



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2026-0000461574

Datum 4 september 2026
Betreft Kabinetsreactie WODC-onderzoek en No-rapport
demonstratierecht

Hierbij sturen wij u een afschrift van de brief waarmee het kabinet reageert op het WODC-onderzoek naar het demonstratierecht getiteld 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat' en het rapport van de Nationale ombudsman getiteld 'Sta voor protest!' die parallel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De volledige rapporten vindt u in de bijlage.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**
Directie Constitutionele Zaken
en Wetgeving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2026-0000456620

Datum 4 september 2026
Betreft Kabinetsreactie op 'Het recht om te demonstreren in de
democratische rechtsstaat' (WODC) en 'Sta voor Protest!'
(Nationale ombudsman)

Inleiding

Het demonstratierecht is een grondrecht dat burgers in staat stelt om zich samen met anderen uit te spreken en mee te doen aan het publieke debat. Het biedt bescherming en ruimte aan het uiten van kritische standpunten door minderheden, ook als deze op veel weerstand in de samenleving stuiten. Een gezonde en weerbare democratische rechtsstaat moet maatschappelijke spanningen kunnen kanaliseren. Het demonstratierecht vormt echter geen vrijbrief voor het doelbewust, stelselmatig overtreden van regels en voor de aantasting van andere wezenlijke belangen. Als we hiervoor weg zouden kijken, lopen we het risico dat het draagvlak voor het demonstratierecht onder druk komt te staan. Datzelfde geldt net zo goed als we enkel de excessen ons beeld laten bepalen. Nog steeds verloopt het overgrote deel van de demonstraties in Nederland zonder noemenswaardig incident. Onmiskenbaar zien we wel een flinke toename van demonstraties, ook van demonstraties waarbij de grenzen van het toelaatbare – soms fors – worden overschreden.

Vanuit uw Kamer is de afgelopen jaren frequent aandacht gevraagd voor protestacties die in het land hebben plaatsgevonden. Deze acties varieerden in hun aard en omvang: ontwrichtende acties op snelwegen door klimaatactivisten en boeren tot demonstraties in het kader van het conflict in Israël en de Palestijnse gebieden. Recentelijk zien wij ook weer geweld en vernieling bij een aantal anti-AZC-protesten en dat er wordt gedemonstreerd op plekken waar dat niet is toegestaan en die zich er ook echt niet voor lenen. Hierbij werd het lokale gezag regelmatig voor dilemma's gesteld en werd een aanzienlijk beslag op politiecapaciteit gelegd. Het kabinet wenst op de eerste plaats vreedzame demonstranten te beschermen zodat het fundamentele recht op demonstreren wordt gerespecteerd. Geweld tegen democratisch genomen en gelegitimeerde besluiten door het kabinet of de gemeenten ondermijnt ook de werking van onze rechtsstaat. Gevaarzettende acties zoals we zagen op snelwegen en het spoor passen daar ook op geen enkele manier bij. Je mening uiten is iets anders dan de snelweg of het spoor onveilig maken. Het demonstratierecht staat dan in beginsel niet in de weg aan strafrechtelijke vervolging. Samen met de Regioburgemeesters, het College van procureurs-generaal, de korpschef en minister trekken we hierin één lijn.¹

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/08/25/gezamenlijk-statement-lovp-25-augustus>.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

De verschillende acties hadden met elkaar gemeen dat ze bij uw Kamer onder meer zorgen opriepen over het handelingsperspectief en wettelijke kader met betrekking tot het demonstratierecht. Om die reden hebben onze ambtsvoorgangers in april 2024 gevraagd onderzoek te laten doen naar de versteviging van het handelingsperspectief en bestendigheid van het wettelijk kader van het demonstratierecht.² In de brief van 19 december 2025 hebben onze ambtsvoorgangers het rapport³ dat dit onderzoek opleverde samen met een eerste duiding aangeboden aan uw Kamer.⁴ Vervolgens hebben wij in onze brief van 3 juni jl. de uitwerking van de passages uit het coalitieakkoord over het demonstratierecht geschetst.⁵ Met de onderhavige brief reageert het kabinet nu meer uitgebreid op het onderzoek en de 14 aanbevelingen die daarin zijn gedaan.

De onderzoekers concluderen dat de Wet openbare manifestaties (Wom) in combinatie met andere wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte biedt voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Een ingrijpende wijziging van het bestaande juridisch kader is dus niet nodig. Wel constateren de onderzoekers dat er een aantal knelpunten bestaan die aandacht en verbetering behoeven, om de toepassing van het demonstratierecht bij de tijd te brengen. Daarom grijpt het kabinet de uitkomsten van het WODC-onderzoek aan om enkele wetswijzigingen door te voeren van het bestaande demonstratierechtelijke kader opdat de uitoefening van het recht op protest verzekerd blijft.

Zo werken wij, ook overeenkomstig het coalitieakkoord, aan wetswijzigingen van de Wom ten aanzien van de inzet van noodbevoegdheden en het strafrechtelijk kader. Daarnaast zijn we voornemens voor burgemeesters in de Gemeentewet een grondslag te creëren voor het gedwongen verplaatsen van demonstranten en andere groepen van personen als zij geen gehoor wordt gegeven aan een bevel van de burgemeester. Ten aanzien van het wetsvoorstel voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties, hebben wij in onze brief van 3 juni jl. aangegeven graag in gesprek met uw Kamer te gaan. Hetzelfde geldt voor de uit de motie Michon-Derkzen⁶ sprekende wens om het blokkeren van de vitale infrastructuur stevig aan te pakken; daar bezien wij met uw Kamer of er alternatieven voor wetgeving denkbaar zijn die aan deze oproep tegemoetkomen.

In deze brief reageren we ook op het rapport 'Sta voor protest!' van de Nationale ombudsman, dat op 26 mei jl. is gepubliceerd.⁷ De ombudsman wilde met het onderzoek na een eerder rapport uit 2018 opnieuw de balans opmaken, vanwege zorgen en klachten die burgers, media en wetenschappers regelmatig uiten over de toepassing van het demonstratierecht. Met deze brief reageert het kabinet ook op dat rapport.

² Kamerstukken II, 2023-24, 34 324, nr. 12.

³ N.J.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat* (WODC-rapport 3548), Den Haag: WODC 2025.

⁴ Kamerstukken II, 2025-26, 34 324, nr. 39.

⁵ Kamerstukken II, 2025-26, 34324, nr. 40.

⁶ Kamerstukken II, 2024-2025, 34 324, nr. 25.

⁷ Nationale ombudsman, 'Sta voor protest! Een onderzoek naar de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert', 26 mei 2026, publicatienummer: 20260043.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

Wij danken de WODC-onderzoekers en Nationale ombudsman voor hun rapporten, die we met belangstelling hebben gelezen. Hieronder gaan wij in op de 14 aanbevelingen uit het WODC-onderzoek en betrekken daarbij telkens de daaraan verwante bevindingen van de Nationale ombudsman.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1

Voer in Nederland geen ingrijpende aanpassingen van de wet- en regelgeving inzake het demonstratierecht door. Dat is niet in lijn met het fundamentele belang van het demonstratierecht in onze democratische rechtsstaat en is niet noodzakelijk en niet doeltreffend.

De Nationale ombudsman roept de regering, het parlement en de uitvoering op om het demonstratierecht te beschermen in woord en daad. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor het beperken van demonstraties als dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Probeer risico's niet te beheersen door generiek beleid dat alle demonstraties raakt, vanwege incidenten bij een deel ervan.

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie van de onderzoekers van het WODC-onderzoek en de oproep van de Nationale ombudsman dat het bestaande wettelijke kader in beginsel voldoende ruimte biedt voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal het wettelijk stelsel niet ingrijpend hervormen. Wel wil het kabinet met specifieke aanpassingen bestaande knelpunten, zoals hierboven aangegeven, in de demonstratierechtelijke praktijk verhelpen. Deze knelpunten zijn deels geïdentificeerd door de onderzoekers en zullen in reactie op de desbetreffende aanbevelingen verder worden toegelicht.

Aanbeveling 2

Overweeg om de noodzakelijkheidstoets expliciet te verankeren in de Wet openbare manifestaties. Dit vergroot de kenbaarheid en legitimiteit van de norm.

De toets vraagt dat een beperking op het grondrecht noodzakelijk is (voorziet in een "pressing social need"), proportioneel en de minst ingrijpende maatregel is en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking 'relevant en voldoende' zijn. Een expliciete toets aan noodzakelijkheid zou volgens de onderzoekers dienen als tegenwicht tegen onnodige beperkingen, en zowel wetgever als burgemeester dwingen tot een zorgvuldige motivering. Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. Deze toets is reeds geldend recht over de band van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het expliciteren hiervan in de Wom kan aanleiding geven tot de onterechte veronderstelling dat in elke wet waarin geen noodzakelijkheidstoets is opgenomen, deze toets niet behoeft te worden verricht. Overigens is in het grondwetsvoorstel ter invoering van constitutionele toetsing, dat onlangs voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, is echter al een vergelijkbare toets

opgenomen.⁸ Dit betreft een generieke regeling op het hoogste nationale wetgevingsniveau en dat is passender.

Aanbeveling 3

De tekst van artikel 5 lid 2 sub a en b en artikel 7 sub a Wom dient in lijn te worden gebracht met internationale mensenrechtenverdragen door de bevoegdheden te schrappen dat een demonstratie kan worden verboden of beëindigd vanwege het niet of te laat aanmelden van een demonstratie, vanwege het niet (tijdig) verstrekken van de vereiste gegevens of vanwege het in strijd handelen met een opgelegde beperking uit de Wet openbare manifestaties. Het verbieden of beëindigen van een demonstratie is uitsluitend toegestaan wanneer een van de legitieme doelen daartoe noodzaakt.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

Deze aanbeveling vloeit voort uit de evaluatie van de Wom in 2015. Al in de kabinetsreactie daarop, heeft de toenmalige minister van BZK aangegeven deze aanbeveling over te zullen nemen en daartoe wetgeving voor te bereiden.⁹ Deze toezegging is herhaald in 2023.¹⁰ Het kabinet zal deze aanbeveling daarom overnemen en de Wom op dit punt wijzigen. Deze wijziging is bedoeld om te verduidelijken dat het beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie uitsluitend is toegestaan wanneer een van de doelcriteria uit de Wom (gezondheid, verkeer of wanordelijkheden) dat vereist. Het gaat daarmee om een technische, niet-inhoudelijke wijziging, die niets afdoet aan de kennisgevingsplicht voor demonstraties of de verplichting om gevolg te geven aan een beperking, aanwijzing of verbod opgelegd door de burgemeester. De aanpassing is daarnaast geheel in lijn met de huidige stand van de jurisprudentie op dit terrein.

Aanbeveling 4

Overweeg het creëren van specifieke noodbevoegdheden voor demonstraties in de Wet openbare manifestaties zelf. De ongeclausuleerde noodbevoegdheden uit artikel 175 Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 Gemeentewet (noodverordeningbevoegdheid) zijn niet bedoeld voor het inperken van de demonstratievrijheid.

De Wom kent burgemeesters bevoegdheden toe om demonstraties te faciliteren en te reguleren. Waar de Wom echter niet in voorziet, is bevoegdheden die burgemeesters kunnen inzetten in een noodsituatie, zoals ongeregelde toestanden die ontstaan rond een demonstratie. Hiervoor kunnen zij terecht bij de meer generieke noodbevoegdheden in artikel 175 (noodbevel) en artikel 176 van de Gemeentewet (noodverordening). Volgens de WODC-onderzoekers is dit geen wenselijke situatie, omdat deze noodbevoegdheden niet bedoeld zouden zijn voor het inperken van de demonstratievrijheid.

In onze brief van 3 juni jl. hebben wij aangegeven de optie te zullen verkennen of een noodbevoegdheid in de Wom kan worden opgenomen, zoals de onderzoekers aanbevelen. Deze verkenning heeft opgeleverd dat het beoogde doel van de aanbeveling ook kan worden bereikt met een ingreep die eenvoudiger is dan het

⁸ Zie artikel 23a in dit grondwetsvoorstel, beschikbaar op: [Constitutionele toetsing | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

⁹ Kamerstukken II, 2016-17, 34 324, nr. 2, pagina 3.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022-23 34 324, nr. 9, pagina 8.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

creëren van nieuwe noodbevoegdheden in de Wom, die ter vervanging van de noodbevoegdheden in de Gemeentewet bij demonstraties kunnen worden toegepast. Dat kan door aan de Wom een bepaling toe te voegen, waarin een verwijzing naar de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet wordt opgenomen. Op deze manier wordt voldaan aan de strekking van de aanbeveling uit het WODC-onderzoek en aan de behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheid om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen rondom demonstraties.

Tegelijkertijd komen we zo tegemoet aan zorgen bij gemeentes, politie en andere partners over mogelijke verwarring, als twee verschillende juridische regimes voor de inzet van noodbevoegdheden naast elkaar komen te bestaan: een regime voor demonstraties in de Wom en een regime voor overige situaties in de Gemeentewet. In een concrete noodsituatie of bij de dreiging hiervan is het voor lokale instanties namelijk soms lastig om te bepalen of men te maken heeft met ernstige wanordelijkheden die zich binnen of buiten de reikwijdte van het demonstratierecht afspelen.¹¹

Uitgangspunt bij de toevoeging in de Wom van een verwijzing naar de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet zal blijven dat burgemeesters eerst het reguliere instrumentarium uit de Wom volgen. Enkel als dat geen soelaas biedt, kunnen lokale autoriteiten gebruik maken van verdergaande middelen.

In welke omstandigheden lokale autoriteiten deze bevoegdheden kunnen aanwenden, zal bij de wetswijziging worden gepreciseerd. Bijzondere aandacht zal hierbij uitgaan naar de mogelijkheid van het uitvaardigen, in uitzonderlijke gevallen, van een lokaal tijdelijk integraal demonstratieverbod via een noodverordening. Over de rechtmatigheid hiervan worden wel eens twijfels geuit. Het kabinet wil de voorgenomen wijziging van de Wom aangrijpen om deze twijfels weg te nemen. Daarbij zal het toelichten, met inachtneming van het toepasselijke grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader, in welke omstandigheden een dergelijk integraal verbod gerechtvaardigd kan zijn.

Aanbeveling 5

In de uitzonderlijke situatie waarin het gedwongen verplaatsen van demonstranten noodzakelijk is na beëindiging van de demonstratie overeenkomstig de Wet openbare manifestaties en overtreding van het daarop gegeven noodbevel, kan dit enkel geschieden op grond van een daarvoor bestemde grondslag: de bestuurlijke ophouding in de zin van artikel 176a juncto artikel 154a Gemeentewet. Het verdient aanbeveling om te verkennen in hoeverre de toepassingsvoorwaarden van dit instrument kunnen worden versoepeld binnen de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsbeneming.

In vervolg op de aankondiging in de brief van 3 juni jl. wordt in afstemming met vertegenwoordigers vanuit de praktijk een voorstel voor een bevoegdheid voor bestuurlijk verplaatsen uitgewerkt. Het kabinet zet in op een instrument dat breed toepasbaar is, zowel bij demonstraties waarbij de burgemeester zich genoodzaakt ziet om deze te beëindigen als bijvoorbeeld bij confrontaties tussen rivaliserende

¹¹ Deze analyse heeft er tien jaar geleden toe geleid dat een eerder kabinet een vergelijkbare aanbeveling, naar aanleiding van een evaluatie van de Wom, naast zich neer heeft gelegd. In dit kader wordt gewezen op de beleidsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Wom uit 2015 (Kamerstukken II, 2016-2017, 34 324, nr. 2).

groepen, gewelddadigheden rondom de jaarwisseling of ontspoorde feesten en evenementen.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

De nadruk bij de verdere uitwerking ligt in de eerste plaats op overeenstemming met de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsontneming (artikel 5 EVRM) en het recht op vrijheid van beweging (artikel 2 Vierde Protocol EVRM). Een tweede belangrijk punt is de uitvoerbaarheid van deze nieuwe bevoegdheid. In dit kader is het zaak de komende periode zorgvuldig uitvoeringstoetsen uit te laten voeren. Het gedwongen verplaatsen van groepen personen die een opdracht of bevel van de burgemeester om een bepaalde plaats te verlaten niet opvolgen roept immers allerlei praktische en operationele vragen op die bij een wetsaanpassing moeten worden meegewogen.

Daarnaast houdt het kabinet bij de uitwerking van de bevoegdheid tot bestuurlijke verplaatsing voor ogen dat er in de toepassing daarvan zo minimaal mogelijk wordt ingegrepen in de (bewegings)vrijheid van de personen die worden verplaatst. Het gedwongen verplaatsen van groepen personen is onder omstandigheden namelijk te kwalificeren als vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM. Hiervoor gelden strenge eisen, waaraan ook een nieuw instrument voor bestuurlijk verplaatsing zal moeten voldoen. Onze eerste analyse is evenwel dat het mogelijk is om een procedure te ontwerpen die binnen de grenzen van artikel 5 EVRM valt. Voor deze analyse is relevant dat het hier nadrukkelijk enkel zal gaan om een bevoegdheid tot het *verplaatsen* van groepen naar een passende plek en niet tevens tot elders *ophouden* na verplaatsing. Ook is van belang dat de bevoegdheid dient tot de onmiddellijke handhaving bij daadwerkelijke niet-naleving van een besluit van de burgemeester, en niet punitief of uitsluitend uit voorzorg kan worden ingezet.

Belangrijk uitgangspunt hierbij is bovendien dat de nieuw te creëren bevoegdheid wordt gezien in samenhang met de al bestaande bevoegdheid van de officier van justitie om personen aan te doen houden voor verhoor. Het kabinet wil er oog voor hebben dat de twee respectieve instrumenten te onderscheiden doelen dienen. Bestuurlijke groepsgewijze verplaatsing heeft dan als doel het ter handhaving van de openbare orde kunnen verplaatsen van vreedzame demonstranten en andere groepen die een oproep zich te verplaatsen niet opvolgen. Terwijl selectieve en doelgerichte aanhouding, en eventuele verdere inzet van strafrechtelijke bevoegdheden, ingezet kan worden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde voor individuen die verdacht worden van meervoudige of zwaardere strafbare feiten. Wij streven er naar het voorstel omtrent bestuurlijke verplaatsing in het eerste kwartaal van 2027 in consultatie te kunnen geven.

Aanbeveling 6

Ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken – het type bijzondere demonstratie dat zich volgens de respons op de vragenlijst relatief vaak voordoet – is het mogelijk dat oplossingsrichtingen zich in de rechtspraak verder zullen uitkristalliseren. Is dit niet het geval, dan kan de wetgever overwegen om op te treden met daarvoor specifiek ingerichte wetgeving. Het in dit verband meer algemeen aanpassen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom, in die zin dat daar

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd, achten wij niet wenselijk.

De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens in termen van wanordelijkheden wordt overschreden en de burgemeester kan ingrijpen bij een demonstratie. Dit speelt bij demonstraties bij abortusklinieken en ook bij demonstraties bij herdenkingen, waarover twee moties zijn ingediend.¹² Na publicatie van het WODC-onderzoek heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over demonstraties bij abortusklinieken.¹³ De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat, gelet op de combinatie van de locatie en de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek, bij demonstraties bij abortusklinieken eerder dan bij andere demonstraties sprake kan zijn van wanordelijkheden.

Om wanordelijkheden te voorkomen mogen burgemeesters dus beperkingen stellen aan een demonstratie bij een abortuskliniek, bijvoorbeeld door het aanwijzen van een andere locatie dan direct voor de ingang van een abortuskliniek. De demonstratie moet in beginsel wel binnen zicht- en gehoorafstand kunnen plaatsvinden, omdat uit het betogingsrecht volgt dat mensen dat recht hebben. Bezoekers van abortusklinieken moeten echter zelf kunnen beslissen of zij een directe confrontatie aan willen gaan met die demonstranten of dat zij zich hieraan willen onttrekken.

Uit gesprekken met de gemeenten waarin abortusklinieken zijn gevestigd, is voortgekomen dat de gemeenten met deze uitspraak van de Afdeling voldoende handvatten hebben om indien nodig op te treden tegen demonstraties bij abortusklinieken. Demonstraties bij abortusklinieken kunnen soms voor vervelende situaties zorgen, maar met het bestaande wettelijk kader kan het lokale gezag goed uit de voeten. Daarnaast speelt bij abortusklinieken nog de situatie van eenmensprotesten. Daarbij is geen sprake van een demonstratie in de zin van de Wom en kan de burgemeester dus niet op basis van bovengenoemd juridisch kader optreden. Gemeenten hebben hierover aangegeven dat er in die gevallen indien nodig gehandhaafd wordt op grond van de algemene openbare orde bevoegdheid van de burgemeester uit artikel 172 van de Gemeentewet.

Herdenkingen

Op 22 januari 2025 heeft uw Kamer in de motie-Bikker de regering verzocht om de nationale herdenkingen beter te beschermen tegen ordeverstoringen en te onderzoeken welke andere herdenkingen of plechtigheden ook als beschermd moment aangemerkt zouden moeten worden en welke regelgeving daarbij past. Daarnaast is er de motie van de leden Van der Plas en Eerdmans waarin de regering wordt verzocht om in de dialoog met gemeenten en burgemeesters de optie voor bufferzones rondom Joodse herdenkingen, vieringen of andere bijeenkomsten mee te nemen, en de Tweede Kamer hierover te informeren. Vervolgens heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen onze ambtsvoorgangers, de burgemeesters van Amsterdam, Den Haag en Wageningen,

¹² Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 17 en Kamerstukken II, 2024–25, 36 600 VII, nr. 30.

¹³ ABRvS 03 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683.

het OM, de politie en de Raad voor de rechtspraak. Op 11 juli 2025 is uw Kamer over dat bestuurlijk overleg en over de gevoerde dialoog geïnformeerd. In het overleg is naar voren gekomen dat nadere wetgeving niet wenselijk wordt geacht, maar dat er wel behoefte bestaat aan verdere kennisuitwisseling tussen gemeenten. Daartoe hebben de ministeries van BZK en JenV samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) afgelopen januari een kennisuitwisselingsbijeenkomst georganiseerd. De desbetreffende moties beschouwen wij hiermee als uitgevoerd.

Een herdenkingsbijeenkomst kan worden aangemerkt als een manifestatie die ook onder bescherming van de Wom valt. Evenals bij tegendemonstraties moet het lokale gezag bij een demonstratie tegen een herdenkingsbijeenkomst in beginsel faciliteren dat beide manifestaties doorgang vinden. Zoals in het WODC-onderzoek wordt onderschreven, kan een burgemeester bij demonstraties bij herdenkingsbijeenkomsten, evenals bij demonstraties bij abortusklinieken, ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden wel eerder beperkingen stellen aan die demonstraties, aangezien er bij een herdenkingsbijeenkomst over het algemeen een grote mate van orde en rust wordt verwacht. Zo kunnen demonstraties die veel lawaai produceren bijvoorbeeld op een grotere afstand worden geplaatst.

Demonstraties bij ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties

Het WODC-rapport gaat tevens in op demonstraties bij ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties, alsook op de vraag hoe het demonstratierecht zich verhoudt tot internationale verplichtingen van de Nederlandse staat, zoals de bescherming van diplomatieke vertegenwoordigingen op grond van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Uit artikel 22 van dit verdrag volgt de verplichting tot de bescherming van de rust en waardigheid van de missie. Artikel 9 Wom verplicht daarom degenen die in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging demonstreren, zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Het kabinet onderkent dat dergelijke demonstraties op gespannen voet kunnen staan met bijvoorbeeld de verplichtingen van de Nederlandse Staat onder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Dit is met name wanneer er sprake is van een (vermeende) inbreuk op de rust en waardigheid van een diplomatieke missie, terwijl objectief gezien het functioneren van die missie niet direct in het geding komt. Dit kan gevolgen hebben voor onze relaties met die landen, en het behartigen van de bredere Nederlandse belangen. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal daarom samen met betrokkenen de mogelijkheden verkennen om het handelingsperspectief hierop te verbeteren binnen het huidige wettelijke kader.

Aanbeveling 7

Investeer in structurele oplossingen voor het capaciteitsknelpunt bij de politie rondom demonstraties. Daarbij is het van belang dat oog is voor zowel het faciliteren en beschermen van demonstraties als voor andere politietaken en voor de werkdruk binnen de politieorganisatie.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

Vanwege de toegenomen vraag naar politiecapaciteit hebben opeenvolgende kabinetten de operationele formatie van de politie fors uitgebreid. In het coalitieakkoord is vastgelegd dat ook het huidige kabinet zal investeren in de operationele slagkracht en organisatie van de politie. Dit betekent ten eerste een investering van €347 miljoen in de politiebegroting zodat de operationele formatie daadwerkelijk gevuld kan worden. Daarnaast zijn er andere intensiveringen die in het coalitieakkoord staan voor de politie. De uitwerking hiervan zal uw Kamer ontvangen bij het aanbieden van de ontwerpbegroting van JenV 2027, op Prinsjesdag.

Ook met die intensiveringen zullen er scherpe keuzes gemaakt moeten worden. De inzet rondom demonstraties is geen afgebakende taak en raakt daarom per definitie de capaciteit die er is voor andere werkprocessen. Het bevoegd gezag moet bij elke inzet een afweging maken over waar de capaciteit het meest nodig is. Dit sluit aan bij de constatering van de WODC-onderzoekers dat de structurele oplossing voor het capaciteitsknelpunt niet alleen moet worden gezocht in verdere uitbreiding, maar ook in meer gerichte inzet van bestaande capaciteit. Bijvoorbeeld bij relatief kleine terugkerende demonstraties, waarbij eerder geen incidenten zijn geweest, is politie-inzet volgens de onderzoekers niet altijd noodzakelijk. Daarnaast wordt het vergroten van de aanmeldingsbereidheid bij organisatoren van demonstraties als oplossing genoemd. Bij demonstraties waarvoor een kennisgeving is gedaan, kan beter worden ingeschat wat eventuele risico's zijn en hoeveel politie daarvoor nodig is. Daarmee kan het beslag op de politiecapaciteit worden verkleind.

Voorop staat dat het faciliteren, beschermen en begrenzen van demonstraties en de inzet van de politie in dat kader een lokale verantwoordelijkheid is. Het in goede banen leiden van demonstraties en het gericht inzetten van schaarse capaciteit in dat kader vergt maatwerk en een inschatting door de burgemeester en de politie op basis van hun kennis van de lokale situatie. Zoals hieronder wordt aangegeven in reactie op aanbeveling 9 en 10 zet het kabinet zich in om de praktijk daar waar mogelijk te ondersteunen.

De minister van JenV heeft in de beleidsreactie op het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid over de politiefunctie bij demonstraties van 15 mei 2025 toegezegd dat hij in gesprek gaat met de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de politie over de aanbeveling om te komen tot landelijke basisafspraken.¹⁴ Deze bespreking heeft plaatsgevonden tijdens het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie op 2 februari 2026. Hierbij is gebleken dat er geen behoefte is aan richtinggevende landelijke basisafspraken. De regioburgemeesters hebben daarnaast uitgesproken dat gemeenten elkaar helpen als blijkt dat men elkaars kennis en kunde kan gebruiken.

Aanbeveling 8

Het verdient aanbeveling om cijfers over incidenten tijdens demonstraties verder te specificeren. Daarbij is onder andere van belang om duidelijkheid te verkrijgen over wat precies als een incident wordt aangemerkt, en of een incident wordt

¹⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 37.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

veroorzaakt door de demonstranten zelf of door bijvoorbeeld derden. Meer duidelijkheid over de incidenten geeft een beter zicht op de demonstratiepraktijk.

Het kabinet ziet de meerwaarde van cijfermatig inzicht over incidenten tijdens demonstraties. Het is van belang om bij demonstraties goed te registreren om zo een duidelijk mogelijk beeld te krijgen van wat er gebeurt tijdens een demonstratie of protest. Tegelijkertijd blijft aandacht nodig voor de registratiedruk voor de politie, zodat de operationele inzet primair gericht kan blijven op de uitvoering van de openbare orde-taken.

Het Informatie-analyseteam (IAT), een samenwerkingsverband van de politie, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het ministerie van JenV, heeft een analyse gedaan van de ontwikkeling van de handhaving van, onder andere, demonstraties en de maatschappelijke context daarvan over de periode van 2015 tot en met 2022.¹⁵ De resultaten hiervan worden nog regelmatig gebruikt om duidelijkheid te verkrijgen over de vorm en omvang van demonstraties en de hoeveelheid incidenten die hierbij plaatsvinden. Het kabinet onderzoekt samen met de politie de mogelijkheden van een actualisatie en vervolgens structurele monitoring van deze informatie. Nader verkend wordt op welke wijze een meer structurele analyse op de 'kale' cijfers voor de uitvoering en (lokale) bestuurders zou kunnen worden vormgegeven.

Daarnaast benadrukt de Nationale ombudsman in zijn rapport dat effectieve rechtsmiddelen toegankelijk moeten zijn. Burgers moeten naar aanleiding van politieoptreden altijd een klacht kunnen indienen en, bij een vermoeden van een strafbaar feit, aangifte kunnen doen. Het kabinet neemt het signaal van de ombudsman serieus dat de klachten- en inzageprocedures bij de politie niet altijd als toegankelijk en effectief worden ervaren door betrokken burgers. Mede hierom is de klachtbehandeling van de politie de afgelopen jaren zichtbaar verbeterd en geprofessionaliseerd. Zo heeft de politie verbeteringen doorgevoerd in de klachtbehandeling als het gaat om de intake, het ophalen van zienswijzen en het bemiddelingsgesprek. Tegelijkertijd blijven de korpschef en de minister van JenV inzetten op doorlopende verbetering en monitoring daarvan, zodat deze vooruitgang in de politieorganisatie wordt geïnternaliseerd.

Aanbeveling 9

Verbeter de proactieve informatievoorziening aan demonstranten en investeer in lijn met internationaalrechtelijke standaarden in kennisvergroting van het demonstratierecht bij zowel overheid als burger. Daarbij kan worden gedacht aan het gerichter scholen van ambtenaren en politiefunctionarissen, het delen van 'best practices' tussen gemeenten en het proactief en laagdrempelig toegankelijk maken van informatie voor burgers.

Aanbeveling 10

Sta actief stil bij de wijze waarop communicatie en afstemming met demonstranten plaatsvindt. In dit verband kan worden gedacht aan het aan de voorkant duidelijk uitdragen dat het kennisgeven van een demonstratie loont en

¹⁵ Analyse Handhaving Openbare orde Demonstraties, evenementen en voetbal | Rijksoverheid.nl.

aan het vormgeven van een laagdrempelig aanmeldingsformulier. Investeer daarnaast nadrukkelijk in relaties met organisatoren. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de teams Handhaven en Netwerken van de politie; deze teams zijn gespecialiseerd in het leggen van contact met demonstranten en organisatoren.

Aanbeveling 11

Betracht terughoudendheid bij het opleggen van beperkingen aan demonstraties. Beperkingen zijn enkel toegestaan wanneer zij noodzakelijk zijn op grond van de in de wet neergelegde legitieme belangen (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Het gebruik van standaardvoorschriften ter beperking van demonstraties is niet toegestaan; iedere demonstratie dient op diens eigen merites te worden beoordeeld.

Deze aanbevelingen komen grotendeels overeen met de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Hij wijst erop dat een kennisgebrek, zowel bij burgers als overheid, nadelig effect kan hebben op de uitoefening van het demonstratierecht. Ook constateert de Nationale ombudsman dat opgelegde beperkingen soms strijdig zijn met het demonstratierecht en doet daarbij de aanbeveling om ervoor te zorgen dat betrokken partijen een voldoende kennisniveau hebben van het demonstratierecht en om alleen die beperkingen op te leggen die passen bij de situatie en die juridisch houdbaar zijn. Ook doet de Nationale ombudsman een soortgelijke aanbeveling over het uitdragen dat kennisgeven loont.

Deze aanbevelingen zijn voornamelijk gericht aan het lokaal bestuur, gelet op hun verantwoordelijkheid voor het faciliteren en indien noodzakelijk beperken van demonstraties. De kern van de aanbevelingen beoogt de belangen van demonstranten te behartigen en ervoor te zorgen dat zij hun grondrecht kunnen uitoefenen zonder onnodige drempels die demonstreren ontmoedigen en de toegang tot rechtsmiddelen, zoals bijvoorbeeld het maken van bezwaar tegen een Wom-besluit, te faciliteren. Het kabinet benadrukt het belang van demonstreren in onze democratische rechtsstaat en realiseert zich tegelijkertijd dat het in goede banen leiden van demonstraties soms tot flinke uitdagingen leidt voor het lokaal bestuur. Het kabinet zet zich er dan ook voor in het lokaal bestuur hierin te ondersteunen. Dat doen wij op een aantal manieren. Zo ondersteunen wij het lokaal bestuur door proactieve informatievoorziening over het wettelijk kader en uitwisseling van best practices tussen gemeentes samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het NGB. Daarnaast hebben BZK en JenV dit jaar een kennisuitwisselingsbijeenkomst georganiseerd over het demonstratierecht en heeft BZK de website www.demonstratierecht.nl gefinancierd. BZK en JenV zullen, in nauwe afstemming met het NGB en de VNG laagdrempelige momenten organiseren voor het lokaal gezag om ervaringen, kennis en praktische dilemma's uit te wisselen.

In het kader van 'laat kennisgeven lonen', verkent het kabinet hoe de naleving van de kennisgevingsplicht kan worden verbeterd. In deze verkenning gaan we in gesprek met verschillende partijen, waaronder organisatoren van demonstraties, over hun ervaringen met het kennisgevingsproces. Dit doen wij om op te halen

welke belemmeringen zij daarin ervaren en wat juist heel goed werkt. De eerste fase betrof een uitvraag onder gemeenten over de inrichting van het kennisgevingsproces. De tweede fase betreft gesprekken met organisatoren van demonstraties. Na de zomer gaan wij verder met de derde fase, waar we in gesprek gaan met een afvaardiging van het lokaal gezag over de opbrengsten van de eerdere gesprekken met organisatoren van demonstraties. Het streven is om op basis van deze gesprekken te komen tot concrete aanbevelingen die het lokaal gezag kunnen helpen bij het meer toegankelijk en aantrekkelijker maken van het doen van kennisgeving.

In het kader van aanbeveling 10 is ook relevant om te benoemen dat ook de Nationale ombudsman adviseert om te investeren in handhaven netwerken. Zoals vorig jaar toegezegd aan de Kamer heeft de politie onderzoek gedaan naar de versterking van handhavend netwerken.¹⁶ Op basis van dat onderzoek zal de politie in het kader van het Programma Politie en Openbare Orde Management het handhavend netwerken nader professionaliseren.

Aanbeveling 12

Maak ten aanzien van demonstranten geen gebruik van ingrijpende privacy beperkende openbare-ordehandhavingsmaatregelen (zoals huisbezoeken, monitoring in besloten chatgroepen en surveillance) als er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten. Het betreft niet-noodzakelijke inbreuken op fundamentele rechten waarvoor artikel 3 Politiewet geen kenbare wettelijke basis vormt.

De Nationale ombudsman heeft zich in vergelijkbare zin uitgelaten: gebruik ten aanzien van demonstranten geen middelen die te diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers, als geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten. Wij onderschrijven deze aanbevelingen in algemene zin, maar vinden het ook belangrijk dat de politie voldoende bevoegdheden en middelen heeft om de openbare orde te kunnen handhaven.

In algemene zin moet terughoudend worden omgegaan met mogelijkheden om (ingrijpende) privacy-beperkende maatregelen toe te passen. Privacy-beperkende maatregelen bij demonstraties dienen achterwege te blijven wanneer deze niet noodzakelijk en proportioneel zijn om de demonstratie te beschermen, wanordelijkheden te voorkomen of de veiligheid van betrokkenen te waarborgen. In elk concreet geval moet worden afgewogen of er daarvoor minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn.

Om demonstraties te eerbiedigen, faciliteren en beschermen is bij de voorbereiding van een demonstratie echter wel essentiële informatie nodig. Op basis van die informatie kan de driehoek de juiste inzet bepalen. Zo kijken gemeente en politie naar het te verwachten aantal demonstranten, de locatie van de demonstratie, de wijze waarop gedemonstreerd gaat worden - statisch of dynamisch - en hoe de demonstratie van de betreffende organisatie een vorige keer verliep. Het kan ook nodig zijn om tijdens demonstraties informatie te

¹⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 37.

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

verzamelen, ter bescherming van de demonstratie of om wanordelijkheden te voorkomen. De politie moet bijvoorbeeld in staat zijn onderscheid te maken tussen vreedzame demonstranten enerzijds en relschoppers die de demonstratie willen verstoren of kapen anderzijds. De verkrijging van zulke informatie kan spanning opleveren met de privacy van demonstranten. Het kabinet is van opvatting dat dit in voorkomende gevallen gerechtvaardigd is, mits daarbij gekozen wordt voor het instrument dat zo min mogelijk ingrijpt in de privacy en het demonstratierecht van de betrokkenen.

Artikel 3 van de Politiewet 2012 vormt een algemene grondslag voor verzameling van informatie door de politie. Het gaat hierbij om gegevens die noodzakelijk zijn voor de generieke politietaak, waaronder ook het faciliteren en begeleiden van demonstraties. Deze grondslag is evenwel uitsluitend van toepassing zolang een niet meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers wordt gemaakt.

Zoals aangegeven door de Nationale ombudsman, heeft de politie in 2025 bestaande interne handelingskaders aangescherpt. Hierin is onder andere opgenomen dat uitsluitend het deelnemen aan een demonstratie nooit aanleiding kan zijn voor een huisbezoek. Wel kunnen er andere redenen zijn, bijvoorbeeld strafvorderlijke, waarom de politie op huisbezoek gaat. De politie werkt momenteel aan een nieuw intern handelingskader voor politioptreden bij demonstraties. Wanneer deze gereed is zal deze breed binnen de politieorganisatie onder de aandacht worden gebracht.

Ook voor online gegevensvergaring ten behoeve van de handhaving van de openbare orde bestaat momenteel geen grondslag buiten artikel 3 van de Politiewet 2012. Om de informatiepositie voor de politie te verbeteren, wordt voor Europees Nederland gewerkt aan een wettelijke grondslag voor informatievergaring door de politie voor het voorkomen en/of beëindigen van ernstige openbare-ordeverstoringen. De politie mag dan, binnen bepaalde waarborgen, ook gegevens vergaren als daarmee een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Hiervoor ligt momenteel een wetsvoorstel bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het hierboven genoemde wetsvoorstel gaat over het verzamelen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Ondertussen wordt een tweede tranche van het wetsvoorstel voorbereid. Deze richt zich op toegang tot besloten groepen. Zoals aangegeven in het debat over de 'polarisatie in de samenleving' van 26 mei jl. is het streven die tranche in de tweede helft van 2026 in consultatie te brengen. Dit is niet uitsluitend maar wel mede afhankelijk van het advies van de Raad van State op het (eerste) wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde. Vanzelfsprekend mogen deze wetsvoorstellen geen ongerechtvaardigde inbreuk maken op onze grondrechten; ze moeten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Aanbeveling 13

Bij demonstraties waar demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, bieden internationale mensenrechtenverdragen in bepaalde

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

gevallen meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden binnen de huidige wettelijke kaders dan het Openbaar Ministerie en de Nederlandse rechter lijken te zien. Zo kan een afschrikwekkend effect gerechtvaardigd zijn ten aanzien van het plegen van (ernstige) strafbare feiten bij demonstraties. Dit laat onverlet dat sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn.

De onderzoekers concluderen dat er binnen de huidige wettelijke kaders meer ruimte is voor strafrechtelijk optreden dan het OM en de Nederlandse rechters lijken te zien. Zoals aangekondigd in de brief van het vorige kabinet van 19 december jl. waarmee het WODC-onderzoek aan uw Kamer is aangeboden, heeft het ministerie van JenV deze constatering onder de aandacht van de Raad voor de Rechtspraak gebracht. Ook is de toenmalige minister van JenV hierover in gesprek gegaan met het College van procureurs-generaal.

Naar aanleiding van dit gesprek heeft het College aangegeven actief stappen te gaan zetten om meer ruimte te nemen, door waar mogelijk en opportuun vaker in hoger beroep te gaan, vaker cassatie in te stellen, en vaker een principieel standpunt in te nemen. Ook recente uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden hierbij betrokken. Dit zal bijdragen aan de strafrechtelijke handhaving en de rechtsontwikkeling.

Verder is in het coalitieakkoord de opgave opgenomen om de strafrechter strafbare feiten gepleegd tijdens demonstraties zwaarder te laten wegen. Wat het kabinet met deze opgave beoogt, is om de grotere ruimte die de onderzoekers zien voor strafrechtelijk optreden, expliciet tot uitdrukking te brengen. Om dit te realiseren, zal het kabinet de strafbepaling van de Wom aanpassen. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging zal het kabinet een nadere duiding geven van de jurisprudentie van het EHRM en het beoordelingskader dat daaruit voortvloeit, met als doel om de strafrechtspraktijk te wijzen op de ruimte die de onderzoekers van het WODC zien. Uiteraard kan het kabinet de rechter enkel handvatten bieden die passen binnen het nationale en verdragsrechtelijke kader.

Wat betreft specifiek spoorblokkades geldt dat het kabinet het van belang acht dat deze stevig worden aangepakt. Zoals eerder aangekondigd,¹⁷ willen wij daarom samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ten aanzien van blokkades van het spoor het opstellen van een handreiking faciliteren. Met als doel om lokale driehoeken te helpen met direct optreden tegen blokkadeacties, zodra deze zich aandienen, en die schadelijkende partijen zoals ProRail, de NS en goederenvervoerders kan helpen met het aansprakelijk stellen van demonstranten die schade veroorzaken. Ook gaan wij graag in gesprek met uw Kamer over welke aanvullende mogelijkheden u in gedachten heeft voor een stevige aanpak. De motie van het lid van Dijk¹⁸ achten wij reeds uitgevoerd, aangezien rechtspersonen in Nederland kunnen worden vervolgd en veroordeeld door het plegen van strafbare feiten en deze ook bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen krijgen, net als natuurlijke personen.

¹⁷ Kamerstukken II, 2025-26, 34 324, nr. 40.

¹⁸ De motie verzoekt 'de mogelijkheden te verkennen om bijzondere voorwaarden op te leggen aan organisaties die oproepen tot het blokkeren van snelwegen' (Kamerstukken II, 2024-25, 29 279, nr. 883).

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

Aanbeveling 14

Het is van belang dat betrokkenen zich rekenschap geven van de democratische spelregels waarbinnen de uitoefening van het demonstratierecht plaatsvindt. Voor de overheid betekent dit dat zij bij demonstraties haar demonstratierechtelijke bril opzet, waarbij de primaire taak is het eerbiedigen, beschermen en faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht. Zij mag enkel beperkingen stellen voor zover dit strikt noodzakelijk is. Voor organisatoren van demonstraties betekent dit – in de woorden van het EHRM – dat zij zich houden aan de regels van het democratische spel waarin zij zelf actoren zijn, door de geldende regelgeving te respecteren¹⁹; hetzelfde geldt voor deelnemers aan een demonstratie.

Het kabinet herkent zich zeer in het beroep dat de onderzoekers met deze aanbeveling doen op alle betrokkenen bij demonstraties. Het demonstratierecht is een onmisbaar ingrediënt voor een vitale democratische samenleving. Maar het grondrecht kan zijn functie in deze samenleving alleen maar vervullen, zolang het is ingebed in de democratische spelregels, die door alle spelers wordt aanvaard en nageleefd. Het kabinet gaat niet over tot ingrijpende wijzigingen van het wettelijke stelsel, maar schrikt er ook niet voor terug knelpunten in de demonstratierechtelijke praktijk aan te pakken met gerichte wetsaanpassingen en andere acties. Daarmee zorgen we ervoor dat burgers ook in de toekomst zoveel mogelijk ongehinderd hun democratische recht om te demonstreren kunnen uitoefenen. En waarborgen we tegelijkertijd dat lokale driehoeken in staat blijven effectief op te treden rondom demonstraties, wanneer dat nodig of noodzakelijk is.

Zoals de onderzoekers aangeven, vraagt het demonstratierecht ook wat van demonstranten en organisaties die demonstraties voorbereiden. Juist in een tijdsgewricht vol (inter)nationale spanningen kan het uitoefenen van het recht van demonstreren een ventiel zijn. Een weerbare en krachtige rechtsstaat kan niet zonder tegengeluid. Maar de uitoefening van dit recht dient wel op vreedzame wijze te geschieden en met respect voor de grenzen die in wetten hieraan worden gesteld. Dat gebeurt in het overgrote deel van de gevallen gelukkig ook. Het kabinet ziet echter ook een toename in incidenten tijdens demonstraties. Deze incidenten zetten lokale partners onder druk en zorgen voor verdeeldheid in de samenleving. Het kabinet roept actievoerders daarom op om te demonstreren met inachtneming van de democratische spelregels die in het WODC-onderzoek worden benoemd.

Tot slot

Wij zien ernaar uit om met uw Kamer over de reacties in deze brief en de aangekondigde beleidsplannen van gedachten te wisselen. Daartoe is op 10 september a.s. gelegenheid tijdens het Commissiedebat demonstratierecht. Ondertussen is het kabinet al gestart met het voorbereiden van de wetswijzigingen, genoemd in deze brief.

¹⁹ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (Eckert/Frankrijk), par. 71.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

**Directoraat-Generaal
Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**
Directie Constitutionele Zaken
en Wetgeving

Datum
4 september 2026

Onze referentie
2026-0000456620

HET RECHT OM TE DEMONSTREREN IN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit
internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend
en rechtstheoretisch perspectief

oktober 2025



COLOFON

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Data-centrum (WODC) door een onderzoeksteam vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto, de Universiteit van Amsterdam en Tilburg University.

Begeleidingscommissie

Prof. dr. A.E.M. Leijten, Tilburg University (**voorzitter**)
Prof. dr. J.J.J. Sillen, Maastricht University
Prof. dr. J. van Stekelenburg, Vrije Universiteit Amsterdam
Mr. D. Corver, ministerie van Justitie en Veiligheid
Mr. P.P.G.L. Cox, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. T.L. van Mullekom, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Onderzoekers

Mr. N.J.L. Swart, Rijksuniversiteit Groningen
Mr. dr. B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen (**projectleider**)
Mr. C.V.J. Bekkering, Pro Facto
Mr. N.S. Zuidberg, Pro Facto
Mr. E. Krol, Pro Facto
Prof. dr. H.B. Winter, Pro Facto
Mr. dr. N. Rozemond, Universiteit van Amsterdam
Dr. A.M.P. Dejean de la Bâtie, Tilburg University
Prof. mr. J.H.B. Bemelmans, Tilburg University

© **Rijksuniversiteit Groningen 2025. Auteursrechten voorbehouden**

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
ENGLISH SUMMARY	14
1 INTRODUCTIE ONDERZOEK	26
1.1 Inleiding	26
1.2 Onderzoeksvragen	28
1.3 Methodologie	31
1.4 Leeswijzer	34
 DEEL A – KADER DEMONSTRATIERECHT	 37
2 INTERNATIONAALRECHTELIJK KADER DEMONSTRATIERECHT	38
2.1 Inleiding	38
2.2 Internationale verdragen	39
2.2.1 Artikel 21 IVBPR	40
2.2.2 Artikel 11 EVRM	47
2.3 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly	58
2.4 Conclusies: internationaalrechtelijke uitgangspunten	61
 3 GRONDWETTELIJK KADER DEMONSTRATIERECHT	 63
3.1 Inleiding	63
3.2 Artikel 9 Gw	64
3.2.1 Reikwijdte van het recht	65
3.2.2 Voorwaarden aan een beperking	67
3.3 Conclusies: grondwettelijke uitgangspunten	70
 DEEL B – DEMONSTRATIERECHT IN NEDERLAND	 72
4 DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: ALGEMEEN	73
4.1 Inleiding	73
4.2 Wet openbare manifestaties	73
4.2.1 Demonstraties op openbare plaatsen (§ II Wom, art. 2-7)	75
4.2.2 Demonstraties op andere dan openbare plaatsen (§ III Wom, art. 8)	82
4.2.3 Demonstraties bij ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties (§ IV Wom, art. 9)	83
4.2.4 Strafbepalingen (§ V Wom, art. 11)	84

4.3	De Gemeentewet	85
4.3.1	Noodbevoegdheden (art. 175 en 176 Gemw)	86
4.3.2	Bestuurlijke ophouding (art. 154a en 176a Gemw)	89
4.3.3	Last onder dwangsom (art. 125 Gemw en 5:32 Awb)	93
4.4	Burgerlijk Wetboek	95
4.5	Conclusies	98
5	DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: STRAFRECHT	100
5.1	Inleiding	100
5.2	Lokaalvredebreuk (art. 138 Sr)	101
5.3	Geweld tegen en beschadiging van goederen (art. 141 en 350 Sr)	106
5.4	Overtredingen van de Wet openbare manifestaties (art. 11 Wom)	115
5.5	Strafbare meningsuitingen tijdens demonstraties (art. 137c en d Sr)	119
5.6	Versperren van wegen (art. 162 Sr)	124
5.7	Opruiing (art. 131 Sr)	126
5.8	Strafvorderlijke bevoegdheden (Sv)	129
5.9	Conclusies	133
6	DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: DRIE SPECIFIEKE DEMONSTRATIETYPEN	139
6.1	Inleiding	139
6.2	Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden	140
6.2.1	Blokkadeacties	140
6.2.2	Bezettingsacties	146
6.2.3	Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed	152
6.3	Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen	157
6.3.1	Demonstraties bij abortusklinieken	157
6.3.2	Demonstraties bij woningen	162
6.3.3	Demonstraties bij andere manifestaties	167
6.4	Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren	174
6.4.1	Demonstraties bij ambassades en consulaten	174
6.4.2	Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften	178
6.5	Conclusies	188

DEEL C – DE NEDERLANDSE RECHTSPRAKTIJK	192
7 DE DEMONSTRATIERECHTELIJKE PRAKTIJK	193
7.1 Inleiding	193
7.2 Het belang van het demonstratierecht	194
7.3 Het demonstratierechtelijke klimaat in Nederland	195
7.4 Faciliteren van demonstraties	204
7.5 Het wettelijk kader en de demonstratiepraktijk	207
7.6 Informatieverstrekking, overleg en contact	208
7.7 (Niet-)aanmelden van demonstraties	210
7.8 Verbieden en beëindigen van demonstraties	214
7.9 Het stellen van beperkingen aan demonstraties	217
7.10 Het nemen van voorzorgsmaatregelen	221
7.11 Inzet en rol van reguliere politie-eenheden en ME bij demonstraties	223
7.12 Bijzondere demonstratietypen	227
7.13 Conclusies	235
DEEL D – HET DEMONSTRATIERECHT IN ANDERE LANDEN	241
8 DEMONSTRATIERECHT DUITSLAND	242
8.1 Inleiding	242
8.2 Bescherming demonstratievrijheid in Duitsland	242
8.3 Regulering demonstraties in Duitsland	249
8.3.1 Hoofdpijnen Versammlungsrecht	251
8.3.2 Strafrecht en Versammlungsfreiheit	259
8.3.3 Bestuursrecht en Versammlungsfreiheit	267
8.3.4 Burgerlijk recht en Versammlungsfreiheit	268
8.3.5 Recente ontwikkelingen in het Duitse Versammlungsrecht	269
8.3.6 Internationaalrechtelijke kritiek op recente ontwikkelingen in het Duitse demonstratierecht	274
8.4 Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden	275
8.4.1 Blokkadeacties	276
8.4.2 Bezettingsacties	280
8.4.3 Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed	283
8.5 Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen	284
8.5.1 Demonstraties bij abortusklinieken	285
8.5.2 Demonstraties bij woningen	287
8.5.3 Demonstraties bij andere manifestaties	290

8.6	Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren	292
8.6.1	Demonstraties bij ambassades en consulaten	292
8.6.2	Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften	295
8.7	Conclusies	297
9	DEMONSTRATIERECHT ENGELAND	301
9.1	Inleiding	301
9.2	Bescherming demonstratievrijheid in Engeland	302
9.3	Regulering demonstraties in Engeland	305
9.3.1	Beperken en verbieden van demonstraties	305
9.3.2	Nieuwe bevoegdheden en strafbaarstellingen vanaf 2022	314
9.4	Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden	331
9.4.1	Blokkadeacties	331
9.4.2	Bezettingsacties	333
9.4.3	Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed	334
9.5	Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen	336
9.5.1	Demonstraties bij abortusklinieken	336
9.5.2	Demonstraties bij woningen	337
9.5.3	Demonstraties bij andere manifestaties	338
9.6	Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren	339
9.6.1	Demonstraties bij ambassades en consulaten	339
9.6.2	Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften	339
9.7	Conclusies	341
10	DEMONSTRATIERECHT FRANKRIJK	343
10.1	Inleiding	343
10.2	Grondwettelijk kader	347
10.3	Wettelijk kader van het demonstratierecht	350
10.3.1	Bestuursrechtelijke bepalingen	351
10.3.2	Strafrechtelijke bepalingen	356
10.4	Demonstratietype 1: demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden	361
10.4.1	Blokkadeacties	361
10.4.2	Bezettingsacties	364
10.4.3	Demonstratieve vernielingen van cultureel erfgoed	368

10.5	Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen	371
10.5.1	Demonstraties bij abortusklinieken	372
10.5.2	Demonstraties bij woningen	373
10.5.3	Demonstraties bij andere demonstraties	374
10.6	Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren	376
10.6.1	Demonstraties bij ambassades en consulaten	376
10.6.2	Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften	377
10.7	Conclusies	377
DEEL E – RECHTSTHEORETISCHE ANALYSE		379
11	DEMONSTREREN IN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT	380
11.1	Inleiding	380
11.2	De algemene bepaling van de Grondwet	383
11.3	De grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingsgronden	386
11.4	Formele en materiële democratie	388
11.5	Weerbare democratie	389
11.6	Vrijheid van meningsuiting	392
11.7	Burgerlijke ongehoorzaamheid	395
11.8	Verdergaand protest	398
11.9	Conclusies	401
DEEL F – KERNBEVINDINGEN		406
12	KERNBEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK	407
12.1	Inleiding	407
12.2	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	407
12.3	Aanpassing wettelijk kader demonstratierecht	410
12.3.1	Fundamenteel belang demonstratievrijheid	412
12.3.2	Niet noodzakelijk	415
12.3.3	Niet doeltreffend en mogelijk zelfs averechts	419
12.4	De regulering van enkele specifieke demonstratietypen	420
12.4.1	Demonstranten die bewust de grenzen van de wet overschrijden	420
12.4.2	Demonstraties die schuren met andere fundamentele rechten of leiden tot internationale spanningen	428
12.5	Observaties ten aanzien van het handelingsperspectief	433
12.6	Samenvattend: belangrijkste conclusies en aanbevelingen	438

BRONVERMELDING	443
I. Rechtspraak	443
II. Parlementaire geschiedenis	458
III. Literatuur en overige stukken	461
 BIJLAGEN	 484
I. Gesprekspartners interviews en deelnemers kennistafels	484
II. Vragenlijst	487

SAMENVATTING

In 1983 besluit de Nederlandse regering om het recht om te demonstreren ('het recht tot betoging') als zelfstandig grondrecht op te nemen in artikel 9 van de Grondwet. Daarbij benadrukt de regering dat demonstreren, als een gezamenlijke manier om een mening te uiten en deel te nemen aan het publieke debat, een belangrijke plaats in de Nederlandse samenleving heeft verworven.¹ Dat belang is in de loop der jaren geenszins verminderd, zoals blijkt uit de duizenden demonstraties die tegenwoordig per jaar worden gehouden.

Een veelgehoord geluid in politieke en maatschappelijke discussies is dat veel demonstraties in Nederland leiden tot ordeverstoringen of zelfs uitmonden in (grootschalige) gewelddadigheden of rellen. In verreweg de meeste gevallen verlopen demonstraties echter vreedzaam en veroorzaken zij nauwelijks hinder. Het is van belang dit voorop te stellen, omdat de beeldvorming in de politieke en maatschappelijke discussies in grote mate de perceptie van demonstraties kleurt.

In mei 2025 concludeerde de Inspectie Justitie en Veiligheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat 97% van de demonstraties geen risico vormt voor de openbare orde en veiligheid.² Van de resterende 3% waarbij zich tussen 2015 en 2022 incidenten voordeden, bleek dat in driekwart van de gevallen sprake was van een enkele registratie van een incident. Slechts bij 1% van de demonstraties waarbij een incident werd geregistreerd – wat neerkomt op circa 0,03% van alle demonstraties – ging het om meer dan tien incidenten tijdens die demonstratie. Daaruit concludeert de Inspectie dat demonstraties in veruit de meeste gevallen niet voor grootschalige problemen zorgen.³

Dat neemt niet weg dat zich bij een klein deel van de demonstraties knelpunten voordoen en dat dit in de uitvoeringspraktijk complexe situaties oplevert, bijvoorbeeld wanneer demonstranten bewust de wet overtreden of wanneer de uitoefening van het recht om te demonstreren botst met de rechten van anderen. In dit onderzoek hebben we getracht oog te hebben voor zowel de overgrote meerderheid van demonstraties waarbij zich geen knelpunten voordoen, alsook voor de demonstraties waarbij die zich wel voordoen.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat (grootschalige) gewelddadigheden en rellen buiten de reikwijdte van de demonstratievrijheid vallen en dus niet door het recht worden beschermd. Bij dit vrijheidsrecht gaat het namelijk om het fundamentele recht om *vreedzaam* te demonstreren. Dat vrijheidsrecht staat centraal in dit onderzoek en in de centrale onderzoeksvraag die we daarin beantwoorden.

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig en luidt als volgt:

¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 133872, nr. 3, p. 39; *Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Rapportage van de commissie Cals/Donner), Den Haag 1969.

² Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 95.

³ *Ibid*, p. 29.

(i) Biedt het Nederlandse demonstratierecht, zoals uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties en andere wet- en regelgeving, voldoende handvatten om demonstraties te reguleren op een wijze die enerzijds recht doet aan de demonstratievrijheid en anderzijds geen onevenredige inbreuk maakt op andere rechten, vrijheden en belangen?

(ii) Biedt de wijze waarop autoriteiten in enkele ons omringende landen met demonstraties omgaan inspiratie voor een herziening van het Nederlandse demonstratierecht binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet?

In dit rapport, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is opgesteld door een onderzoeksteam vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto, de Universiteit van Amsterdam en Tilburg University, wordt deze vraag beantwoord aan de hand van een combinatie van klassiek-juridisch, rechtsvergelijkend, empirisch en rechtstheoretisch onderzoek. Het onderzoek bestaat allereerst uit een analyse van Nederlandse en internationale wet- en regelgeving, verdragen, rechtspraak, literatuur en soft law. Daarnaast bevat het onderzoek een rechtsvergelijkende component met Duitsland, Engeland en Frankrijk. Voor het empirische onderzoek hebben we een vragenlijst uitgezet onder alle Nederlandse burgemeesters en 42 interviews gehouden met onder andere gesprekspartners bij gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), een NGO, adviesorganen, organisatoren van of deelnemers aan demonstraties, advocaten en wetenschappers. Ook hebben wij aan het einde van de onderzoeksperiode twee kennistafelbijeenkomsten georganiseerd, waarbij met verschillende experts is gereflecteerd op een aantal onderzoeksuitkomsten. In het rechtstheoretische onderzoek wordt ten slotte gereflecteerd op enkele grondslagen van het demonstratierecht in de democratische rechtsstaat.

Om het onderzoek af te bakenen, richten wij ons in dit rapport naast de meer algemene demonstratierechtelijke delen op enkele specifieke, uitzonderlijke typen demonstraties. De selectie is gemaakt op basis van de onderzoeksopdracht, de actualiteit van de vraagstukken, en de reikwijdte en looptijd van het onderzoek. De onderscheiden categorieën demonstraties overlappen en sluiten elkaar dus niet uit. Het betreft de volgende demonstratietypen met bijbehorende casussen: (1) demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, zoals zich kan voordoen bij blokkadeacties, bezettingsacties en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed, (2) demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen, zoals bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken en van woningen en bij (tegen)demonstraties in de nabijheid van andere manifestaties (zoals een andere demonstratie of herdenking), en (3) demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren, zoals het geval kan zijn bij demonstraties in de buurt van ambassades en consulaten en demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield.

Met dit onderzoek beogen wij inzichten te geven in de bestaande kaders rondom het demonstratierecht en een bijdrage te leveren aan een geïnformeerd debat over de omgang met het demonstratierecht in Nederland. Het rapport bestaat daartoe uit zes delen (deel A-F). Deze delen vatten wij hieronder kort samen.

Deel A. Kader demonstratierecht

Hoofdstukken 2 en 3 – Het demonstratierecht wordt beschermd op zowel nationaal als internationaal niveau, namelijk door artikel 9 Grondwet (Gw), artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Deze bepalingen fungeren als toetsingsraamwerk waaraan de Nederlandse autoriteiten dienen te voldoen.

Uit dit kader vloeit allereerst voort dat het demonstratierecht allerlei soorten (protest)acties beschermt. Die vallen onder de bescherming van dit recht zolang zij vreedzaam zijn. De bescherming vervalt pas wanneer organisatoren en demonstranten niet-vreedzaam zijn, dat wil zeggen dat zij een gewelddadige intentie hebben of gewelddadig gedrag vertonen. Ook demonstraties die hinderlijk, verstorend of aanstootgevend zijn, worden dus door het recht beschermd. Alhoewel er niet altijd een duidelijke scheidslijn is tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstraties, is het uitgangspunt een vermoeden van vreedzaamheid.

De primaire taak van de autoriteiten is om demonstraties te eerbiedigen, beschermen en faciliteren. Demonstranten kiezen in beginsel zelf het tijdstip, de locatie en de wijze van bijeenkomen. De autoriteiten hebben een inspanningsverplichting om te zorgen dat dit zoveel mogelijk binnen zicht- en geluidsafstand is van datgene waartegen de demonstranten willen demonstren. Zij moeten zowel terughoudend zijn met het opleggen van beperkingen, als zich actief inspannen om de veiligheid van de demonstranten te beschermen.

Beperkingen van het demonstratierecht zijn op grond van het IVBPR en EVRM enkel toegestaan indien zij (i) een duidelijke wettelijke basis hebben, (ii) een van de legitieme doelen uit artikel 21 IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM dienen en (iii) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Op nationaal niveau vereist artikel 9 lid 1 Gw voor een beperking een basis in een wet afkomstig van onze hoogste wetgever (de regering en Staten-Generaal). Op grond van artikel 9 lid 2 Gw kunnen Nederlandse lokale autoriteiten – met name de burgemeester heeft hierin een belangrijke rol – slechts beperkingen opleggen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, althans voor zover die bevoegdheid in de wet aan hen is gegeven.

Bij het opleggen van beperkingen moet steeds rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden van het geval en het risico van een *chilling effect* (afschrikwekkende werking) dat kan uitgaan van – met name strafrechtelijke – beperkingen van de vreedzame uitoefening van het demonstratierecht. Volgens het aan het EVRM gekoppelde Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (dat belast is met de taak het EVRM te interpreteren) kan strafrechtelijk optreden jegens demonstranten zijn toegestaan wanneer zij laakbaar gedrag (*reprehensible acts*) vertonen. Daarvan is volgens het Hof sprake wanneer demonstranten het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid. In enkele (recente) uitspraken acht het EHRM strafrechtelijk optreden ook buiten een *reprehensible act* mogelijk.⁴ Het is volgens het EHRM evenwel niet toegestaan een

⁴ Zie in dit verband EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (*Eckert/Frankrijk*), par. 73-75 (deelname verboden demonstratie) en EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*), par. 64-69 (niet-opvolgen politiebevel om een voor het publiek gesloten deel van het ministerie van Justitie te verlaten).

demonstrant te vervolgen enkel vanwege het feit dat diegene deelnam aan een vreedzame demonstratie, zonder daarbij iets onwettigs of gewelddadigs te hebben gedaan. Strafrechtelijk optreden, waaronder het opleggen van sancties, dient bovendien te allen tijde proportioneel te zijn en dus niet verder te gaan dan voor het bereiken van het legitieme doel noodzakelijk is.

Deel B. Demonstratierecht in Nederland

Hoofdstukken 4 en 5 – In het Nederlandse recht zijn verschillende bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen opgenomen op grond waarvan demonstraties en het gedrag van demonstranten kunnen worden gereguleerd. Deze vormen een uitwerking van de in de Grondwet en verdragen opgenomen mogelijkheid tot beperking van het demonstratierecht.

In dit verband is met name de Wet openbare manifestaties (Wom) relevant. Demonstraties op openbare plaatsen moeten vooraf worden aangemeld bij de burgemeester – niet ter verkrijging van toestemming, maar om de burgemeester in staat te stellen faciliterende maatregelen te treffen. Het beperken of (in een uiterst geval) verbieden of beëindigen van een demonstratie is slechts toegestaan als dat noodzakelijk is in het licht van de legitieme belangen (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden) en mag niet worden gebaseerd op de inhoud van de demonstratie. Voor andere dan openbare plaatsen geldt een beperkter regime: daar kan de burgemeester slechts ingrijpen door de demonstratie te beëindigen in het licht van twee legitieme belangen (gezondheid, wanordelijkheden).

De Wet openbare manifestaties vormt het primaire wettelijke kader voor het reguleren van demonstraties in Nederland. Algemene bestuursrechtelijke bevoegdheden uit andere wetgeving dienen niet te worden ingezet. Zo achten wij de last onder dwangsom geen geëigend middel om de naleving van voorschriften uit de Wet openbare manifestaties te verzekeren en menen wij dat de noodbevoegdheden van de burgemeester (artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet) onvoldoende voorzien in een wettelijke grondslag op basis waarvan de demonstratievrijheid kan worden beperkt.

Strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden blijven (via de weg van artikel 9 lid 1 Gw) evenwel onverkort van toepassing tijdens demonstraties. Demonstranten die zich schuldig maken aan strafbare feiten, zoals lokaalvredebreuk, opruiing of geweldpleging, kunnen daar dus strafrechtelijk voor worden vervolgd. Alhoewel strafrechtelijk optreden geen *chilling effect* mag hebben op de vreedzame uitoefening van de demonstratievrijheid en proportioneel dient te zijn, kan een zekere mate van afschrikwekkend effect wel zijn gerechtvaardigd wanneer dit betrekking heeft op het plegen van (ernstige) strafbare feiten.

Hoofdstuk 6 – Kijken we specifiek naar de huidige regulering in het Nederlandse recht van de specifieke typen demonstraties waar we in ons onderzoek in het bijzonder aandacht aan besteden, dan kan heel kernachtig het volgende worden geconcludeerd.

Demonstranten die bewust de grenzen van de wet overtreden (zoals het geval kan zijn bij demonstratieve blokkades, bezettingen en vernielingen van cultureel erfgoed) – Demonstranten moeten zich in beginsel gewoon aan de (straf)wet houden. Dat een actie bescherming van het demonstratierecht toekomt (artikel 11 lid 1 EVRM), betekent nog niet dat daar onder voorwaarden niet tegen kan worden opgetreden (artikel 11 lid 2 EVRM). Vreedzame blokkade- en bezettingsacties vallen in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht. De burgemeester kan op grond van de Wet openbare manifestaties optreden (artikelen 5-8 Wom). Overtreding van een opgelegde beperking vormt een strafbaar feit (artikel 11 Wom), maar rechtvaardigt niet automatisch de beëindiging van de demonstratie. Bij bezettingen op privé-terreinen kan de rechthebbende daarnaast aangifte doen tegen de demonstranten (erfvredebreuk, artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)). Ten aanzien van demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed geldt dat het demonstratierecht en het recht op vrijheid van meningsuiting in beginsel ook de (non-verbale) vorm beschermen waarin een mening wordt geuit. Het is echter de vraag in hoeverre gewelddadig gedrag tegen goederen valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. Wij achten het verdedigbaar als de (Nederlandse) rechter – in lijn met onder andere het VN-Mensenrechtencomité (dat toeziet op de naleving van art. 21 IVBPR) – niet-vreedzaamheid zou aannemen als sprake is van het opzettelijk ernstig schade toebrengen aan de goederen van anderen. Het gegeven dat sommige demonstranten geweld gebruiken betekent overigens niet dat daarmee de gehele demonstratie als niet-vreedzaam kan worden beschouwd. Het in het kader van een demonstratie beschadigen of vernielen van cultureel erfgoed is in beginsel te kwalificeren als een *reprehensible act* waartegen blijkens de rechtspraak van het EHRM strafrechtelijk kan worden opgetreden. Dit optreden dient echter wel te allen tijde proportioneel te zijn.

Demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen (zoals demonstraties bij abortusklinieken, bij woningen en bij andere manifestaties) – Demonstraties die choqueren, kwetsen of verontrusten, vallen in beginsel binnen de reikwijdte van de demonstratievrijheid. De grens van het demonstratierecht ligt daar waar demonstranten niet vreedzaam zijn en dus gewelddadig gedrag tonen of een gewelddadige intentie hebben. Zolang hier geen sprake van is, vallen demonstraties bij abortusklinieken, woningen en bij andere manifestaties onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid. Een vreedzame tegendemonstratie komt bovendien in beginsel net zoveel bescherming toe als de manifestatie waartegen zij is gericht; autoriteiten hebben een positieve verplichting om zich in te spannen dat beide manifestaties vreedzaam en veilig kunnen verlopen. De burgemeester kan alleen beperkingen aan demonstraties verbinden – zoals het aanwijzen van een andere locatie – indien dat noodzakelijk is ter bescherming van gezondheid, in belang van het verkeer of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden; dus niet expliciet ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij geldt dat de grens van wanordelijkheden in bepaalde contexten, zoals bij parlamentsgebouwen, ziekenhuizen, begraafplaatsen en volgens de rechtspraak ook bij abortusklinieken, eerder kan zijn bereikt, gelet op de orde en rust die op die locatie moet gelden. Die grens kan ook eerder zijn bereikt bij een (tegen)demonstratie die zich richt tegen een herdenkingsbijeenkomst, gelet op de stilte en waardigheid die een dergelijke bijeenkomst kenmerkt.

Demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren (zoals demonstraties bij ambassades en consulaten en demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften) – Dat demonstraties internationale spanningen kunnen opleveren, is geen grond voor het beperken van een demonstratie. Wel geldt op basis van artikel 9 Wom een bijzonder regime voor manifestaties bij diplomatieke vertegenwoordigingen: demonstranten mogen het functioneren van

de instelling niet hinderen. Indien noodzakelijk kan de burgemeester tijdens de demonstratie aanwijzingen geven of (in uitzonderlijke gevallen) de demonstratie beëindigen. Uit rechtspraak en literatuur kan worden opgemaakt dat het tijdens een demonstratie vernielen van een religieus geschrift in beginsel niet betekent dat de demonstratie als zodanig geen bescherming meer toekomt. In het Nederlandse recht is het vernielen van religieuze geschriften bovendien niet strafbaar gesteld. Dat een religieus geschrift wordt vernield kan er wel aan bijdragen dat bepaalde uitlatingen die daarbij worden gedaan als strafbaar worden bestempeld (artikel 137c Sr). Het EHRM lijkt in principe beoordelingsruimte te laten voor een door nationale autoriteiten opgelegde beperking van vernieling van religieuze geschriften in lijn met nationale wetgeving (denk aan een strafbaarstelling); de keuze is in die zin aan de wetgever. Van een expliciete positieve verplichting om de vernieling van religieuze geschriften strafbaar te stellen, lijkt volgens de literatuur momenteel echter geen sprake. Dit kan anders zijn in het geval dat de actie wordt gekwalificeerd als een ernstige vorm van *hate speech* of misbruik van recht.

Deel C. De Nederlandse rechtspraktijk

Hoofdstuk 7 – Het empirisch onderzoek naar de rechtspraktijk van het demonstratierecht in Nederland toont een geschakeerd beeld van de wijze waarop dit grondrecht en de uitoefening ervan in de praktijk wordt beleefd, beschermd en gereguleerd. Uit de vragenlijst, interviews en kennistafels blijkt dat er, ondanks verschillen in de uitvoering tussen gemeenten, brede erkenning bestaat voor het fundamentele karakter van het demonstratierecht. Tegelijkertijd constateren we op basis van de gesprekken dat het demonstratieklimaat aan verandering onderhevig is. Hoewel het overgrote deel van de demonstraties zonder incidenten verloopt, ligt de maatschappelijke en politieke nadruk onevenredig sterk op een gering aantal demonstraties waarbij incidenten plaatsvinden. Deze selectieve blik draagt volgens gesprekspartners bij aan maatschappelijke beeldvorming waarin demonstraties worden geassocieerd met escalatie. Hierdoor ontstaat er politieke vraag naar strengere beperkingen, die juridisch gezien door gesprekspartners niet noodzakelijk worden geacht.

Waar demonstraties vroeger vaak werden georganiseerd door duidelijke, herkenbare bewegingen of organisaties, is er tegenwoordig sprake van meer fragmentatie. Hierdoor ontstaat een nieuwe dynamiek, waarin meerdere identiteiten samenkomen binnen één protest. Dit maakt het voor gemeenten en de politie moeilijker om risico's in te schatten, contact te krijgen met organisatoren en afspraken te maken over facilitering en bescherming. Het knelpunt dat sommige demonstraties niet worden aangemeld, versterkt dit spanningsveld. Gesprekspartners in de interviews en tijdens de kennistafels delen de mening dat de oplossing niet ligt in een verbod op niet-aangemelde demonstraties, maar juist in het stimuleren van aanmelding door duidelijk te maken dat dit de demonstranten en de demonstratie ten goede komt.

Het empirisch onderzoek wijst verder uit dat het bestaande wettelijk kader aan burgemeesters in beginsel voldoende handvatten biedt en toereikend is om demonstraties te kunnen eerbiedigen, beschermen en faciliteren. De knelpunten liggen volgens gesprekspartners met name in de toepassing en handhaving van dat kader. Daarbij wordt vaak gewezen op capaciteitsproblemen bij de politie en gemeenten, maar ook op aspecten als de veranderende dynamiek bij bepaalde demonstraties, de aanmeldingsbereidheid van organisatoren, kennis over het

demonstratierecht bij zowel overheid als burger en het soms stroeve contact tussen betrokken partijen.

Ondanks dat de politie zichzelf ziet als facilitator en beschermer van demonstranten, kunnen demonstranten de aanwezigheid van de politie als controlerend of intimiderend ervaren. De spanning tussen facilitering en repressie komt dan ook in veel gesprekken naar voren. Mogelijke oplossingen worden gezocht in selectievere inzet van de politie en het vaker inzetten van de netwerkeenheid (Handhaven en Netwerken) van de politie. Het uitgangspunt van het faciliteren en beschermen van demonstraties in combinatie met de beperkt beschikbare capaciteit levert een uitdaging op. Desalniettemin geven gesprekspartners aan dat praktische obstakels in beginsel niet zouden moeten leiden tot wetswijzigingen.

De breed gedragen boodschap van respondenten op de vragenlijst en gesprekspartners in ons onderzoek is dan ook dat het juridisch kader in beginsel toereikend is en geen aanpassing behoeft. De aandacht dient met name uit te gaan naar het praktische handelingsperspectief, met in het bijzonder aandacht voor de capaciteitsproblematiek, het vergroten van de aanmeldingsbereidheid en het versterken van demonstratierechtelijke kennis en het onderlinge contact tussen gemeente, politie en demonstratieorganisatoren.

Deel D. Demonstratierecht in andere landen

Kijken we naar verschillende landen om ons heen – in dit onderzoek betreft het Duitsland, Engeland en Frankrijk – dan valt op dat met name Engeland, maar ook Frankrijk, wat ons betreft aantoont hoe het demonstratierecht niet zou moeten worden gereguleerd in wet- en regelgeving en in de praktijk. Het Duitse recht biedt daarentegen wel in enkele opzichten inspiratie.

Hoofdstuk 8 – In Duitsland is het demonstratierecht stevig verankerd in de Duitse grondwet en de rechtspraak van het Duitse constitutionele hof. Dit hof kwalificeert het demonstratierecht als onontbeerlijk in een democratische rechtsstaat en is kritisch op beperkingen van dit recht: die zijn uitsluitend mogelijk voor zover dit noodzakelijk is ter bescherming van andere, (minstens) even belangrijke rechtsbelangen en met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Het Duitse recht biedt in enkele opzichten inspiratie voor het Nederlandse recht: (1) de fundamentele rechten van anderen zijn daar door de rechter meer dan door de Nederlandse rechter verdisconteerd in de criteria op grond waarvan beperkend kan worden opgetreden bij demonstraties; (2) de demonstratiewet wordt daar duidelijker dan in Nederland gezien als de uitputtende wet voor het reguleren van demonstraties; en (3) een recente wetsherziening voorziet daar op een evenwichtige wijze in regulering van problematiek rondom protestacties bij abortusklinieken. Desalniettemin zien we in Duitsland ook recente zorgelijke trends, zoals het opleggen van onevenredig hoge onvoorwaardelijke gevangenisstraffen aan demonstranten die zich burgerlijk ongehoorzaam gedragen en de invoering van integrale en daarmee al snel disproportionele demonstratieverboden op bijvoorbeeld wegen en luchthavens. Deze gevangenisstraffen en demonstratieverboden staan op gespannen voet met de eisen die artikel 11 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid.

Hoofdstuk 9 – In Engeland is de afgelopen jaren het demonstratierecht flink ingeperkt door nieuwe wetgeving, met name de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* en de *Public Order Act 2023*. Deze wetten verlagen onder andere de drempel voor overheidsingrijpen bij

demonstraties en introduceren (deels overbodige) strafbaarstellingen voor bepaalde protest-tactieken – met in sommige gevallen disproportionele sancties – die een *chilling effect* met zich mee kunnen brengen en kunnen leiden tot onvoorzienbaar, inconsistent en zelfs arbitrair politieoptreden. Deze bepalingen staan op gespannen voet met de eisen van artikel 11 EVRM, en laten – zoals onder andere blijkt uit rapporten van de Joint Committee on Human Rights van het Britse parlement, maar ook uit commentaar van Engelse wetenschappers en internationale organisaties – een zorgwekkende trend zien van steeds repressiever optreden richting demonstraties. Volgens een Engelse wetenschapper gaat het om reactieve wetgeving, waarbij een ‘overall thought-through plan’ ontbreekt.

Hoofdstuk 10 – Ook in Frankrijk staat de uitoefening van de demonstratievrijheid in de praktijk onder toenemende druk, ook al is het recht stevig verankerd in Franse grondwet. Het Franse voorbeeld laat zien hoe snel een repressieve benadering kan leiden tot een afschrikkend effect op burgers die willen demonstreren en tot een verharde verhouding tussen demonstranten en autoriteiten. Het harde optreden van politie en justitie, en de ruime toepassing van strafrechtelijke bepalingen, hebben ertoe geleid dat individuen terughoudender zijn geworden om hun stem te laten horen. Daarmee komt de democratische functie van het demonstratierecht als forum voor pluralisme onder druk te staan.

Deel E. Rechtstheoretische analyse

Hoofdstuk 11 – De Grondwet en het EVRM erkennen de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid als fundamentele pijlers van de democratische rechtsstaat. Deze rechten zijn onmisbaar voor pluraliteit, publieke discussie en burgerparticipatie. Zowel het EHRM als de Hoge Raad benadrukken dat uitingen die kwetsen of choqueren in principe moeten worden geduld zolang zij bijdragen aan het publieke debat. Alleen wanneer meningsuitingen aanzetten tot geweld, haat of onverdraagzaamheid, of de rechten en vrijheden van anderen onevenredig aantasten, mag de overheid ingrijpen. Binnen een weerbare democratie is het soms nodig de vrijheid van meningsuiting of het demonstratierecht te beperken om de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat te beschermen, maar tegelijkertijd moet de overheid terughoudend omgaan met dwangmiddelen en strafrechtelijke vervolging. Bij demonstraties waarbij sprake is van burgerlijke ongehoorzaamheid geldt bovendien dat de overheid een plicht heeft te onderzoeken of deze acties wezenlijke tekortkomingen blootleggen in bepaalde besluiten of het functioneren van de democratie. Een weerbare democratie onderscheidt zich juist door open te staan voor zelfcorrectie: zij beschermt zich tegen uitingen die haar fundamentele ondermijnen, maar blijft tegelijk ontvankelijk voor kritiek en verandering. Zowel burgers als overheid dragen de verantwoordelijkheid om binnen de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat te handelen en de democratie levend te houden door middel van dialoog, tolerantie en respect voor de rechten van anderen.

Deel F. Kernbevindingen

Hoofdstuk 12 – De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de Wet openbare manifestaties in combinatie met andere wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte biedt voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Een (ingrijpende) aanpassing van de wijze waarop het demonstratierecht momenteel in Nederland in wet- en regelgeving is vormgegeven, is dus niet vereist. Deze kernconclusie neemt niet weg dat er knelpunten zijn die

aandacht en verbetering behoeven. Die knelpunten zien echter met name op de uitvoering, oftewel de rechtspraak.

Voorop staat dat een stevige bescherming van het demonstratierecht onlosmakelijk is verbonden met een gezonde democratische rechtsstaat in Nederland. Het demonstratierecht waarborgt zowel het pluralistische karakter van een democratische samenleving als de participatie van burgers in het besluitvormingsproces. Tijdens de 42 interviews die wij hebben afgenomen, wezen alle gesprekspartners op het belang van dit recht. Gesprekspartners benadrukten dat terughoudendheid moet worden betracht met het aanpassen van het juridisch kader en het opleggen van beperkingen bij demonstraties en dat het faciliteren en beschermen van het demonstratierecht het uitgangspunt zou moeten zijn. Kijken we bijvoorbeeld naar Engeland, waar de regering in de afgelopen jaren in hoog tempo wetgeving heeft doorgevoerd die op verschillende punten ronduit haaks staat op hetgeen internationale mensenrechtenverdragen voorschrijven, dan zien we hoe broos democratische waarborgen kunnen zijn.

Uit ons empirisch onderzoek onder burgemeesters, politie, justitie, een NGO, (advocaten van) demonstranten, wetenschappers en anderen blijkt dat het merendeel van de gesprekspartners er geen behoefte aan heeft of er niet de noodzaak van ziet dat de wet wordt aangescherpt of dat op grond van de bestaande wet beperkender kan worden opgetreden. Gesprekspartners geven aan – in lijn met de bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in het voorjaar van 2025 dat tussen 2015 en 2022 97% van de demonstraties zonder incidenten verliep – dat er slechts bij een zeer gering deel van de demonstraties die plaatsvinden sprake is van incidenten en dat het belangrijk is om dat gegeven in het achterhoofd te houden bij een discussie over het al dan niet wijzigen van het demonstratierechtelijk kader. In dit verband achten wij het tevens van belang dat meer inzicht wordt verkregen in wat precies als een incident wordt aangemerkt, en of een incident wordt veroorzaakt door de demonstranten zelf of door bijvoorbeeld derden.

Gesprekspartners benoemen dat de focus in het politieke en maatschappelijke debat sterk ligt op de incidenten die zich bij demonstraties voordoen. Als een demonstratie zonder incidenten verloopt, wordt daar in de media volgens veel gesprekspartners niet of nauwelijks over bericht. De focus op incidenten draagt volgens hen bij aan een vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend, wat enerzijds het draagvlak voor de bescherming van het demonstratierecht ondermijnt en anderzijds het draagvlak voor het invoeren van disproportionele demonstratiebeperkingen doet toenemen. In dit kader wijzen gesprekspartners nadrukkelijk op de noodzaak om incidenten bij demonstraties in een historisch perspectief te plaatsen; (discussies over) incidenten bij demonstraties zijn van alle tijden. Er kan volgens hen vandaag de dag bovendien niet worden gesproken van meer ontwrichtende of meer radicale demonstraties gezien vanuit een historisch perspectief.

Bovendien bestaat het risico dat (wettelijke) demonstratierechtbeperkende wijzigingen weinig doeltreffend (of zelfs averechts) werken en dat dit bovendien meer inzet van de uitvoeringsinstanties vereist, terwijl uit ons empirisch onderzoek blijkt dat de beschikbare capaciteit op dit moment al een pijnpunt is bij de regulering van demonstraties. In landen als Engeland en Frankrijk zien we dat de restrictieve en repressieve tendens die de afgelopen jaren zichtbaar is ten aanzien van demonstraties leidt tot een negatief klimaat rondom de uitoefening van het demonstratierecht. Dit kan ertoe leiden dat vreedzame demonstranten ervan afzien om gebruik te maken van hun recht op vreedzaam demonstreren en het kan leiden tot verharding en ongenoegen dat zich op een niet-vreedzame wijze kan uiten.

Alhoewel we een (ingrijpende) aanpassing van wet- en regelgeving dus niet noodzakelijk noch doeltreffend achten, bestaat er in de praktijk een aantal knelpunten dat wat ons betreft kan worden ondervangen met kleinere aanpassingen. Het betreft wetsaanpassingen waarvan er wat ons betreft één zou moeten worden doorgevoerd – namelijk het in overeenstemming brengen van de Wet openbare manifestaties met internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet (zie aanbeveling 3 hieronder) – en de andere het overwegen waard zijn, maar geen betrekking hebben op situaties waarin de Nederlandse wet evident tekortschiet ten opzichte van de Grondwet en internationale verplichtingen.

De knelpunten die zich voordoen bij demonstraties zien echter voornamelijk op de uitvoeringspraktijk. Naast de eerdergenoemde knelpunten rondom het aanmelden, de communicatie, het kennisniveau van het demonstratierecht en de capaciteitsproblematiek, worstelen autoriteiten met demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overtreden, zoals het geval kan zijn bij snelwegblokkades. In dit kader geven gesprekspartners aan dat normen geen ‘lege hulzen’ moeten zijn en dat normhandhaving ook vanuit staatsrechtelijk perspectief van belang kan zijn. Internationale mensenrechtenverdragen lijken bij dit type demonstratie – zoals bij een bezettingsactie en bij deelname aan een verboden demonstratie – op sommige punten binnen de kaders van de huidige wet meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden te bieden dan dat Nederlandse rechters soms lijken te menen. Dat neemt niet weg dat dergelijk optreden – aanhouden, vervolgen, veroordelen – alsook op te leggen sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn. Bovendien zien we dat de wettelijke grondslag voor optreden tegen dergelijke demonstraties in de rechtspraak soms kwestieus is, terwijl er meer geëigende middelen voorhanden zijn die niet of nauwelijks worden benut. De inzet van ingrijpende privacy-beperkende openbare-ordehandhavingsmaatregelen (zoals huisbezoeken en monitoring in besloten chatgroepen) bij het ontbreken van (dreigende) strafbare feiten is bovendien niet toegestaan op grond van huidige wetgeving en is evenmin noodzakelijk.

Verder dient te worden opgemerkt dat op het moment van schrijven van dit rapport meerdere zaken over anti-abortus/pro-life-demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig zijn, waarin de Afdeling naar verwachting richtingbepalende uitspraken zal doen over de uitleg van het wanordelijkhedenbegrip.⁵ Deze uitspraken zal de Afdeling na de afrondingsdatum van dit rapport doen. Het is dus mogelijk dat oplossingsrichtingen inzake dit type demonstratie zich in de rechtspraak (binnenkort) verder zullen uitkristalliseren. Is dit niet het geval, dan kan de wetgever overwegen nadere stappen te zetten. Het meer algemeen aanpassen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom in die zin dat daar een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd, achten wij niet wenselijk. Meerdere respondenten geven in dit verband tijdens ons onderzoek aan dat er een risico bestaat dat een dergelijke beperkingsgrond verwordt tot een soort ‘vergaarbak’, waarbij het demonstratierecht disproportioneel wordt ingeperkt.

Aanbevelingen en aandachtspunten

De onderzoeksresultaten leiden tot een aantal aanbevelingen en aandachtspunten:

⁵ Persagenda Raad van State van 10 juni 2025, zie: https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

1. Voer in Nederland geen ingrijpende aanpassingen van de wet- en regelgeving inzake het demonstratierecht door. Dat is niet in lijn met het fundamentele belang van het demonstratierecht in onze democratische rechtsstaat en is niet noodzakelijk en niet doeltreffend.
2. Overweeg om de noodzakelijkheidstoets expliciet te verankeren in de Wet openbare manifestaties. Dit vergroot de kenbaarheid en legitimiteit van de norm.⁶
3. De tekst van artikel 5 lid 2 sub a en b en artikel 7 sub a Wom dient in lijn te worden gebracht met internationale mensenrechtenverdragen door de bevoegdheden te schrappen dat een demonstratie kan worden verboden of beëindigd vanwege het niet of te laat aanmelden van een demonstratie, vanwege het niet (tijdig) verstrekken van de vereiste gegevens of vanwege het in strijd handelen met een opgelegde beperking uit de Wet openbare manifestaties. Het verbieden of beëindigen van een demonstratie is uitsluitend toegestaan wanneer een van de legitieme doelen daartoe noodzaakt.
4. Overweeg het creëren van specifieke noodbevoegdheden voor demonstraties in de Wet openbare manifestaties zelf. De ongeclausuleerde noodbevoegdheden uit artikel 175 Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 Gemeentewet (noodverordeningbevoegdheid) zijn niet bedoeld voor het inperken van de demonstratievrijheid.
5. In de uitzonderlijke situatie waarin het gedwongen verplaatsen van demonstranten noodzakelijk is na beëindiging van de demonstratie overeenkomstig de Wet openbare manifestaties en overtreding van het daarop gegeven noodbevel, kan dit enkel geschieden op grond van een daarvoor bestemde grondslag: de bestuurlijke ophouding in de zin van artikel 176a juncto artikel 154a Gemeentewet. Het verdient aanbeveling om te verkennen in hoeverre de toepassingsvoorwaarden van dit instrument kunnen worden versoepeld binnen de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsbeneming.
6. Ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken – het type bijzondere demonstratie dat zich volgens de respons op de vragenlijst relatief vaak voordoet – is het mogelijk dat oplossingsrichtingen zich in de rechtspraak verder zullen uitkristalliseren. Is dit niet het geval, dan kan de wetgever overwegen om op te treden met daarvoor specifiek ingerichte wetgeving. Het in dit verband meer algemeen aanpassen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom, in die zin dat daar een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd, achten wij niet wenselijk.
7. Investeer in structurele oplossingen voor het capaciteitsknelpunt bij de politie rondom demonstraties. Daarbij is het van belang dat oog is voor zowel het faciliteren en beschermen van demonstraties als voor andere politietaken en voor de werkdruk binnen de politieorganisatie.

⁶ Deze toets – die expliciet volgt uit internationale verdragsbepalingen waar Nederland aan is gebonden – houdt in dat een beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need'), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking 'relevant en voldoende' zijn.

8. Het verdient aanbeveling om cijfers over incidenten tijdens demonstraties verder te specificeren. Daarbij is onder andere van belang om duidelijkheid te verkrijgen over wat precies als een incident wordt aangemerkt, en of een incident wordt veroorzaakt door de demonstranten zelf of door bijvoorbeeld derden. Meer duidelijkheid over de incidenten geeft een beter zicht op de demonstratiepraktijk.
9. Verbeter de proactieve informatievoorziening aan demonstranten en investeer in lijn met internationaalrechtelijke standaarden in kennisvergroting van het demonstratierecht bij zowel overheid als burger. Daarbij kan worden gedacht aan het gerichter schoolen van ambtenaren en politiefunctionarissen, het delen van *best practices* tussen gemeenten en het proactief en laagdrempelig toegankelijk maken van informatie voor burgers.
10. Sta actief stil bij de wijze waarop communicatie en afstemming met demonstranten plaatsvindt. In dit verband kan worden gedacht aan het aan de voorkant duidelijk uitdragen dat het kennisgeven van een demonstratie loont en aan het vormgeven van een laagdrempelig aanmeldingsformulier. Investeer daarnaast nadrukkelijk in relaties met organisatoren. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de teams Handhaven en Netwerken van de politie; deze teams zijn gespecialiseerd in het leggen van contact met demonstranten en organisatoren.
11. Betracht terughoudendheid bij het opleggen van beperkingen aan demonstraties. Beperkingen zijn enkel toegestaan wanneer zij noodzakelijk zijn op grond van de in de wet neergelegde legitieme belangen (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Het gebruik van standaardvoorschriften ter beperking van demonstraties is niet toegestaan; iedere demonstratie dient op diens eigen merites te worden beoordeeld.
12. Maak ten aanzien van demonstranten geen gebruik van ingrijpende privacy-beperkende openbare-ordehandhavingsmaatregelen (zoals huisbezoeken, monitoring in besloten chatgroepen en surveillance) als er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten. Het betreft niet-noodzakelijke inbreuken op fundamentele rechten waarvoor artikel 3 Politiewet geen kenbare wettelijke basis vormt.
13. Bij demonstraties waar demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, bieden internationale mensenrechtenverdragen in bepaalde gevallen meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden binnen de huidige wettelijke kaders dan het Openbaar Ministerie en de Nederlandse rechter lijken te zien. Zo kan een afschrikwekkend effect gerechtvaardigd zijn ten aanzien van het plegen van (ernstige) strafbare feiten bij demonstraties. Dit laat onverlet dat sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn.

14. Het is van belang dat betrokkenen zich rekenschap geven van de democratische spelregels waarbinnen de uitoefening van het demonstratierecht plaatsvindt. Voor de overheid betekent dit dat zij bij demonstraties haar demonstratierechtelijke bril opzet, waarbij de primaire taak is het eerbiedigen, beschermen en faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht. Zij mag enkel beperkingen stellen voor zover dit strikt noodzakelijk is. Voor organisatoren van demonstraties betekent dit – in de woorden van het EHRM – dat zij zich houden aan de regels van het democratische spel waarin zij zelf actoren zijn, door de geldende regelgeving te respecteren⁷; hetzelfde geldt voor deelnemers aan een demonstratie.

⁷ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (*Eckert/Frankrijk*), par. 71.

ENGLISH SUMMARY

In 1983, the Dutch government decided to include the right to protest⁸ ('het recht tot betoging') as an independent, fundamental right in Article 9 of the Dutch Constitution ('Grondwet'). In doing so, the government emphasised that protesting, as a collective way of expressing opinions and participating in public debate, had gained an important place in Dutch society.⁹ This importance has not diminished over the years, as evidenced by the thousands of protests that are held each year.

A frequently heard argument in the political and public debate is that many protests in the Netherlands lead to disturbances of the peace or even result in (large-scale) violence or riots. In the vast majority of cases, however, protests are peaceful and cause little disruption. It is important to emphasise this, because the image portrayed in political and social discussions greatly colours the perception of protests.

In May 2025, the Inspectorate of Justice and Security of the Ministry of Justice and Security concluded that 97% of protests do not pose a risk to public order and safety.¹⁰ Of the remaining 3% in which incidents occurred between 2015 and 2022, three-quarters of the cases involved a single incident being recorded. Only 1% of the protests with recorded incidents involved more than ten incidents, representing approximately 0.03% of all protests. The Inspectorate thus concludes that in most cases protests do not cause large-scale problems.¹¹

Nevertheless, some protests give rise to challenges, creating complex situations in practice – for example, when demonstrators intentionally transgress the law or when the right to protest clashes with other people's ability to exercise their fundamental rights. This study considers both the vast majority of protests that proceed without incident and those that give rise to challenges.

It should be noted that large-scale violence and riots fall outside the scope of the right to protest and are therefore not protected by law. The right to protest pertains specifically to the right to do so *peacefully*. It is this fundamental freedom that lies at the heart of this study and forms the focus of the central research question we address.

The central research question is twofold and reads as follows:

⁸ In this summary, we primarily use the common term '(the right to) protest', although it can also be referred to as '(the right to) demonstrate' or, more broadly, '(the right to freedom of (peaceful)) assembly'.

⁹ *Kamerstukken II 1975/76, 133872, nr. 3, p. 39; Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Report of Committee Cals/Donner), The Hague 1969.

¹⁰ Inspectorate of Justice and Security, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 May 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 95.

¹¹ *Ibid.*, p. 29.

(i) Does the Dutch law on the right to protest, as laid down in the *Public Assemblies Act* ('Wet openbare manifestaties') and in other legislation, provide sufficient tools to regulate protests so that, on the one hand, the right to protest is respected, while, on the other hand, other rights, freedoms, and interests are not disproportionately interfered with?

(ii) Does the way in which authorities in several neighbouring countries regulate protests provide inspiration for a revision of Dutch law on the right to protest within the framework of international human rights treaties and the Dutch Constitution?

In this report, commissioned by the Research and Data Centre (WODC) and conducted by a research team from the University of Groningen, Pro Facto, the University of Amsterdam and Tilburg University, this question is addressed through a combination of doctrinal, comparative, empirical and legal-theoretical research methods. The research consists primarily of an analysis of Dutch and international legislation and regulations, treaties, case law, literature and *soft law*. In addition, the research includes a comparative component, analysing Germany, England and France. For the empirical research, we distributed a questionnaire to all Dutch mayors and conducted 42 interviews with, among others, representatives of municipalities, the police, the Public Prosecution Service ('Openbaar Ministerie'), an NGO, advisory bodies, protest organisers or participants, lawyers and academics. At the end of the research period, we also organised two roundtable discussions, at which various experts reflected on a number of research findings. Lastly, the legal-theoretical research reflects on some of the foundational principles underpinning the right to protest in a democratic constitutional framework.

To restrict the scope of this research, the report focuses on the general aspects of the right to protest, complemented by a focused selection of specific, exceptional protest types. The selection was made on the basis of the research assignment, the topicality of the issues, and the scope and duration of the research. The different categories of protests overlap and are therefore not mutually exclusive. They concern the following categories of protests: (1) protests in which protesters deliberately transgress the law, as can occur in blockades, occupations or when demonstrators deliberate damage or destruct cultural heritage, (2) protests in which other fundamental rights can be affected, as can be the case with demonstrations in the vicinity of abortion clinics, private residences or other manifestations (such as another demonstration or commemoration), and (3) protests that may cause international tensions, such as protests near embassies or consulates, and protests involving the desecration of religious texts.

The aim of this study is to provide insights into the existing frameworks surrounding the right to protest in the Netherlands and to contribute to an informed debate on how to regulate the right to protest in the Netherlands. To this end, the report consists of six parts (parts A-F). We briefly summarise these parts below.

Part A. Framework for the right to protest

Chapters 2 and 3 – The right to protest is protected at both the national level (Article 9 of the Constitution) as well as on the international level (Article 11 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which refer to the broader right to freedom of ‘peaceful assembly’). These provisions provide a framework to which Dutch authorities must adhere.

The first conclusion to be drawn from this framework is that the right to protest safeguards all types of protest activity. Protests are protected by this right as long as they are peaceful. The protection only ceases when organisers and demonstrators are not peaceful, meaning that they use or incite violence or have violent intentions. Thus, protests that are disruptive, disturbing or offensive are also protected by the right to protest. Although there is not always a clear distinction between peaceful and non-peaceful demonstrations, the starting point is a presumption of peacefulness.

The primary responsibility of the authorities is to respect, protect, and facilitate protests. In principle, protestors choose the time, location, and manner of their protest themselves. Authorities have a duty to ensure that this is as close as possible to the location preferred by the protestors. They must exercise caution when imposing restrictions and actively safeguard the safety of the demonstrators.

Restrictions on the right to protest are only permitted under the ICCPR and the ECHR if they (i) have a clear legal basis, (ii) serve one of the legitimate aims set out in Article 21 of the ICCPR and Article 11(2) of the ECHR, and (iii) are necessary in a democratic society. At the national level, Article 9(1) of the Dutch Constitution requires that any restriction be based on a law enacted by the legislator (the government and the States General). Pursuant to Article 9(2) of the Constitution, Dutch local authorities – with the mayor playing a particularly important role in this respect – may only impose restrictions to protect public health, in the interests of traffic or to combat or prevent disorder, and only insofar as this power has been granted to them by law.

When imposing restrictions, the specific circumstances of the case and the risk of a chilling effect – particularly from criminal restrictions – on the peaceful exercise of the right to protest must always be considered. According to the European Court of Human Rights (ECtHR, which is responsible for interpreting the ECHR), the imposition of (criminal) penalties on protestors can be permissible when they engage in reprehensible conduct: the intentional serious disruption to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, which disruption is more significant than that caused by the normal exercise of the right to protest. In a few (recent) judgments, the ECHR has also considered a criminal conviction possible outside the context of a reprehensible act.¹² However, the Court also emphasises that it is not permissible to prosecute a demonstrator solely for participating in a peaceful protest without engaging in illegal or violent conduct. Criminal proceedings, including the imposition of sanctions, must at

¹² See, in particular: ECHR 24 October 2024, appl. no. 56270/01 (*Eckert v. France*), paras. 73-75 (participation in a prohibited demonstration) and ECHR 27 May 2025, appl. no. 29791/21 (*Kári Orrason and others v. Iceland*), paras. 64-69 (failure to comply with a police order to leave a part of the Ministry of Justice that was closed to the public).

all times remain proportionate and should not exceed what is necessary to achieve the legitimate aim.

Part B. Right to protest in the Netherlands

Chapters 4 and 5 – Dutch law includes various administrative, criminal and civil provisions under which protests and the conduct of protestors may be regulated. These provisions give effect to the possibility of restricting the right to protest as laid down in the Dutch Constitution and international treaties.

The *Public Assemblies Act* is particularly relevant in this context. The mayor must be notified in advance of protests held in public places – not to obtain permission, but to enable the mayor to take measures facilitating the protest. Restricting or (in exceptional cases) prohibiting or dispersing a protest is only permitted if this is necessary to protect the legitimate interests (health, traffic, disorder) and may not be based on the content of the protest. A more limited regime applies to locations other than public places: there, the mayor may intervene only by dispersing the demonstration, and only in light of two legitimate interests (health and disorder).

The *Public Assemblies Act* forms the primary legal framework for regulating protests in the Netherlands. General administrative powers contained in other legislation should not be relied upon for this purpose. For instance, in our view, an order subject to a penalty for non-compliance (‘dwangsom’) is not an appropriate means of ensuring compliance with the provisions of the *Public Assemblies Act*. Moreover, the mayor’s emergency powers (Articles 175 and 176 of the *Municipalities Act*) do not, in our opinion, provide a sufficient legal basis for restricting the right to protest.

Criminal law and criminal procedure powers remain fully applicable during demonstrations (by virtue of Article 9(1) of the Constitution). Protestors who commit criminal offences – such as trespass, incitement or acts of violence – can therefore be prosecuted under criminal law. Although criminal prosecution should not have a chilling effect on the peaceful exercise of the right to protest and should be proportionate, a certain degree of deterrent effect may be justified when it concerns the commission of (serious) criminal offences.

Chapter 6 – Focusing on the current regulation in Dutch law of the types of protests to which we pay attention in our research, the following can be concluded.

Protests in which protesters deliberately transgress the law (as can occur during blockades, occupations or protests that damage cultural heritage) – In principle, protestors are required to comply with the (criminal) law. The fact that an action falls under the protection of the right to protest (Article 11(1) ECHR) does not mean that restrictions cannot be imposed under certain conditions (Article 11(2) ECHR). Peaceful blockades or occupations generally fall within the scope of the right to protest. The mayor may intervene on the basis of the *Public Assemblies Act* (Articles 5-8). Breaching an imposed restriction constitutes a criminal offence (Article 11) but does not automatically justify the termination of the demonstration (Article 7). In the case of occupations on private property, the property owner can also file a complaint against the protestors (trespass, Article 138 of the *Dutch Penal Code*). With regard to demonstrations that

damage or destruct cultural heritage, it should be noted that the right to protest and the right to freedom of expression generally also protect the (non-verbal) form in which an opinion is expressed. However, it remains a question to what extent violent conduct against property falls within the scope of Article 11 ECHR. We consider it defensible if the (Dutch) courts — consistent with, among others, the UN Human Rights Committee (which monitors compliance with Article 21 ICCPR) — were to assume non-peacefulness in cases of intentional, serious damage to the property of others. The fact that some demonstrators employ violence does not, however, mean that the entire demonstration can automatically be considered non-peaceful. Damaging or destroying cultural heritage in the context of a protest can, in principle, be regarded as a reprehensible act, against which criminal action can be taken according to the case law of the ECtHR. However, such action must at all times be proportionate.

Protests in which other fundamental rights may be affected (such as protests at abortion clinics, private residences or other manifestations) – Demonstrations that shock, offend or disturb generally fall within the scope of the right to protest. The limit of this right is reached when protestors are not peaceful and thus exhibit violent behaviour or a violent intent. As long as this is not the case, demonstrations at abortion clinics, private residences and other manifestations (such as commemorations) generally fall within the scope of the right to protest. A peaceful counter-protest is, moreover, generally entitled to the same level of protection as the manifestation to which it is directed. Authorities have a positive obligation to actively ensure that both manifestations can proceed peacefully and safely. The mayor may impose restrictions on protests — such as designating an alternative location — only when this is necessary to protect public health, maintain traffic order, or prevent or combat disorder (and therefore not explicitly for the protection of the rights and freedoms of others). In certain contexts (for example, near parliamentary buildings, hospitals or cemeteries, but according to case law also near abortion clinics), the threshold for public disorder may be reached earlier given the greater tranquility and public order that must prevail at such locations. This can also be the case during (counter)demonstrations that take place in the vicinity of a commemorative event, given the dignity that characterises such an occasion.

Protests that can cause international tensions (such as protests at embassies or consulates and protests involving the desecration of religious texts) – The fact that a demonstration may give rise to international tensions is not in itself a ground for restricting it. However, under Article 9 of the *Public Assemblies Act*, a special regime applies to demonstrations at diplomatic missions: protestors may not interfere with the functioning of the institution. If necessary, the mayor may issue instructions during the protest and (in exceptional cases) disperse the protest. Case law and academic literature indicate that the desecration of a religious text during a demonstration does not, in principle, result in the demonstration losing its protection under the right to protest. Under Dutch law, the desecration of religious texts is, moreover, not a criminal offence. The fact that a religious text is desecrated can, however, contribute to certain statements made in connection with the act being deemed punishable (Article 137c *Dutch Penal Code*). The ECtHR appears to allow national authorities a margin of appreciation to impose restrictions on the desecration of religious texts in line with domestic legislation (such as criminalisation). It is up to national legislative bodies to impose restrictions or not. According to the literature, there does not currently appear to be an explicit, positive obligation to criminalise the desecration of religious texts. This may, however, be different if the action is classified as a serious form of hate speech or an abuse of rights (article 17 ECHR).

Part C. Dutch legal practice

Chapter 7 – The empirical research into the legal practice of the right to protest in the Netherlands reveals a varied picture of how this fundamental right and its exercise are experienced, protected, and regulated in practice. The questionnaire, interviews, and roundtable discussions reveal that, despite differences in implementation between municipalities, there is broad recognition of the fundamental nature of the right to protest. At the same time, based on the interviews, we observe that the protest climate is subject to change. Although the vast majority of protests are without incident, societal and political attention is disproportionately focused on a small number of protests where incidents do occur. According to respondents, this selective view contributes to a public perception in which demonstrations are associated with escalation. This creates political demand for stricter restrictions, which our respondents do not consider legally necessary.

Whereas protests used to be organised by clear, recognisable movements or organisations, there is currently a higher degree of fragmentation. This creates a new dynamic, in which multiple identities come together within a single protest. This makes it more difficult for local authorities and the police to assess risks, establish contact with organisers and make arrangements regarding facilitation and protection. The fact that some protests are not notified exacerbates this tension. Respondents and participants in the roundtable discussions share the opinion that the solution does not lie in banning unnotified protests, but rather in encouraging notification by making it clear that this benefits the protestors and the protest.

The empirical research also shows that the existing legal framework provides mayors with sufficient tools and is adequate to ensure the respect, protection, and facilitation of demonstrations. According to the respondents, the main issues lie in the application and enforcement of that framework. They often point to capacity problems within the police and municipalities, but also to aspects like the changing dynamics of certain protests, organisers' (un)willingness to notify, knowledge of the right to protest among both authorities and citizens, and the sometimes strained communication between the parties involved.

Although the police see themselves as facilitators and protectors of protestors, the protestors may perceive the presence of the police as controlling or intimidating. The tension between facilitation and repression is a recurring theme during interviews. Possible solutions are sought in the more selective deployment of the police and the more frequent use of the police liaison units ('Handhaven en Netwerken'). Balancing the objective of facilitating and protecting demonstrations with the constraints of limited capacity constitutes a challenge. Nevertheless, respondents indicate that practical obstacles should not, in principle, lead to legislative changes.

The overarching message conveyed by respondents in our empirical study is therefore that the legal framework is generally adequate and does not need to be amended. Attention should mainly be given to the practical course of action, with particular consideration of capacity issues, increasing the willingness to notify, and strengthening public knowledge about the right to protest as well strengthening communication between municipalities, the police and protest organisers.

Part D. The right to protest in other countries

Looking at several countries neighbouring the Netherlands – for this report, Germany, England and France have been analysed – it is notable that England in particular, but also France, demonstrate how the right to protest should not be regulated in legislation or practice. German law, on the other hand, offers inspiration in certain respects.

Chapter 8 – In Germany, the right to protest is firmly enshrined in the German constitution and the case law of the Federal Constitutional Court. This court regards the right to protest as indispensable in a democratic constitutional state and is critical of restrictions on this right: restrictions are only possible insofar as they are necessary to protect other, (at least) equally important legal interests and with strict observance of the principle of proportionality. German law offers inspiration in several respects: (1) the German courts take the fundamental rights of others into account to a greater extent than Dutch courts when determining the criteria under which restrictions on protests may be imposed; (2) the German Assemblies Act (*Versammlungsgesetz*) is regarded more clearly than in the Netherlands as the exhaustive legal framework for regulating protests; and (3) a recent revision of the law provides for a balanced regulation of issues surrounding protests at abortion clinics. Nevertheless, worrying trends are also observable in Germany, such as the imposition of disproportionately severe, unconditional prison sentences on demonstrators engaging in acts of civil disobedience, and the introduction of broad – and therefore potentially disproportionate – bans on demonstrations on roads and at airports. These sentences and bans conflict with the requirements of Article 11 of the ECHR.

Chapter 9 – In recent years, the right to protest in England has been significantly curtailed by new legislation, in particular the *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* and the *Public Order Act 2023*. These laws lower the threshold for police intervention in protests and introduce (partly unnecessary) criminal offences for certain protest tactics – sometimes accompanied by disproportionate sanctions – which may have a chilling effect and can lead to unpredictable, inconsistent, and even arbitrary police action. These provisions are at odds with the requirements of Article 11 of the ECHR and, as evidenced by reports from the Joint Committee on Human Rights of the UK Parliament, as well as commentary from English scholars and international organisations, reflect a worrying trend of increasingly repressive measures against protests. As noted by a scholar from England, the legislation is reactive in nature and lacks an overall thought-through plan.

Chapter 10 – In France, the exercise of the right to protest has also come under increasing pressure in practice, even though the right is firmly enshrined in the French Constitution. The French example demonstrates how quickly a repressive approach can have a chilling effect on citizens wishing to protest and can harden the relationship between protestors and authorities. The severe response of the police and the judiciary, along with the broad application of criminal law provisions, have resulted in individuals becoming more reluctant to express their views. This, in turn, places the democratic function of the right to protest – as a forum for pluralism – under strain.

Part E. Legal-theoretical analysis

Chapter 11 – The Constitution and the ECHR recognize freedom of expression and the right to protest as fundamental pillars of a democratic constitutional state. These rights are indispensable for pluralism, public debate and citizen participation. Both the ECtHR and the Dutch Supreme Court emphasise that expressions that offend or shock must, in principle, be tolerated as long as they contribute to public debate. Government intervention is only permissible when expressions incite violence, hatred or intolerance, or disproportionately infringe upon the rights and freedoms of others. Within a resilient democracy, it may sometimes be necessary to limit freedom of expression or the right to protest in order to protect the fundamental principles of the democratic constitutional state; at the same time, the authorities must exercise restraint in the use of coercive measures and criminal prosecution. In the case of demonstrations involving civil disobedience, the government also has a duty to examine whether these actions expose substantive deficiencies in particular decisions or in the functioning of democracy. A resilient democracy is distinguished precisely by its openness to self-correction: it protects itself against expressions that undermine its foundations, while remaining receptive to criticism and change. Both citizens and the authorities share the responsibility to act within the fundamental principles of the democratic constitutional state and to sustain democracy through dialogue, tolerance and respect for the rights of others.

Part F. Key findings

Chapter 12 – The main conclusion of this study is that the *Public Assemblies Act*, in combination with other legislation, overall provides sufficient scope for both the exercise of the right to protest and the restriction of protests where necessary in view of other rights, freedoms, and interests. A (substantial) amendment of the Dutch law on the right to protest is therefore not required. This key conclusion does not detract from the fact that there are issues that require attention and improvement. However, these issues primarily concern the implementation of the law, that is, legal practice.

First and foremost, a robust protection of the right to protest is inextricably linked to a healthy democratic constitutional state in the Netherlands. The right to protest guarantees both the pluralistic character of a democratic society and the participation of citizens in the decision-making process. During the 42 interviews we conducted, all respondents highlighted the importance of this right. They emphasised that restraint should be exercised when amending the legal framework and imposing restrictions on protests, and that facilitating and protecting the right to protest should be the starting point. If we look at England, for example, where in recent years the government has rapidly implemented legislation that in several respects is directly at odds with the provisions of international human rights treaties, we see how fragile democratic safeguards can be.

Our empirical research among mayors, the police, the judiciary, an NGO, (lawyers of) protestors, academics, and others also shows that the majority of those interviewed see no need or necessity to tighten the law or to apply it more restrictively. Respondents indicate – in line with the findings of the Inspectorate of Justice and Security that 97% of protests between 2015 and 2022 took place without incident – that only a very small proportion of demonstrations involve incidents and that it is important to bear this in mind when discussing changes to the legal framework governing protests. In this context, we also consider it important to gain a better

understanding of what exactly constitutes an incident and whether an incident is caused by the protestors themselves or, for example, by third parties.

Respondents mention that the political and public debate focuses largely on incidents that occur during demonstrations. According to many respondents, if a protest proceeds without incident, there is little or no media coverage. They believe that the focus on incidents contributes to a misperception of demonstrations as inherently disruptive or threatening, which on the one hand undermines support for the protection of the right to protest and on the other hand increases support for the introduction of disproportionate restrictions on protests. In this context, respondents emphatically stress the need to place incidents at demonstrations in a historical perspective; (discussions about) incidents at protests are nothing new. According to them, it cannot be said that today's demonstrations are more disruptive or more radical when viewed from a historical perspective.

Furthermore, there is a risk that (legal) changes restricting the right to protest will be ineffective (or even counterproductive) and that this will require greater efforts on the part of the enforcement authorities, while our empirical research shows that the limited available capacity is already a problem when it comes to regulating protests. In countries such as England and France, the restrictive and repressive trend regarding demonstrations that has emerged in recent years has created a negative climate surrounding the exercise of the right to protest. This can result in peaceful demonstrators refraining from exercising their right to protest and can contribute to hardening attitudes and discontent, which may manifest in non-peaceful ways.

Although we do not consider a (substantial) amendment of legislation to be necessary or effective, there are some issues that we believe can be resolved with smaller legislative adjustments. One of these adjustments must be implemented – namely, bringing the *Public Assemblies Act* in line with international human rights treaties and the Dutch Constitution (see recommendation 3 below) – while the others are worth considering but do not concern situations in which Dutch law clearly falls short of the Constitution and international legal obligations.

The issues that arise during protests, however, mainly concern the practical implementation of the law. Besides the previously mentioned shortcomings in notification, knowledge of the right to protest, communication with organisers and participants, and capacity restraints, authorities struggle with protests in which protestors deliberately transgress the law, as can be the case with motorway blockades. In this context, respondents indicate that legal norms should not be 'empty shells' and that enforcement of those norms can also be important from a constitutional law perspective. International human rights treaties appear – in the case of this type of demonstration, such as an occupation or participation in a prohibited demonstration – to allow somewhat more scope for (criminal) intervention within the framework of the current law than Dutch courts currently seem to consider. Nevertheless, such action – arrest, prosecution, conviction – and the sanctions imposed must always be proportionate. Moreover, we see that the legal basis for action against such protests is sometimes questionable in legal practice, while more appropriate means are available that are rarely or never used. Furthermore, the use of far-reaching privacy-restricting public order enforcement measures (such as home visits and monitoring in private chat groups) in the absence of (imminent) criminal offences is not permitted under current legislation and is also not necessary in a democratic society.

It should furthermore be noted that, at the time of writing this report, several cases on anti-abortion/pro-life demonstrations at abortion clinics are pending before the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State ('Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State'), in which this Division is expected to issue important rulings on the interpretation of the concept of disorder.¹³ These rulings will be issued after the completion date of this report. It is therefore possible that solutions regarding this type of protest will further crystallise in case law. If this is not the case, the legislator may consider taking further steps. We do not consider it desirable to amend Article 9(2) of the Constitution and Article 2 of the *Public Assemblies Act* more generally in such a way that a new legitimate aim for the protection of the rights of others is added. In this context, several respondents indicated during our research that there is a risk that such a ground for restriction could become a kind of 'catch-all' category, disproportionately restricting the right to protest.

Recommendations and points for consideration

The research findings lead to several recommendations and points for consideration:

1. Do not make substantial changes to the laws governing the right to protest in the Netherlands. This is not in line with the fundamental importance of the right to protest in our democratic constitutional state and is neither necessary nor effective.
2. Consider explicitly embedding the necessity test in the *Public Assemblies Act*. This will increase the visibility and legitimacy of the standard.¹⁴
3. The text of Article 5(2)(a) and (b) and Article 7(a) of the *Public Assemblies Act* should be brought in line with international human rights treaties by removing the powers to prohibit or disperse a demonstration on the grounds of failure to (timely) notify of a protest or to (timely) provide the required information, or by acting in violation of an imposed restriction under the *Public Assemblies Act*. Prohibiting or dispersing a demonstration is only permitted if necessitated by one of the legitimate aims.
4. Consider creating specific emergency powers for protests in the *Public Assemblies Act* itself. The broad emergency powers under Article 175 (power to issue emergency orders) and Article 176 (power to issue emergency ordinances) of the *Municipalities Act* are not designed to restrict the right to protest.

¹³ Press agenda of the Council of State of 10 June 2025, see: https://www.raadvanstate.nl/actueel/per-sagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

¹⁴ This test – which follows explicitly from international treaty provisions to which the Netherlands is bound – means that a restriction must meet a pressing social need, be proportionate to the legitimate aim pursued, be the least restrictive measure that can serve to protect the interest pursued, and means that the reasons put forward by the national authorities to justify the restriction are relevant and sufficient.

5. In the exceptional situation where the forced relocation of protestors becomes necessary following the termination of a demonstration in accordance with the *Public Assemblies Act* and the subsequent breach of the emergency order issued in that context, this may only take place on the basis of a specific legal provision: administrative detention ('bestuurlijke ophouding') within the meaning of Article 176a in conjunction with Article 154a of the *Municipalities Act*. It is advisable to explore the extent to which the conditions for the application of this instrument can be eased within the requirements imposed by international treaties on deprivation of liberty.
6. With regard to protests at abortion clinics – the specific type of protest that, according to the responses to the questionnaire, occurs relatively often – it is possible that solutions will further crystallise in case law. If this is not the case, the legislator may consider taking action with specifically designed legislation. We do not consider it desirable to amend Article 9(2) of the Constitution and Article 2 of the *Public Assemblies Act* more generally in this context, in the sense of adding a new legitimate aim for the protection of the rights of others.
7. Invest in structural solutions to address the police capacity constraints related to protests. In this context, it is important to consider both the facilitation and protection of protests and other police tasks, as well as the workload within the police organisation.
8. It is advisable to further specify figures on incidents during protests. Among other things, it is important to clarify what exactly is considered an incident and whether an incident is caused by the protestors themselves or by third parties, for example. Better insight into incidents allows for a better understanding of protest practices.
9. Improve the proactive provision of information to protestors and invest in line with international legal standards in increasing knowledge of the right to protest among both the government and citizens. This could include expanding the training of civil servants and police officers, sharing *best practices* between municipalities, and making information proactively and easily accessible to citizens.
10. Actively consider the manner in which communication and coordination with protestors takes place, for example by clearly communicating in advance that notifying the authorities of a protest is worthwhile and by providing an accessible notification form. In addition, explicitly invest in relationships with organisers. The police's Enforcement and Networking teams also play a role in this; these teams specialise in establishing contact with protestors and organisers.
11. Exercise restraint when imposing restrictions on protests. Restrictions are only permitted when they are necessary on the basis of legitimate interests laid down in law (to protect health, in the interest of traffic, or to prevent or combat public disorder). The use of standard regulations to restrict demonstrations is not permitted; each demonstration must be assessed on its own merits.

12. Do not use far-reaching privacy-restricting public order enforcement measures (such as home visits, monitoring in closed chat groups and surveillance) against protestors in the absence of (imminent) criminal offences. These measures are unnecessary infringements of fundamental rights for which Article 3 of the *Police Act* does not provide a sufficient legal basis.
13. In certain protest cases in which protestors deliberately transgress of the law, international human rights treaties appear to allow somewhat more scope for (criminal) intervention within the current legal framework than the Public Prosecution Service and the Dutch courts currently allow for. For example, a deterrent effect may be justified with regard to the commission of (serious) criminal offences during protests. This does not alter the fact that (criminal) interventions against protestors must always be proportionate.
14. It is important that those involved are aware of the democratic rules within which the right to protest is exercised. For the government, this means that it must view protests from a right-to-protest-perspective, with the primary responsibility to respect, protect and facilitate the exercise of the right to protest. Authorities may only impose restrictions to the extent that this is strictly necessary. For organisers of demonstrations, this means – in the words of the ECtHR – that they must abide by the rules of the democratic game in which they themselves are actors, by respecting the applicable rules¹⁵; the same applies to participants in a protest.

¹⁵ ECHR 24 October 2024, application no. 56270/01 (*Eckert v. France*), para. 71.

1 INTRODUCTIE ONDERZOEK

1.1 Inleiding

In Nederland is demonstreren aan de orde van de dag. In gemeenten als Den Haag en Amsterdam worden inmiddels tussen de twee- en drieduizend demonstraties per jaar aangemeld. Dit betekent gemiddeld vijf tot acht aangemelde demonstraties per dag – en dat is nog exclusief de demonstraties die zonder voorafgaande melding plaatsvinden. Het onderstreept de centrale rol die het demonstratierecht vandaag de dag inneemt in het Nederlandse democratische bestel: demonstraties bieden burgers de mogelijkheid om hun stem te laten horen, en op die manier deel te nemen aan het publieke debat.

In verreweg de meeste gevallen verlopen demonstraties rustig en veroorzaken zij nauwelijks hinder. Tegelijkertijd kunnen bepaalde demonstraties, door hun aard, vorm of verloop, tot spanningen en uitdagingen leiden – bijvoorbeeld doordat zij de openbare orde verstoren of bepaalde individuen of groepen raken of hinderen. Dergelijke spanningen zijn allerm minst nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de vele protesten in de jaren '60 tot en met '80 van de vorige eeuw, waarbij soms gebruik werd gemaakt van tactieken als blokkades en bezettingen, of waarbij massale demonstraties konden ontaarden in ongeregelde heden en zelfs rellen. Ook in die tijd speelde de vraag naar de grenzen van de demonstratievrijheid. Het samenkomen in groepen om een mening te uiten is van oudsher een middel om maatschappelijke onvrede kenbaar te maken. Het demonstratierecht is dan ook bij uitstek een recht dat kan schuren en knellen.

In het licht van hedendaagse vormen van protest rijst de vraag in hoeverre het bestaande juridische kader en in het bijzonder de Wet openbare manifestaties – de Nederlandse demonstratiewet die inmiddels ruim 35 jaar oud is – nog voldoende is toegesneden op verschillende demonstratierechtelijke vraagstukken die zich tegenwoordig met name rondom meer indringende vormen van demonstreren voordoen. Het betreft geen eenvoudige vraag om (sluitend) te beantwoorden, en bovendien een vraag waar de (politieke) meningen sterk over zijn verdeeld. Waar sommigen pleiten voor verdergaande beperkingsmogelijkheden van bepaalde demonstraties, waarschuwen anderen voor een uitholling van het demonstratierecht.

Dit rapport, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is opgesteld door een onderzoeksteam vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto, de Universiteit van Amsterdam en Tilburg University, beoogt aan de hand van een combinatie van klassiek-juridisch, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch onderzoek inzichten te geven in de bestaande kaders rondom het demonstratierecht en een bijdrage te leveren aan een geïnformeerd debat over de omgang met het demonstratierecht in Nederland. **Het onderzoek is afgerond op 29 september 2025.**

Het rapport bestaat daartoe uit **zes delen**. In het eerste deel (deel A) schetsen wij de internationaalrechtelijke kaders zoals die worden gevormd door artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel

21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), evenals het nationale grondwettelijke kader van artikel 9 Grondwet (Gw). In het tweede deel (deel B) richten wij ons op de wijze waarop het demonstratierecht in Nederland concreet is vormgegeven. Het derde deel (deel C) gaat in op de rechtspraktijk rond demonstraties, waartoe we verschillende instanties, groeperingen en personen hebben bevraagd die in de praktijk met het demonstratierecht te maken hebben. In het vierde deel (deel D) volgt een bespreking van het demonstratierecht in Duitsland, Engeland en Frankrijk – een aantal Europese landen dat te maken heeft met vergelijkbare demonstratierechtelijke vraagstukken. Het vijfde deel (deel E) verschaft een rechtstheoretische beschouwing van het demonstratierecht in de democratische rechtsstaat. **De kernbevindingen worden in het laatste deel (deel F) samengebracht, waarin ook enkele aanbevelingen en aandachtspunten worden geformuleerd.**

Om het onderzoek af te bakenen, richten wij ons naast het demonstratierecht meer in het algemeen op drie bijzondere demonstratietypen. Elk type wordt geïllustreerd aan de hand van enkele casussen die momenteel vragen oproepen over de mate waarin de demonstraties in die casussen worden beschermd door het demonstratierecht en over de grenzen die daaraan kunnen worden gesteld. Daarbij is het relevant om als uitgangspunt te nemen dat het gaat om uitzonderlijke typen demonstraties; verreweg de meeste demonstraties in Nederland verlopen immers zonder noemenswaardige problemen. De selectie van de demonstratietypen is gebaseerd op de onderzoeksopdracht, de actualiteit van de vraagstukken, en de reikwijdte en looptijd van het onderzoek. De onderscheiden categorieën demonstraties overlappen en sluiten elkaar dus niet uit; het is goed denkbaar dat een demonstratie kenmerken vertoont van meerdere categorieën tegelijkertijd. Het betreft de volgende **bijzondere demonstratietypen** met bijbehorende casussen:

Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden – Met de eerste categorie doelen wij op demonstraties waarbij bewust een wettelijk voorschrift wordt overtreden, zoals een bepaling uit het Wetboek van Strafrecht of de strafbepaling van artikel 11 Wet openbare manifestaties waarin het zich niet houden aan opgelegde demonstratiebeperkingen met straf wordt bedreigd. Dergelijke demonstraties roepen vragen op over het spanningsveld tussen enerzijds de handhaving van de (straf)wet en anderzijds de bescherming van het demonstratierecht. De volgende specifieke casussen worden besproken: blokkadeacties van met name wegen, bezettingsacties van gebouwen en erven, en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed zoals standbeelden of schilderijen.

Demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen – In deze categorie gaat het om demonstraties die nadrukkelijk conflicteren met fundamentele rechten van derden, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het demonstratierecht van anderen. Deze demonstraties roepen vragen op over de bescherming van de verschillende in het geding zijnde fundamentele rechten. Ter afbakening van het onderzoek doelen wij in dit rapport op fundamentele rechten die zijn neergelegd in het IVBPR en het EVRM die in dit rapport dienen als internationaalrechtelijk kader. De casussen die in dit onderzoek aan bod komen betreffen anti-abortus/pro-life-demonstraties bij de ingang van een abortuskliniek, protestacties waarbij personen op hun huisadres worden bezocht, en tegendemonstraties die zijn bedoeld om een tegengeluid te laten horen bij een andere manifestatie, waaronder bij herdenkingen.

Demonstraties die internationaal spanning kunnen opleveren – Dit derde demonstratietype ziet op demonstraties in Nederland die in het buitenland tot spanningen kunnen leiden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om demonstraties die zich richten tegen het beleid of het optreden van een buitenlandse mogendheid, om controversiële uiting(svorm)en tijdens een demonstratie of om demonstraties in de nabijheid van ambassades en consulaten. In het laatste geval kan bijvoorbeeld de vraag rijzen hoe het demonstratierecht zich verhoudt tot internationale verplichtingen van de Nederlandse staat, zoals de bescherming van diplomatieke vertegenwoordigingen op grond van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar demonstraties bij ambassades en consulaten en naar demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften.

Enkele van de vraagstukken die spelen rondom het demonstratierecht zijn al (ten dele) aan bod gekomen in eerdere onderzoeken, zoals in de evaluatie van de Wet openbare manifestaties (2015) en in vergelijkbare meer recente (rechtsvergelijkende) onderzoeken naar specifieke demonstratierechtelijke knelpunten.¹⁶ Ons onderzoek put uit en bouwt voort op deze onderzoeken.

1.2 Onderzoeksvragen

De tweeledige centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Biedt het Nederlandse demonstratierecht, zoals uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties en andere wet- en regelgeving, voldoende handvatten om demonstraties te reguleren op een wijze die enerzijds recht doet aan de demonstratievrijheid en anderzijds geen onevenredige inbreuk maakt op andere rechten, vrijheden en belangen?

Biedt de wijze waarop autoriteiten in enkele ons omringende landen met demonstraties omgaan inspiratie voor een herziening van het Nederlandse demonstratierecht binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet?

¹⁶ Zie o.a. B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015; Verschillende hoofdstukken uit: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021; N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023; N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-Bull.* 2023, p. 28-50; K. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2023/3; A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1; N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024/15, nr. 2; N.J.L. Swart, 'Crackdown on protest': de beperking van de demonstratievrijheid in Engeland' *AA* 2025/64, nr. 6; A. Dejean de la Bâtie, 'Pénalisation de l'expression militante: l'heure des actes', *Recueil Dalloz* 2024; Amnesty International Netherlands, 'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter', Amsterdam 2022, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x37171; Investico onderzoeksjournalisten, 'Demonstratierecht in de knel', 22 maart 2023, <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel#:~:text=De%20politie%20arresteerde%20meer%20demonstranten,afloop%20van%20het%20protest%20opgeworpen>.

Deze tweeledige onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in meerdere deelvragen. De deelvragen luiden als volgt:

Deel A: Kader demonstratierecht

- (i) Welke eisen stellen het IVBPR en het EVRM aan de wijze waarop het demonstratierecht in verdragsstaten moet worden gereguleerd?
- (ii) Welke aanvullende internationaalrechtelijke aanbevelingen geven de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’, uitgegeven door de Venice Commission en de ODIHR/OSCE, over de wijze waarop het demonstratierecht in Europese landen zou moeten worden gereguleerd?
- (iii) Hoe is het grondwettelijk kader inzake het demonstratierecht in Nederland vormgegeven?
- (iv) Hoeveel ruimte geven de kaders van het IVBPR, het EVRM en de Grondwet aan de Nederlandse autoriteiten, specifiek wanneer het gaat om het reguleren van demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen of die internationaal spanning kunnen opleveren?

Deel B: Demonstratierecht in Nederland

- (v) Op grond van welke bevoegdheden kan in Nederland de uitoefening van het demonstratierecht worden beperkt?
- (vi) Hoe wordt in de Nederlandse rechtspraak uitleg gegeven aan deze bevoegdheden, specifiek met betrekking tot de verhouding tussen de uitoefening van het demonstratierecht en de handhaving van strafrechtelijke bepalingen?
- (vii) Welke bevoegdheden hebben bestuurders en instanties in Nederland om op te treden tegen demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen of die internationale spanningen kunnen opleveren?

Deel C: De Nederlandse rechtspraktijk

- (viii) Hoe wordt in Nederland door het lokaal bevoegd gezag invulling gegeven aan het juridisch kader en het handelingsperspectief inzake demonstraties?
- (ix) Wat zijn ervaringen en meningen van het bevoegd gezag en andere relevante betrokkenen – zoals actievoerders, de politie, het Openbaar Ministerie, maatschappelijke organisaties en wetenschappers – over de toepassing en toereikendheid van het juridisch kader?
- (x) Welke barrières en knelpunten doen zich daarbij volgens de diverse betrokkenen voor?

Deel D: Het demonstratierecht in andere landen

- (xi) In hoeverre wordt het demonstratierecht (grondwettelijk) beschermd in Duitsland, Engeland en Frankrijk?
- (xii) Op welke wijze is het demonstratierecht gereguleerd in Duitsland, Engeland en Frankrijk?

- (xiii) In hoeverre hebben recente ontwikkelingen op het gebied van het demonstratierecht in Duitsland, Engeland en Frankrijk geleid tot aanpassingen van wetgeving of beleid, dan wel bestaan hier voornemens toe?
- (xiv) Welke bevoegdheden hebben (lokale en nationale) bestuurders en instanties in Duitsland, Engeland en Frankrijk om op te treden tegen demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen of die internationaal spanning kunnen opleveren?

Deel E: Rechtstheoretische analyse

- (xv) Welke rechtstheoretische concepten funderen het demonstratierecht? Op welke wijze geven deze concepten richting aan de interpretatie en begrenzing van het demonstratierecht?

Deel F. Kernbevindingen

- (xvi) In hoeverre volstaan in Nederland het wettelijk kader en het handelingsperspectief inzake demonstraties om het lokaal bevoegd gezag in staat te stellen om de uitoefening van het demonstratierecht te eerbiedigen, beschermen en faciliteren, maar daar waar noodzakelijk ook te beperken ten behoeve van de bescherming van andere rechten en belangen?
- (xvii) Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen of die internationaal spanning kunnen opleveren?
- (xviii) Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de wijze waarop in Duitsland, Engeland en Frankrijk wordt omgegaan met demonstraties, waaronder demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen of die internationaal spanning kunnen opleveren?
- (xix) Welke aanbevelingen of aandachtspunten zouden – binnen de kaders van artikel 21 IVBPR, artikel 11 EVRM en artikel 9 Gw – kunnen bijdragen aan het versterken van het wettelijk kader en het handelingsperspectief inzake demonstraties in Nederland?

Enkele relevante demonstratiegerelateerde onderwerpen, zoals het optreden van de politie bij demonstraties, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek en zullen in dit rapport daarom slechts beperkt aan bod komen. Deze onderwerpen lenen zich voor een uitgebreid nader onderzoek; in dit verband verwijzen wij naar het in 2026 verwachte rapport van de Nationale ombudsman naar de rol van de overheid bij demonstraties.¹⁷ In het empirische onderdeel van ons onderzoek komen deze onderwerpen aan de orde enkel voor zover zij door gesprekspartners zijn benoemd.

¹⁷ Nationale ombudsman, 'Onderzoek naar rol van overheid bij demonstraties', <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoek-naar-rol-van-overheid-bij-demonstraties>.

1.3 Methodologie

Dit onderzoek maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden, die hieronder worden toegelicht.

1.3.1 Juridisch-dogmatisch onderzoek

Allereerst bevat het onderzoek een uitgebreide analyse van Nederlandse en internationale wet- en regelgeving, verdragen, rechtspraak, literatuur en *soft law*. Met betrekking tot de Nederlandse jurisprudentie zijn relevante uitspraken geraadpleegd via gespecificeerde zoektermen op www.rechtspraak.nl. Hierbij hebben wij kunnen putten uit de al bestaande database van alle demonstratierechtzaken vanaf het jaar 2000, die enkele van de onderzoekers hebben opgesteld voor een eerder project voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader waarvan de website www.demonstratierecht.nl is gebouwd. EHRM-rechtspraak hebben we geraadpleegd via de HUDOC-database en de daarbij behorende *Guides* die zijn opgesteld door het EHRM, en besluiten van het VN-Mensenrechtencomité zijn via de JURIS-database (<https://juris.ohchr.org>) gevonden. Ten aanzien van *soft law* hebben wij gebruikgemaakt van de ‘Guidelines’ van het OSCE, de ODIHR en de Venetië Commissie,¹⁸ en ‘General Comment 37’ van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties.¹⁹ Ten slotte hebben we naar literatuur gezocht in databanken zoals Smartcat en Legal Intelligence en zijn parlementaire stukken geanalyseerd via www.overheid.nl.

1.3.2 Rechtsvergelijkend onderzoek

Het onderzoek bevat daarnaast een rechtsvergelijkende component met Duitsland, Engeland en Frankrijk. We beschrijven de wijze waarop deze landen het demonstratierecht (grondwettelijk) beschermen en hoe zij demonstraties reguleren, en bespreken per land hoe wordt omgegaan met de verschillende in dit onderzoek centraal staande demonstratietypen. Daartoe hebben we relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur geraadpleegd en interviews uitgevoerd met demonstratierecht-experts uit de betreffende landen. Het doel van dit rechtsvergelijkende onderdeel is om de Nederlandse situatie naast die van de drie andere landen te plaatsen om te begrijpen hoe zij soortgelijke uitdagingen rondom het demonstratierecht aanpakken en onderzoeken of Nederland hiervan iets kan leren. De rechtsvergelijking stelt ons daarmee in staat te bezien welke elementen mogelijk inspirerend kunnen zijn voor Nederland, maar ook welke benaderingen beter vermeden kunnen worden.

Duitsland

Duitsland is als buurland met een vergelijkbaar continentaal rechtssysteem een voor de hand liggend referentiepunt voor Nederland. Het land heeft te maken met vergelijkbare maatschappelijke vraagstukken op het gebied van het demonstratierecht. Bovendien beschikt Duitsland over een rijke juridische traditie en een uitgebreide constitutionele en bestuursrechtelijke

¹⁸ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2019).

¹⁹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37.

jurisprudentie met fundamentele overwegingen over het belang van de demonstratievrijheid in een democratische rechtsstaat en de verhouding van dit vrijheidsrecht tot andere (fundamentele) rechten en belangen. Dit dient in de Nederlandse rechtswetenschap regelmatig als inspiratiebron.

Duitsland reguleert demonstraties net als in Nederland op basis van een daarvoor ingerichte demonstratiewet (*Versammlungsgesetz*), die voortvloeit uit het in de Duitse grondwet (*Grundgesetz*) verankerde demonstratierecht. De beperkingensystematiek verschilt echter van die van de Nederlandse Grondwet. Zo kunnen de rechten van anderen worden meegewogen door de lokale autoriteiten bij de beoordeling of een beperking van een demonstratie noodzakelijk is, meer dan dat tot op heden mogelijk is in Nederland. Bovendien zijn in Duitsland recentelijk wetswijzigingen doorgevoerd of voorgesteld op grond waarvan demonstraties op specifieke plaatsen verdergaand kunnen worden beperkt of kunnen worden verboden. Dergelijke verschillen en ontwikkelingen maken Duitsland tot een interessant en relevant land voor een vergelijking binnen dit onderzoek.

Engeland

Engeland, een van de vier landen van het Verenigd Koninkrijk (samen met Wales, Schotland en Noord-Ierland), vormt met Wales een jurisdictie binnen het Verenigd Koninkrijk. In dit onderzoek schrijven wij omwille van de leesbaarheid verkort ‘Engeland’ daar waar we ‘Engeland en Wales’ bedoelen. Hoewel Engeland een common law-systeem kent dat verschilt van de Nederlandse traditie, biedt een bestudering van dit land inzichten vanwege recente, ingrijpende en zorgwekkende wetgevende hervormingen op het gebied van het demonstratierecht. Deze nieuwe wetgeving roept fundamentele vragen op over de verenigbaarheid ervan met internationale mensenrechtenstandaarden, en heeft aanleiding gegeven tot zorg bij onder andere verschillende organen van de Verenigde Naties.²⁰ Aangezien vergelijkbare ontwikkelingen in Schotland en Noord-Ierland in mindere mate plaatsvinden, is ervoor gekozen de focus in dit onderzoek te leggen op Engeland (en Wales).

In Engeland is het demonstratierecht niet expliciet vastgelegd in een nationale (grond)wet. Sinds de inwerkingtreding van de *Human Rights Act 1998* in het jaar 2000 kunnen Engelse burgers het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 11 EVRM direct ten overstaan van de Engelse rechter afdwingen.²¹ Demonstraties worden aan de hand van openbare orde-wetgeving gereguleerd, met name op grond van de *Public Order Act 1986*. Deze wetgeving is in recente jaren aan verandering onderhevig, met de aanpassing en uitbreiding ervan via enkele nieuwe wetten: de *Public Order Act 2023* en de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*. Momenteel is bovendien een nieuwe wet aanhangig in het Britse parlement, de *Crime and Policing Bill*.²² De recente wijzigingen van het Engelse demonstratierecht zijn voornamelijk

²⁰ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, ‘UN Human Rights Chief urges UK to reverse ‘deeply troubling’ Public Order Bill’, 27 april 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-human-rights-chief-urges-uk-reverse-deeply-troubling-public-order-bill>; VN-Speciaal Rapporteur voor Milieubeschermers onder het Verdrag van Aarhus, ‘Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10-12 January 2024 End of mission statement’, 23 februari 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’, 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8.

²¹ De Human Rights Act ‘geeft verdere uitvoering’ aan het EVRM en was dus niet bedoeld om het EVRM – en daarmee het recht op vrijheid van vreedzame vergadering uit artikel 11 EVRM – direct te incorporeren in de Engelse wetgeving.

²² Zie: <https://bills.parliament.uk/bills/3938>.

geïntroduceerd met het oog op het strenger reguleren en bestraffen van ‘disruptive protests’, maar hebben gevolgen voor de uitoefening van het demonstratierecht in brede zin.

Frankrijk

Frankrijk deelt eveneens met Nederland een continentaal rechtssysteem en staat bekend als een land met een sterke ‘demonstratiecultuur’. Juist vanwege dit actieve demonstratieklimaat is Frankrijk een interessant land voor een vergelijking in het kader van dit onderzoek. In Frankrijk hebben demonstraties in het recente verleden met een zekere frequentie geleid tot ongeregelheden en tot maatschappelijke onrust. Dat heeft meer dan eens geleid tot aanpassing van het juridisch kader.

Het demonstratierecht vloeit in Frankrijk voort uit artikel 11 van de *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (‘Verklaring van de rechten van de mens en de burger’) van 1789, een document dat in Frankrijk grondwettelijke waarde heeft. De regulering van het demonstratierecht geschiedt vooral met het oog op het handhaven van de openbare orde, op grond van de *Code de la sécurité intérieure* (‘Wetboek van de Binnenlandse Veiligheid’).

1.3.3 Empirisch onderzoek

Het onderzoek bevat een uitgebreide empirische component, bestaande uit vier verschillende vormen van empirisch onderzoek. Ten eerste hebben we een digitale vragenlijst uitgezet onder burgemeesters. Om de uitkomsten van de vragenlijst te verdiepen, hebben we interviews gehouden met onder andere gesprekspartners bij gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), een NGO, adviesorganen, organisatoren van demonstraties, advocaten en wetenschappers. Daarnaast hebben we nog een aantal interviews gehouden waarbij is gefocust op de drie genoemde specifieke demonstratietypen. Tot slot hebben wij aan het einde van de onderzoeksperiode twee kennistafelbijeenkomsten²³ georganiseerd, waarbij met verschillende experts is gereflecteerd op een aantal onderzoeksuitkomsten en is gesproken over specifieke vragen die tijdens het onderzoek aan bod zijn gekomen. Voor een uitgebreide verantwoording van het empirische deel van het onderzoek verwijzen wij naar § 7.1.

1.3.4 Rechtstheoretische analyse van het demonstratierecht

Naast de juridisch-dogmatische, rechtsvergelijkende en empirische methode bevat dit onderzoek tevens een rechtstheoretische component. De normatieve grondslagen en rechtvaardigingen van het demonstratierecht – en het stellen van beperkingen aan dat recht – worden in dit deel van het onderzoek geanalyseerd. Juridische vraagstukken rondom het demonstratierecht worden verbonden met filosofische en ethische principes gerelateerd aan de democratische rechtsstaat. Dit kan helpen bij het beter begrijpen en evalueren van de achtergrond van het demonstratierecht en de bestaande wettelijke beperkingen.

²³ Tijdens een kennistafelbijeenkomst wisselen onderzoekers en relevante experts uit de wetenschap en de praktijk kennis en inzichten uit over een specifiek onderwerp.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd uit zes delen (A–F), die gezamenlijk bestaan uit elf hoofdstukken (2–12). Het merendeel van de hoofdstukken is tamelijk uitgebreid en technisch-juridisch van aard. Voor een beknopt overzicht verwijzen wij naar de samenvatting die aan het begin van dit rapport is opgenomen.

Deel A. Kader demonstratierecht

In **deel A** (hoofdstukken 2-3) zetten we het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader van het demonstratierecht uiteen, dat fungeert als toetsingsraamwerk waaraan Nederlandse autoriteiten dienen te voldoen.

Hoofdstuk 2 bestaat uit een beschrijving van het internationaalrechtelijke kader van het demonstratierecht. De reikwijdte en beperkingensystematiek van artikel 21 van het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) wordt uiteengezet. Ten slotte gaan wij in op enkele aanvullende richtsnoeren uit de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’ van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie).²⁴

In **hoofdstuk 3** volgt een uiteenzetting van het algemene grondwettelijke kader van het Nederlandse demonstratierecht. We bespreken de reikwijdte en beperkingensystematiek van het recht tot betoging zoals neergelegd in artikel 9 van de Grondwet (Gw).

Deel B. Demonstratierecht in Nederland

In **deel B** (hoofdstukken 4-6) richten we ons op de wijze waarop het demonstratierecht in Nederland is gereguleerd via wetgeving, en op enkele bevoegdheden op grond waarvan autoriteiten (indien noodzakelijk) beperkend kunnen optreden.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van relevante bestuursrechtelijke en civielrechtelijke wetgeving die is gerelateerd aan de uitoefening van het demonstratierecht in Nederland. We gaan uitgebreid in op de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties heeft om demonstraties te reguleren en daar, waar nodig, beperkend tegen op te treden. Vervolgens gaan wij in op een aantal burgemeestersbevoegdheden uit de Gemeentewet. Voor de volledigheid bespreken we ten slotte kort enkele bepalingen uit het (in de praktijk bij demonstraties weinig toegepaste) Burgerlijk Wetboek.

In **hoofdstuk 5** focussen wij ons hoofdzakelijk op de *rechtspraak* inzake de toepassing van strafrechtelijke bepalingen bij demonstraties, aangezien de Hoge Raad en gerechtshoven recent meerdere richtinggevende arresten hebben gewezen over de verhouding tussen het demonstratierecht en het strafrecht. Daartoe analyseren we deze recente rechtspraak ten aanzien van verschillende strafbare feiten, waaronder lokaalvredebreuk, geweld tegen goederen,

²⁴ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2019).

opruiming en strafbare uitingen tijdens demonstraties. Ook gaan we in op enkele strafvorderlijke bevoegdheden die worden toegepast bij demonstraties of jegens demonstranten.

Hoofdstuk 6 zet het beschermingsbereik en de reguleringsmogelijkheden uiteen ten aanzien van de drie bijzondere demonstratietypen waar we in ons onderzoek in het bijzonder aandacht aan besteden. Achtereenvolgens bespreken we demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden (zoals het geval kan zijn bij blokkadeacties, bezettingsacties en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed), demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen (demonstraties bij abortusklinieken en woningen en demonstraties bij andere manifestaties), en demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren (demonstraties bij ambassades en demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften). Per casus bespreken we in hoeverre de betreffende demonstraties verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming toekomen, en gaan we in op de bestaande beperkingsmogelijkheden.

Deel C. De Nederlandse rechtspraktijk

In **Deel C (hoofdstuk 7)** volgt een bespreking van het empirische deel van het onderzoek, waarvoor we het demonstratierecht in de Nederlandse praktijk hebben onderzocht aan de hand van een vragenlijst, interviews en kennistafels. Verschillende onderwerpen komen daarbij aan bod, waaronder het belang van het demonstratierecht, het demonstratierechtelijke klimaat in Nederland, het faciliteren, beperken, verbieden en beëindigen van demonstraties, en de vraag of het wettelijk kader volgens respondenten (voldoende) aansluit op de huidige praktijk.

Deel D. Het demonstratierecht in andere landen

In **Deel D** (hoofdstukken 8-10) bespreken we de wijze waarop het demonstratierecht in Duitsland, Engeland en Frankrijk is vormgegeven.

In **hoofdstuk 8** geven we een overzicht van de regulering van demonstraties in Duitsland. We bespreken het grondwettelijke kader van het Duitse demonstratierecht en de regulering van demonstraties op grond van de Duitse federale en deelstatelijke demonstratiewetten. Vervolgens behandelen we de reguleringsmogelijkheden van de drie bijzondere demonstratietypen en ontwikkelingen in de wetgeving en rechtspraak die zich op deze terreinen voordoen dan wel hebben voorgedaan in de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 9 zet de regulering van demonstraties in Engeland uiteen. We bespreken eerst meer in het algemeen de bescherming die het Engelse recht geeft aan het demonstratierecht via de *Human Rights Act*. Vervolgens gaan we in op de openbare orde-wetgeving op basis waarvan demonstraties in Engeland momenteel worden gereguleerd. Daartoe bespreken we tevens de recent geïntroduceerde – en momenteel aanhangige – wetgeving. Ten slotte gaan we in grote lijnen in op de wijze waarop de drie bijzondere demonstratietypen in Engeland kunnen worden gereguleerd.

Hoofdstuk 10 geeft een overzicht van de regulering van demonstraties in Frankrijk. We beginnen met een uiteenzetting van het grondwettelijke kader van het Franse demonstratierecht. Vervolgens behandelen we de wettelijke bevoegdheden op basis waarvan demonstraties in

Frankrijk worden gereguleerd, waarbij de belangrijkste bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bepalingen die demonstraties reguleren en sanctioneren aan bod komen. Ten slotte gaan we in op de wijze waarop de drie bijzondere demonstratietypen in Frankrijk kunnen worden gereguleerd.

Deel E. Rechtstheoretische analyse

In **Deel E (hoofdstuk 11)** wordt gereflecteerd op enkele rechtstheoretische grondslagen van het demonstratierecht. We bespreken daarbij onder andere de algemene bepaling uit de Grondwet, de juridische beperkingsmogelijkheden van de Grondwet en het EVRM, en de rechtstheoretische opvattingen over burgerlijke ongehoorzaamheid en de formele, materiële en weerbare democratie.

Deel F. Kernbevindingen

In **Deel F (hoofdstuk 12)** bespreken we de kernbevindingen van het onderzoek. Daartoe staan we allereerst kernachtig stil bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens gaan we in op de vraag of een wijziging van het wettelijk kader rondom het demonstratierecht in Nederland noodzakelijk is en bespreken we meer specifiek de regulering van de bijzondere demonstratietypen die in dit rapport zijn onderzocht. Daarna bespreken we, gelet op de uitkomsten van met name het empirische onderzoek, enkele bevindingen ten aanzien van het handelingsperspectief rondom demonstraties. We sluiten af met de conclusies en enkele aanbevelingen en aandachtspunten.

DEEL A

KADER DEMONSTRATIERECHT



2 INTERNATIONAALRECHTELIJK KADER DEMONSTRATIERECHT

2.1 Inleiding

De demonstratievrijheid vormt een essentiële bouwsteen van een democratische rechtsstaat: het stelt burgers in staat om collectief hun mening te uiten, maatschappelijke misstanden aan te kaarten en invloed uit te oefenen op het publieke debat en de politieke besluitvorming.²⁵ Juist vanwege die belangrijke functie geniet het demonstratierecht bescherming in zowel het nationale (Grondwet) als internationale (mensenrechtenverdragen) normenkader.

Voor dit onderzoek is een duidelijk inzicht in het internationaalrechtelijke kader rondom het demonstratierecht onontbeerlijk. Internationale mensenrechtenverdragen die Nederland heeft ondertekend maken deel uit van de Nederlandse rechtsorde en staan daarin bovenaan de rangorde. Belangrijk voor dit onderzoek zijn met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (**EVRM**) – dat in dit onderzoek het zwaartepunt van de internationaalrechtelijke analyse vormt – en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (**IVBPR**).²⁶ De verdragen bestaan naast elkaar en vullen elkaar aan. Het EVRM is een regionaal verdrag dat is ontstaan onder de hoede van de Raad van Europa en is toegespitst op de bescherming van mensenrechten binnen Europa. Van groot belang is de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waarin de EVRM-bepalingen worden uitgelegd. Het IVBPR is een wereldwijd verdrag dat is ontstaan onder de hoede van de Verenigde Naties en geldt voor alle aangesloten staten. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties ziet toe op de naleving van het IVBPR.

De in deze verdragen vastgelegde fundamentele rechten – in dit verband met name het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zoals neergelegd in artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR – en de uitleg die het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité daaraan geven, vormen een integraal onderdeel van het in Nederland geldende demonstratierecht en bepalen mede de reikwijdte en beperkingsmogelijkheden daarvan. De verdragen leggen minimumverplichtingen neer; op nationaal niveau kan ervoor worden gekozen om meer bescherming te bieden aan de demonstratievrijheid dan dat het IVBPR en EVRM bieden.²⁷

Uit artikel 93 Gw volgt dat eenieder verbindende bepalingen van verdragen verbindende kracht hebben voor burgers en rechtspersonen nadat zij zijn bekendgemaakt. Van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR is aangenomen dat deze bepalingen eenieder verbindend zijn. Dit betekent dat burgers een rechtstreeks beroep kunnen doen op deze verdragsbepalingen bij de

²⁵ Zie o.a. General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 1-2.

²⁶ De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, aangezien dit document weliswaar een belangrijke inspiratiebron vormt voor mensenrechtenverdragen, maar zelf geen bindende werking heeft. Evenmin besteden we aandacht aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Hv EU). Artikel 52 lid 3 Hv EU bepaalt expliciet dat de in het Handvest gegarandeerde rechten die corresponderen met EVRM-rechten dezelfde inhoud en reikwijdte hebben. Daarnaast is het Handvest niet langer van toepassing op Engeland, een van de landen die we nader bestuderen in dit onderzoek.

²⁷ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 159; EHRM (Grote Kamer) 24 maart 2011, appl. nr. 23458/02 (*Giuliani en Gaggio/Italië*), par. 251.

rechter. Daarnaast bepaalt artikel 94 Gw dat nationale wettelijke voorschriften buiten toepassing worden gelaten als deze in strijd zijn met eenieder verbindende bepalingen van verdragen. In het concrete geval krijgt de verdragsbepaling dus voorrang.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst het verdragsrechtelijke kader van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering, zoals vastgelegd in artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM (§ 2.2). Vervolgens gaan we in op aanvullende richtsnoeren uit de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’ uit 2020 (§ 2.3).²⁸ Het betreft richtlijnen, uitgegeven door de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) en de European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), die weliswaar geen juridisch bindende status hebben voor de Nederlandse autoriteiten, maar wel van belang zijn voor de interpretatie en toepassing van bindende verdragsbepalingen zoals artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM. We bespreken de Guidelines enkel voor zover zij nog aanvullende overwegingen bevatten ten opzichte van het in § 2.2 besproken kader van artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM. In de laatste paragraaf brengen we de belangrijkste uitgangspunten samen van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zoals beschermd door artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM (§ 2.4).

2.2 Internationale verdragen

De Nederlandse autoriteiten zijn – net als overigens de Duitse, Engelse en Franse autoriteiten die in dit onderzoek ook aan bod komen – gebonden aan zowel mondiale als regionale mensenrechtenverdragen. In deze paragraaf gaan we eerst in op de reikwijdte en beperkingsmogelijkheden van een mondiale verdragsbepaling met betrekking tot de demonstratievrijheid, namelijk het onder de auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen artikel 21 IVBPR, en de uitleg die het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties daaraan geeft (§ 2.2.1). Vervolgens bespreken we uitgebreid een regionale verdragsbepaling die betrekking heeft op de demonstratievrijheid, te weten het onder de auspiciën van de Raad van Europa tot stand gekomen artikel 11 EVRM, aan de hand van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (§ 2.2.2).

Het onderscheid tussen enerzijds de reikwijdte en anderzijds de beperkingsmogelijkheden van artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM is van belang. Eerst wordt bepaald welke vormen van demonstreren onder de bescherming van het demonstratierecht vallen en wat dit betekent ten aanzien van de taak van de autoriteiten om de uitoefening van de demonstratievrijheid te eerbiedigen, beschermen en faciliteren (**stap 1, reikwijdte**). Daarna kan worden nagegaan onder welke voorwaarden de overheid beperkingen aan die beschermde demonstratievormen mag opleggen (**stap 2, beperkingsmogelijkheden**).

²⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

2.2.1 Artikel 21 IVBPR

‘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.’

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) is een VN-verdrag dat in 1966 is opgesteld. Het is volkenrechtelijk bindend voor (onder meer) Nederland, Duitsland, Engeland en Frankrijk. Burgers die menen dat een staat die rechtsmacht over hen uitoefent zich jegens hen schuldig heeft gemaakt aan een schending van een verdragsbepaling uit het IVBPR, kunnen een klacht indienen tegen die staat, mits die staat het Eerste Facultatieve Protocol bij het IVBPR heeft geratificeerd. Nederland heeft dit protocol in 1978 geratificeerd, Duitsland in 1993 en Frankrijk in 1984. Engeland heeft dit tot op heden niet gedaan.²⁹

De klachten die op grond van het Eerste Facultatieve Protocol zijn ingediend, worden behandeld door het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, dat toeziet op de naleving van het IVBPR door staten. De uitspraken die het Mensenrechtencomité in dit kader doet, zijn niet bindend, in tegenstelling tot de uitspraken van het EHRM.

Naast het doen van uitspraken publiceert het Mensenrechtencomité zogenoemde ‘General Comments’, waarin het verdragsbepalingen uit het IVBPR toelicht. Relevant voor dit onderzoek is met name ‘**General Comment No. 37 on the right of peaceful assembly**’ van september 2020 (hierna GC 37) dat ziet op artikel 21 IVBPR, waarin het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is neergelegd.

De uitleg die het Mensenrechtencomité geeft aan artikel 21 IVBPR vertoont veel overeenkomsten met de in § 2.2.2 van dit hoofdstuk te bespreken uitleg die het EHRM geeft aan artikel 11 EVRM. Hieronder gaan we in op die uitleg, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de uitgangspunten en overwegingen die het comité formuleert in GC 37.³⁰

2.2.1.1 Reikwijdte van het recht

In artikel 21 IVBPR is het recht op vrijheid van vreedzame vergadering neergelegd. Het begrip ‘vergadering’ (‘assembly’) is geen equivalent van het (restrictievere) Nederlandse vergaderingsbegrip in de zin van het recht tot vergadering ex artikel 9 Gw. Het begrip omvat allerlei soorten bijeenkomsten, waaronder demonstraties, vergaderingen (‘meetings’), optochten, sit-

²⁹ Zie UN Treaty Collection, ‘Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights’, via https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-5&chapter=4&clang=_en.

³⁰ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37.

ins, wakes en flashmobs.³¹ Bovendien kunnen de bijeenkomsten volgens GC 37 zowel buiten, binnen als online plaatsvinden, in openbare ruimtes en in privéruimtes.³²

Belang van het recht – In GC 37 merkt het Mensenrechtencomité het volgende op over het belang van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering:

‘The fundamental human right of peaceful assembly enables individuals to express themselves collectively and to participate in shaping their societies. The right of peaceful assembly is important in its own right, as it protects the ability of people to exercise individual autonomy in solidarity with others. Together with other related rights, it also constitutes the very foundation of a system of participatory governance based on democracy, human rights, the rule of law and pluralism. Peaceful assemblies can play a critical role in allowing participants to advance ideas and aspirational goals in the public domain and to establish the extent of support for or opposition to those ideas and goals. Where they are used to air grievances, peaceful assemblies may create opportunities for the inclusive, participatory and peaceful resolution of differences.

The right of peaceful assembly is, moreover, a valuable tool that can and has been used to recognize and realize a wide range of other rights, including economic, social and cultural rights. It is of particular importance to marginalized individuals and groups. Failure to respect and ensure the right of peaceful assembly is typically a marker of repression.’³³

Kortom, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is essentieel voor de democratische rechtsstaat, omdat het burgers – waaronder gemarginaliseerde groepen – in staat stelt om hun autonomie in solidariteit uit te oefenen en deel te nemen aan het publieke en politieke debat. Het recht geeft personen bovendien niet alleen de gelegenheid om hun eigen mening te uiten, maar stelt hen ook in staat om de meningen van anderen te horen en een uitwisseling van ideeën tot stand te brengen. Het belang van de vergaderingsvrijheid is daarnaast ook gelegen in een instrumentele dimensie van dit recht, in die zin dat het bijdraagt aan de verwezenlijking van andere rechten.

Bescherming verstorende demonstraties – Ten aanzien van de reikwijdte van artikel 21 IVBPR overweegt het Mensenrechtencomité allereerst dat als demonstraties vanwege hun omvang of aard een verstoring veroorzaken voor bijvoorbeeld voetgangers, voertuigen of economische activiteiten, dit geen afbreuk doet aan de bescherming die dergelijke demonstraties genieten. Voor zover een demonstratie dergelijke verstoringen of risico’s met zich meebrengt, moeten deze worden gezien vanuit het kader van het IVBPR en dus worden geplaatst onder de reikwijdte van artikel 21 IVPBR.³⁴

Gedrag dat niet wordt beschermd – Pas als demonstraties gewelddadig zijn, vallen zij niet langer onder de reikwijdte van artikel 21 IVPBR. Zij zijn dan niet (langer) vreedzaam.

³¹ Ibid, par. 6.

³² Ibid.

³³ Ibid, par. 1-2.

³⁴ Ibid, par. 7.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat geweld ('violence') in de context van artikel 21 IVBPR doorgaans duidt op het gebruik van fysiek geweld door demonstranten tegen anderen, dat waarschijnlijk zal resulteren in letsel of de dood, of op het gebruik van fysiek geweld door demonstranten tegen goederen dat leidt tot ernstige schade aan die goederen.³⁵ 'Mere pushing or shoving', of het verstoren van het verkeer van voertuigen, voetgangers of van dagelijkse activiteiten, wordt niet gerekend tot deze definitie van 'geweld'.³⁶

Vermoeden van vreedzaamheid – Het Mensenrechtencomité erkent dat er niet altijd een duidelijke scheidslijn is tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstraties, maar stelt dat er in die situaties een vermoeden van vreedzaamheid bestaat.³⁷ Het gedrag van specifieke demonstranten kan pas als gewelddadig worden bestempeld als de autoriteiten geloofwaardig bewijs kunnen voorleggen dat de demonstranten anderen aanzetten tot het gebruik van geweld en die handelingen waarschijnlijk tot geweld zullen leiden, dat zij gewelddadige intenties hebben en van plan zijn deze uit te voeren, of dat geweld (afkomstig van de demonstranten zelf) imminent is. Geïsoleerde geweldsincidenten zijn niet voldoende om een hele demonstratie als niet-vreedzaam aan te merken: pas wanneer het geweld duidelijk wijdverbreid plaatsvindt binnen de demonstratie, is deelname aan de bijeenkomst als zodanig niet langer beschermd.³⁸ Het dragen van voorwerpen die als wapens kunnen worden gezien of van beschermende uitrusting, zoals gasmaskers of helmen, is volgens het comité niet per definitie voldoende om het gedrag gewelddadig te achten.³⁹

Bescherming van demonstratie-gerelateerde activiteiten – Artikel 21 IVBPR beschermt de demonstranten bovendien niet enkel tijdens de demonstratie of op de plaats waar de demonstratie plaatsvindt. Ook activiteiten die buiten de directe context van de demonstratie worden uitgevoerd, maar die essentieel zijn om de uitoefening van het recht betekenisvol te maken, vallen onder de bescherming. Daarbij kan volgens GC 37 worden gedacht aan de mobilisatie van middelen voor gebruik tijdens de demonstratie, de planning, het verspreiden van informatie over een aankomende demonstratie,⁴⁰ de voorbereiding voor en het reizen naar de demonstratielocatie,⁴¹ de communicatie tussen deelnemers voorafgaand aan en tijdens de demonstratie, het (op de radio of tv) uitzenden van de demonstratie en het na afloop verlaten van de demonstratielocatie. Deze activiteiten kunnen, net als deelname aan de bijeenkomst zelf, onderworpen zijn aan beperkingen, maar die moeten noodzakelijk zijn en derhalve strikt worden afgebakend.⁴²

Publieke bewustwording en training van autoriteiten – Interessant is verder de overweging van het Mensenrechtencomité dat het de taak van de nationale autoriteiten is om te zorgen voor publieke bewustwording van de relevante wet- en regelgeving over bijvoorbeeld

³⁵ Ibid, par. 15. Zie ook VN-Mensenrechtencomité 6 juli 2022, CCPR/C/135/D/2703/2015 (*Likhovid/Belarus*), par. 7.8.

³⁶ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 15.

³⁷ Ibid, par. 17; Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 18.

³⁸ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 19.

³⁹ Ibid, par. 20. Zie in dit kader overigens ook EHRM 20 mei 2025, appl. nr. 44241/20 (*Russ/Duitsland*).

⁴⁰ VN-Mensenrechtencomité 26 oktober 2011, CCPR/C/103/D/1838/2008 (*Tulzhenskova/Belarus*), par. 9.3.

⁴¹ VN-Mensenrechtencomité 10 oktober 2014, CCPR/C/112/D/1999/2010 (*Evrezov e.a./Belarus*), par. 8.5.

⁴² General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 33.

welke procedures gevolgd moeten worden door degenen die willen demonstreren, wie de verantwoordelijke autoriteiten zijn en welke regels op hen van toepassing zijn, en welke rechtsmiddelen beschikbaar zijn voor vermeende schendingen. Het nationale recht moet het demonstratierecht erkennen, de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken overheidsfunctionarissen duidelijk vastleggen, in overeenstemming zijn met de relevante internationale standaarden en openbaar toegankelijk zijn. Hoewel alle staatsorganen de verplichting hebben om het recht op vrijheid van vreedzame vergadering te eerbiedigen, worden besluiten over demonstraties doorgaans op lokaal niveau genomen. Staten moeten daarom – op alle overheidsniveaus – zorgen voor adequate training en middelen voor functionarissen die betrokken zijn bij deze besluiten.⁴³

Bescherming gemarginaliseerde groepen en bescherming tegen discriminatie – Volgens het Mensenrechtencomité moeten autoriteiten bijzondere inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat het recht op vreedzame vergadering effectief wordt beschermd en gefaciliteerd voor individuen die lid zijn van groepen die zijn gediscrimineerd, of die mogelijk specifieke uitdagingen ondervinden bij het deelnemen aan demonstraties. Bovendien hebben staten de plicht om demonstranten te beschermen tegen alle vormen van misbruik en aanvallen die discriminerend van aard zijn ('discriminatory abuse and attacks').⁴⁴

2.2.1.2 Voorwaarden aan een beperking

De tweede zin van artikel 21 IVBPR bepaalt dat de uitoefening van het recht op vreedzame vergadering aan geen andere beperking kan worden onderworpen dan die (1) in overeenstemming met de wet worden opgelegd en (2) 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 (3) geboden zijn in een democratische samenleving.

In overeenstemming met de wet – Ten aanzien van het eerste criterium, dat beperkingen in overeenstemming met de wet moeten zijn opgelegd, overweegt het Comité dat beperkingen moeten worden opgelegd via wetten of bestuursrechtelijke besluiten die op wetten zijn gebaseerd. De betreffende wetten moeten voldoende nauwkeurig zijn, zodat burgers kunnen bepalen hoe zij hun gedrag moeten reguleren. Daarnaast mogen deze wetten geen onbeperkte of ruime bevoegdheden toekennen aan degenen die belast zijn met de handhaving ervan.⁴⁵

Geboden in een democratische samenleving – Vermeldenswaardig is verder dat het Mensenrechtencomité met betrekking tot het derde criterium – dat beperkingen geboden moeten zijn in een democratische samenleving – overweegt dat beperkingen noodzakelijk en proportioneel dienen te zijn in de context van een samenleving die gebaseerd is op democratie, de rechtsstaat, pluralisme en mensenrechten. De gekozen beperking dient de minst ingrijpende maatregel te zijn die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang. De beperkingen dienen dus niet slechts redelijk of praktisch te zijn: het moet echt noodzakelijk zijn om ze op te

⁴³ Ibid, par. 28, 35.

⁴⁴ Ibid, par. 25.

⁴⁵ Ibid, par. 39; VN-Mensenrechtencomité 17 juli 2018, CCPR/C/123/D/2318/2013 (*Nepomnyashchiiy/Russische Federatie*), par. 7.7.

leggen.⁴⁶ Wanneer strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd aan organisatoren of deelnemers van een vreedzame demonstratie vanwege onwettig gedrag ('unlawful conduct') – bijvoorbeeld als demonstranten zich niet houden aan een door de burgemeester aan de demonstratie opgelegde beperking – moeten deze sancties proportioneel en niet-discriminerend zijn en mogen ze niet gebaseerd zijn op vage of te breed gedefinieerde strafbepalingen, dan wel gedrag verbieden dat de bescherming van het IVBPR toekomt.⁴⁷

Legitieme doelen – Ten aanzien van het tweede criterium – dat een beperking een legitiem doel moet dienen – merkt het Mensenrechtencomité in GC 37 op dat de lijst van legitieme doelen van artikel 21 IVBPR (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) limitatief is. Vervolgens zet het uiteen wat onder ieder afzonderlijk legitiem doel moet worden verstaan⁴⁸

Het **belang van de nationale veiligheid** kan volgens het Comité als beperkingsgrond dienen indien een beperking noodzakelijk is gelet op het beschermen van het voortbestaan van de staat, haar territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid tegen een reële dreiging of het gebruik van geweld. Deze drempel zal slechts in uitzonderlijke gevallen worden bereikt bij vreedzame demonstraties.⁴⁹ Volgens de *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* – waar het VN-Mensenrechtencomité in GC 37 naar verwijst – kan de nationale veiligheid niet worden ingeroepen als reden voor beperkingen om lokale of relatief geïsoleerde bedreigingen van de openbare orde te voorkomen. Bovendien kan de beperkingsgrond alleen worden ingeroepen indien er adequate waarborgen en effectieve rechtsmiddelen tegen misbruik van de beperkingsgrond bestaan.⁵⁰

Voor het gebruik van de **bescherming van de openbare veiligheid** als grond voor beperking moet worden aangetoond dat de demonstratie een reëel en significant risico vormt voor de veiligheid van personen of voor ernstige schade aan eigendommen.⁵¹

⁴⁶ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 40.

⁴⁷ Ibid, par. 67.

⁴⁸ Ibid, par. 42-47. Zie in dit verband ook: Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4.

⁴⁹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 42; Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, par. 29, 32.

⁵⁰ Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, par. 30-31.

⁵¹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 43; VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*), par. 9.5; Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, par. 33.

De term **openbare orde** verwijst volgens het Comité naar het geheel van regels die het goed functioneren van een samenleving waarborgen, of naar de fundamentele principes waarop de samenleving is gebaseerd, waaronder het eerbiedigen van mensenrechten zoals het demonstratierecht. Staten mogen zich niet beroepen op een vage definitie van ‘openbare orde’ om vergaande beperkingen van het demonstratierecht te rechtvaardigen en het verbod op ‘openbare wanorde’ mag in het nationale recht niet overmatig worden gebruikt om vreedzame demonstraties te beperken. Vreedzame demonstraties kunnen in sommige gevallen van nature of opzettelijk verstorend zijn en vereisen volgens het Comité een aanzienlijk niveau van tolerantie.⁵²

De **bescherming van de volksgezondheid** kan in uitzonderlijke gevallen beperkingen van het demonstratierecht rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer er een uitbraak van een besmettelijke ziekte is en het gevaarlijk is om bijeenkomsten te houden. Dit kan in extreme gevallen ook van toepassing zijn als de sanitaire situatie tijdens een demonstratie een substantieel gezondheidsrisico vormt voor het algemene publiek of de demonstranten zelf.⁵³

De **bescherming van de goede zeden** kan alleen in exceptionele gevallen dienen als beperkingsgrond. Deze grond mag niet worden aangewend ter bescherming van morele opvattingen die uitsluitend voortkomen uit één enkele sociale, filosofische of religieuze traditie. Beperkingen op basis van goede zeden moeten worden gezien in het licht van de universaliteit van mensenrechten, pluralisme en het beginsel van non-discriminatie. Zo mogen beperkingen bijvoorbeeld niet worden opgelegd vanwege verzet tegen uitingen van seksuele geaardheid of genderidentiteit.⁵⁴

Ten aanzien van de **bescherming van de rechten en vrijheden van anderen** merkt het Comité op dat demonstraties een legitiem gebruik vormen van de openbare ruimte. Aangezien demonstraties van nature enige verstoring van het dagelijks leven met zich meebrengen, moet deze verstoring worden getolereerd, tenzij dat een onevenredige last oplevert. In dat geval dienen de autoriteiten een goed onderbouwde rechtvaardiging te kunnen geven voor eventuele beperkingen.⁵⁵

Algehele verboden en algemene beperkingen – Volgens het Mensenrechtencomité dient iedere demonstratie op haar eigen merites te worden beoordeeld, waarbij de omstandigheden van het specifieke geval meegenomen dienen te worden in de beoordeling.⁵⁶ Algehele

⁵² General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 44; Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, par. 22.

⁵³ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 45. Zie ook EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cisse/Frankrijk*).

⁵⁴ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 46, met verwijzing naar General Comment 22 en 34; VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*), par. 9.6.

⁵⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 47, met verwijzing naar VN-Mensenrechtencomité 24 oktober 2014, CCPR/C/112/D/1987/2010 (*Stambrovsky/Belarus*), par. 7.6.

⁵⁶ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 38.

verboden en algemene beperkingen ('blanket bans') op vreedzame demonstraties worden verondersteld onevenredig te zijn, aldus het Comité. Het opleggen van beperkingen moet als doel hebben om het recht te faciliteren en niet om te zoeken naar onnodige en onevenredige beperkingen ervan.⁵⁷ Staten zouden volgens het Comité moeten overwegen om een demonstratie te laten plaatsvinden en pas achteraf te beslissen of er maatregelen nodig zijn met betrekking tot mogelijke overtredingen tijdens de demonstratie, in plaats van vooraf verboden of beperkingen op te leggen om alle risico's uit te sluiten.⁵⁸ Ook overweegt het Comité dat vereisten voor deelnemers of organisatoren om zelf te zorgen voor of bij te dragen aan de kosten van politietoezicht of beveiliging, medische hulpverlening, schoonmaak of andere openbare diensten die verband houden met vreedzame demonstraties, in het algemeen niet verenigbaar zijn met artikel 21 IVBPR.⁵⁹

Algemene verboden naar plaats – Het aanwijzen van specifieke gebieden rondom bijvoorbeeld rechtbanken, parlementen, locaties van historische betekenis of andere officiële gebouwen als plaatsen waar demonstraties niet mogen plaatsvinden, moet volgens het Mensenrechtencomité in het algemeen worden vermeden, onder andere omdat het openbare ruimtes betreffen. Beperkingen op demonstraties in en rondom dergelijke plaatsen moeten specifiek gerechtvaardigd en nauwkeurig afgebakend zijn.⁶⁰

Beperkingen naar inhoud – Daarnaast zouden beperkingen in beginsel niet moeten zien op de inhoud van de demonstratie. Het Mensenrechtencomité overweegt in dit verband dat '[a] contrary approach defeats the very purpose of peaceful assemblies as a potential tool of political and social participation that allows people to advance ideas and establish the extent of the support that they enjoy'.⁶¹ Vreedzame demonstraties zouden – in overeenstemming met artikel 20 IVBPR – echter niet mogen worden gebruikt voor oorlogspropaganda of voor nationale, raciale of religieuze haat die aanzet tot discriminatie of geweld. Waar mogelijk moet in dergelijke gevallen actie worden ondernomen tegen individuele personen, in plaats van tegen de demonstratie als geheel.⁶²

Dragen van gezichtsbedekkende kleding – Het dragen van gezichtsbedekkende kleding of het op andere wijze anoniem deelnemen aan een demonstratie kan deel uitmaken van het expressieve element van een vreedzame demonstratie. Ook kan het dienen om vergelding ('counter reprisals') tegen te gaan of de privacy te beschermen, onder meer in de context van nieuwe surveillancetechnologieën. Het gebruik van gezichtsbedekkende kleding mag op zichzelf niet worden beschouwd als een teken van gewelddadige intenties. De anonimiteit van demonstranten moet worden toegestaan, tenzij het gedrag van demonstranten redelijke gronden voor arrestatie oplevert of er andere dwingende redenen zijn om de gezichtsbedekkende kleding niet toe te staan. Het Mensenrechtencomité wijst in dit verband op de uitzonderlijke situatie waarin gezichtsbedekking onderdeel uitmaakt van symboliek die voornamelijk en direct

⁵⁷ Ibid, par. 36.

⁵⁸ Ibid, par. 37-38. Met verwijzing naar: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

⁵⁹ VN Mensenrechtencomité 8 juli 2022, CCPR/C/135/D/2860/2016 (*Belenky/Belarus*), par. 9.3.

⁶⁰ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 56; VN-Mensenrechtencomité 27 juli 2003, CCPR/C/78/D/953/2000 (*Zündel/Canada*), par. 8.5.

⁶¹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 48.

⁶² Ibid, par. 50.

geassocieerd wordt met het aanzetten tot discriminatie of geweld.⁶³ Ook het gebruik van vlaggen, uniformen, borden en spandoeken moet volgens het Comité over het algemeen worden beschouwd als een legitieme vorm van expressie die niet beperkt mag worden, zelfs als dergelijke symbolen herinneringen oproepen aan een pijnlijke geschiedenis. Net als voor gezichtsbedekkende kleding geldt dat enkel in uitzonderlijke gevallen die geassocieerd worden met discriminatie of geweld, passende beperkingen dienen te worden opgelegd.⁶⁴

Vijandig publiek en bescherming veiligheid demonstranten – De (mogelijke) aanwezigheid van een *hostile audience*, dat wil zeggen toehoorders die vijandige reageren op een demonstratie, bijvoorbeeld vanwege de (controversiële) inhoud ervan, kan volgens het Mensenrechtencomité in beginsel geen beperking van de demonstratie rechtvaardigen. Dit is enkel mogelijk in het uitzonderlijke geval dat de autoriteiten duidelijk niet in staat zijn om demonstranten te beschermen tegen een ernstige bedreiging van hun veiligheid. Dergelijke beperkingen dienen een strikte toetsing ('strict scrutiny') te kunnen doorstaan: een ongespecificeerd risico op geweld, of de loutere mogelijkheid dat de autoriteiten niet in staat zullen zijn om het geweld van *hostile audience* te voorkomen of te neutraliseren, is niet voldoende. De autoriteiten dienen aan te tonen, op basis van een concrete risicoanalyse, dat zij de situatie niet kunnen beheersen; zelfs niet als er een aanzienlijke hoeveelheid politieambtenaren wordt ingezet.⁶⁵ Overigens gaat het bij een *hostile audience* om een niet-vreedzame reactie op de demonstratie. Als een tegenreactie vreedzaam van karakter is – denk aan een vreedzame tegendemonstratie – dan spreken we niet van *hostile audience*. Een vreedzame tegendemonstratie komt net zo goed de bescherming toe van artikel 11 EVRM als de demonstratie waar die tegen is gericht. Zie uitgebreider hierover § 6.3.3.

Beëindiging demonstraties – De autoriteiten mogen een demonstratie uitsluitend in uitzonderlijke gevallen uiteen doen gaan, namelijk indien de demonstratie als zodanig niet langer vreedzaam is of indien er een dreigend gevaar voor ernstig geweld ('an imminent threat of serious violence') bestaat dat niet kan worden opgelost met meer proportionele maatregelen, zoals gerichte arrestaties. Een demonstratie die vreedzaam blijft, maar wel een hoog niveau van verstoring veroorzaakt, mag volgens het VN-Mensenrechtencomité in beginsel alleen worden beëindigd als de verstoring 'ernstig en langdurig' is. Het Mensenrechtencomité noemt in dit verband het langdurig blokkeren van het verkeer als voorbeeld.⁶⁶

2.2.2 Artikel 11 EVRM

'1 Een ieder 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.

⁶³ Ibid, par. 60 en 51.

⁶⁴ Ibid, par. 51, met verwijzing naar EHRM 24 oktober 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 56–58.

⁶⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 52; VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*), par. 9.6.

⁶⁶ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 85; Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 62.

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.'

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is in 1950 in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen. In Nederland is dit verdrag in 1954 in werking getreden,⁶⁷ in Duitsland en Engeland in 1953 en in Frankrijk in 1974.⁶⁸ Het toezicht op de naleving van de verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien, is op verschillende manieren vormgegeven. Op grond van artikel 52 EVRM moet iedere verdragsstaat op verzoek van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een uiteenzetting verschaffen van de wijze waarop het nationale recht de daadwerkelijke uitvoering waarborgt van iedere bepaling van het EVRM. Artikel 33 van het EVRM bepaalt dat iedere verdragsstaat elke vermeende niet-nakoming van de bepalingen van het EVRM en de daarbij horende protocollen door een andere verdragsstaat bij het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)** aanhangig kan maken. Het individuele klachtrecht is het belangrijkste mechanisme om toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien. Artikel 34 EVRM bevat een **individueel klachtrecht** voor eenieder die beweert slachtoffer te zijn van een door een verdragsstaat begane schending van de rechten die in het EVRM staan vermeld.

Door dit individuele klachtrecht heeft het EVRM voor (Nederlandse) burgers grote waarde. Dit wordt versterkt door het feit dat uit artikel 46 EVRM blijkt dat een uitspraak van het EHRM **bindend** is voor de betrokken staat en meer in het algemeen wordt aangenomen dat de betekenis van de EVRM-bepalingen wordt bepaald door de uitleg die het EHRM daaraan geeft.⁶⁹ Dit betekent dat staten niet kunnen afwijken van een gevestigde EHRM-interpretatie zonder daarmee hun verdragsverplichtingen te schenden, ook als zij zelf dus geen partij zijn bij het betreffende geschil.⁷⁰

In de Nederlandse rechtspraak verwijzen rechters vaak naar artikel 11 EVRM en de uitspraken die het EHRM in dat kader doet. Wij hebben er daarom voor gekozen om in dit onderzoek uitgebreide aandacht te schenken aan artikel 11 EVRM en de uitleg die het EHRM daaraan geeft – niet alleen in dit hoofdstuk, maar waar relevant ook in de navolgende hoofdstukken.

⁶⁷ *Trb.* 1951, 154; *Stb.* 1954, 335.

⁶⁸ Raad van Europa, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 005', zie: www.coe.int.

⁶⁹ J. Gerards & J. Fleuren, 'The Netherlands', in: J. Gerards an J. Fleuren (red.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia 2014, p. 217-260.

⁷⁰ *Ibid.*

2.2.2.1 Reikwijdte van het recht

Het eerste lid van artikel 11 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering. Evenals bij artikel 21 IVBPR vallen verschillende soorten bijeenkomsten onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, waaronder allerhande vormen van demonstraties, zoals sit-ins, blokkade- en bezettingsacties en optochten.

Belang en doel van het recht – Het EHRM benadrukt regelmatig dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering een fundamenteel recht is in een democratische samenleving. Net als het recht op vrijheid van meningsuiting kan het worden beschouwd als ‘one of the foundations of such a society’.⁷¹ De waarden van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid (‘pluralism, tolerance and broadmindedness’) zijn volgens het Hof van bijzonder belang voor deze democratische samenleving: democratie betekent niet dat de zienswijze van de meerderheid altijd prevaleert. Er moet een evenwicht worden gevonden dat een eerlijke en behoorlijke behandeling van minderheden waarborgt en misbruik van een dominante positie door een meerderheid voorkomt.⁷² Bovendien stelt het EHRM dat er, gelet op de essentiële aard van het recht op vreedzame vergadering en de nauwe relatie ervan met democratie, overtuigende en dringende redenen moeten zijn om een beperking op dit recht te rechtvaardigen.⁷³ Het wezenlijke doel van artikel 11 EVRM is volgens het Hof de bescherming van het individu tegen willekeurige inmenging in de uitoefening van dat recht door de overheid.⁷⁴ Artikel 11 EVRM heeft daarnaast ten doel om meningen, en de vrijheid om die uit te drukken, te beschermen.⁷⁵

Grote reikwijdte – Het EHRM kiest er, gelet op het grote belang van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering voor de democratische samenleving, bewust voor het begrip ‘vergadering’ niet uitputtend te definiëren en kent een grote reikwijdte toe aan het recht.⁷⁶ Van belang is dat het bij een vergadering in de zin van artikel 11 EVRM gaat om ‘a common purpose of its participants’ en niet louter om ‘a random agglomeration of individuals each pursuing their own cause, such as a queue to enter a public building’.⁷⁷

Gedrag dat niet wordt beschermd – De reikwijdte van artikel 11 EVRM wordt bepaald door het vreedzaamheidsvereiste: het artikel beschermt immers het recht op vrijheid van ‘vreedzame’ vergadering. Dit betekent dat een demonstratie pas niet meer wordt beschermd onder artikel 11 EVRM als deze **niet (langer) vreedzaam** is. Het uitgangspunt van het EHRM is dat een protestactie pas niet vreedzaam meer is indien organisatoren en deelnemers aan het protest:

⁷¹ Zie o.a. EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/93 (*Djavit An/Turkije*), par. 56; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91; EHRM 25 juni 2024, appl. nr. 20958/14 (*Oekraïne/Rusland (inzake de Krim)*), par. 1110.

⁷² EHRM 12 mei 2015, appl. nr. 73235/12 (*Identoba e.a./Georgië*), par. 93; EHRM 13 augustus 1981, appl. nr. 7601/76 en 7806/77 (*Young, James and Webster/het Verenigd Koninkrijk*), par. 63.

⁷³ EHRM 31 maart 2015, appl. nr. 59109/08 (*Helsinki Comité van Armenië/Armenië*), par. 46.

⁷⁴ EHRM 31 juli 2014, appl. nr. 1773/11 (*Nemtsov/Rusland*), par. 72.

⁷⁵ EHRM 8 december 1999, appl. nr. 23885/94 (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)/Turkije*), par. 37; N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht’, *NTM/NJCM-Bull.* 2023/4.

⁷⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 98; EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/92 (*Djavit An/Turkije*), par. 56; EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 114; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91.

⁷⁷ ‘Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights’ van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022, par. 14; EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 98.

- een gewelddadige intentie hebben ('violent intentions'), of;
- oproepen tot geweld ('incite violence'), of;
- anderszins de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen ('otherwise reject the foundations of a democratic society').⁷⁸

Wat het Hof precies verstaat onder de laatstgenoemde categorie blijkt niet duidelijk uit de rechtspraak van het EHRM. In *Makarashvili/Georgië* overweegt het Hof dat het blokkeren van alle toegangsdeuren tot het parlement niet noodzakelijkerwijs tot de conclusie leidt dat de demonstranten de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.⁷⁹ Het Hof overweegt daartoe het volgende:

In the present case, while the disputed gathering blockaded the Parliament building and aimed at obstructing the legislative process by way of a form of protest, it was meant to express political ideas – namely to object to the failure of the ruling party to deliver on its undertaking to bring forward from 2020 to 2024 the reform of the electoral system. Reiterating the close link between the freedom of assembly provided in Article 11 and the freedom of expression guaranteed by Article 10 (ibid., § 101), the Court is prepared to accept, in the circumstances of the present case, that a gathering of politicians, civil activists, and ordinary citizens contesting the progress of legislative reforms aimed at enhancing the democratic processes in the country, even if it used an obstructive form of protest, should not necessarily be regarded constituting a rejection of the foundations of a democratic society.⁸⁰

Uitleg geweldpleging – Bij het bepalen van de grenzen van artikel 11 EVRM legt het Hof in zijn rechtspraak sterk de nadruk op de eerste twee criteria: het hebben van een gewelddadige intentie of het oproepen tot geweld. Indien slechts enkele demonstranten gewelddadige intenties hebben, of als er sporadisch gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond, betekent dit niet dat de demonstratie in zijn geheel geen verdragsrechtelijke bescherming meer toekomt.⁸¹ Een demonstrant die zelf geen geweld gebruikt, blijft beschermd door deze verdragsbepaling, zo overweegt het Hof in de zaak *Laurijsen/Nederland* uit 2023.⁸² Hieruit volgt dat de autoriteiten aandacht moeten hebben voor het gedrag van de individuele demonstrant en bij demonstraties moeten differentiëren tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstranten. De bewijslast om de gewelddadige bedoelingen van de organisatoren van een demonstratie aan te tonen, ligt bovendien bij de autoriteiten.⁸³ Om te beoordelen of een specifieke verzoeker

⁷⁸ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 48; EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

⁷⁹ EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*).

⁸⁰ Ibid, par. 92.

⁸¹ EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 e.a. (*Schwabe en M.G./Duitsland*), par. 103; EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (*Primov e.a./Rusland*), par. 155; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 94.

⁸² EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 50.

⁸³ Ibid, par. 51.

aanspraak kan maken op de bescherming van artikel 11 EVRM, houdt het Hof rekening met de volgende factoren:

- of de demonstratie bedoeld was om vreedzaam te zijn en of de organisatoren gewelddadige intenties hadden;
- of de verzoeker gewelddadige intenties had toen hij zich bij de vergadering aansloot; en
- of de verzoeker lichamelijk letsel heeft toegebracht.⁸⁴

Gewelddadige personen die de demonstratie kapen – De mogelijkheid dat personen met gewelddadige bedoelingen zich bij de demonstratie voegen – we spreken dan van het zogenoemd 'kapen' van de demonstratie – ontnemt de bescherming van artikel 11 EVRM niet. Zelfs als er een reëel risico bestaat dat een demonstratie tot wanordelijkheden kan leiden als gevolg van ontwikkelingen buiten de controle van de organisatoren, valt een dergelijke demonstratie op zichzelf niet buiten die reikwijdte: het gaat er uiteindelijk om of de organisatoren en demonstranten zelf vreedzaam blijven.⁸⁵

Bescherming van onwelgevallige meningen – Het feit dat de grens van artikel 11 EVRM pas is bereikt bij gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie, betekent dat gedrag dat hinderlijk of aanstootgevend kan zijn in beginsel valt onder de reikwijdte ervan.⁸⁶ Volgens het Hof dient de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM te worden gezien in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM.⁸⁷ De inhoud van de boodschap die de organisator van een demonstratie wenst te uiten, is op zichzelf in beginsel geen reden om deze buiten het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM te plaatsen. Ook onwelgevallige meningen mogen worden geuit en worden gehoord: 'a demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote'.⁸⁸

Bescherming van hinderlijk of verstorend gedrag – Hetzelfde geldt voor demonstraties die activiteiten van derden hinderen of verstoren, zoals het blokkeren van belangrijke verkeersaders of het (langdurig) bezetten van openbare gebouwen. Dergelijke protestacties vallen in beginsel onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, zelfs als ze volgens het nationale recht zijn verboden (zie hierover ook § 6.2).⁸⁹ Dit betekent echter niet dat het in artikel 11 EVRM neergelegde recht automatisch toegangsrechten tot privéterreinen in het leven roept, noch tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals overheids- of universiteitsgebouwen.⁹⁰ Hoewel het Hof erkent dat acties met bezettende, blokkerende en dwingende elementen niet

⁸⁴ EHRM 19 januari 2016, appl. nr. 17526/10 (*Gülcü/Turkije*), par. 97; EHRM 21 januari 2021, appl. nr. 15367/14 e.a. (*Shmorgunov e.a./Oekraïne*), par. 491.

⁸⁵ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 50.

⁸⁶ EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 e.a. (*Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije*), par. 86.

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 17 november 2009, appl. nr. 26258/07 e.a. (*Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (*Primov e.a./Rusland*), par. 92.

⁸⁸ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*), par. 32.

⁸⁹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97; EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 73; EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cisse/Frankrijk*), par. 39-40; EHRM 25 juli 2017, appl. nr. 31475/10 (*Annenkov e.a./Rusland*), par. 123.

⁹⁰ EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 47; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*) par. 78; EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 72-73.

ongebruikelijk zijn, kunnen dergelijke wijzen van actievoeren niet worden gezien als ‘a standard situation of a ‘peaceful assembly’ in de zin van artikel 11 EVRM. Fysiek gedrag tijdens een demonstratie dat tot doel heeft de activiteiten van anderen ernstig te verstoren, vormt volgens het Hof niet de kern van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering, maar valt dus in beginsel wel onder de bescherming van artikel 11 EVRM.⁹¹ Dat een protestactie onder de bescherming van artikel 11 EVRM valt, wil overigens niet zeggen dat de autoriteiten geen beperkingen zouden mogen stellen. Sterker nog, als een demonstratie vanwege het fysieke gedrag van de demonstranten niet onder de kern van het recht valt, kunnen beperkingen eerder noodzakelijk worden geacht. Over de mogelijkheid om beperkingen te stellen aan een demonstratie meer in de volgende paragraaf (§ 2.2.2.2).

Forumkeuze – Demonstranten mogen in beginsel zelf het tijdstip, de plaats en de wijze van bijeenkomen kiezen. Een beperking naar plaats levert in beginsel dan ook een beperking van artikel 11 EVRM op die dient te voldoen aan de vereisten die daaraan worden gesteld. Dit betekent echter niet dat er ‘automatisch rechten worden gecreëerd’ op toegang tot plaatsen in private eigendom, noch noodzakelijkerwijs tot alle plaatsen in publiek eigendom.⁹² Artikel 11 EVRM garandeert geen ‘freedom of forum for the exercise of that right’.⁹³

Negatieve en positieve verplichtingen autoriteiten – Uit het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM vloeien voor de autoriteiten zowel negatieve als positieve verplichtingen voort.⁹⁴ Negatieve verplichtingen houden in dat autoriteiten ruimte dienen te bieden aan de uitoefening van het recht door terughoudend te zijn met het stellen van beperkingen. Positieve verplichtingen houden in dat zij zich dienen in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen.⁹⁵ Zo dienen de autoriteiten maatregelen te nemen om bij een demonstratie (alsook bij een tegendemonstratie) de demonstranten te beschermen tegen vijandig publiek.⁹⁶ De autoriteiten hebben bovendien de positieve verplichting om passende maatregelen te nemen om het vreedzame verloop van de demonstratie te borgen en de veiligheid van burgers te beschermen. Deze verplichtingen zijn echter niet absoluut en de autoriteiten hebben een ruime beoordelingsvrijheid in de wijze waarop zij hieraan voldoen.

Een andere vermeldenswaardige positieve verplichting is het **sight and sound-criterium**, dat het EHRM voor het eerst toepast in het arrest *Lashmankin e.a./Rusland* uit 2017. Betoelingen moeten hun boodschap effectief kunnen overbrengen. Het *sight and sound-criterium* houdt in dat de autoriteiten zich dienen in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.⁹⁷ Dwingende redenen — die in overeenstemming zijn met de toelaatbare beperkingsgronden van artikel 11 lid 2 EVRM — kunnen een wijziging van locatie noodzaken. In dergelijke gevallen moeten

⁹¹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97; EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 73-75. Zie uitgebreider over deze materie de noot van Roorda onder dit arrest in *EHRC* 2019/24.

⁹² Zie o.a. EHRM 6 april 2021, appl. nr. 34313/06 (*Olga Kudrina/Rusland*), par. 51.

⁹³ Zie in dit verband ook Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022, par. 22: ‘Article 10, and by implication Article 11, does not bestow any freedom of forum for the exercise of that right.’

⁹⁴ EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Öllinger/Oostenrijk*), par. 35.

⁹⁵ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 158; EHRM 25 juni 2024, appl. nr. 20958/14 (*Oekraïne/Rusland (inzake de Krim)*), par. 1112.

⁹⁶ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform ‘Ärzte für das Leben’/Oostenrijk*), par. 32; EHRM 20 oktober 2005, appl. nr. 44079/98 (*The United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov/Bulgarije*), par. 115; zie ook EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Öllinger/Oostenrijk*), *EHRC* 2006, 107, m.nt. J.H. Gerards, par. 27.

⁹⁷ Zie hierover par. 405 e.v. en punt 3 van de annotatie van Roorda onder EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), *EHRC* 2017, 88.

alternatieve locaties worden aangeboden die zo dicht mogelijk liggen bij de oorspronkelijk voorgestelde plaats.⁹⁸ Organisatoren van vreedzame demonstraties mogen niet worden gedwongen de suggesties van de autoriteiten te volgen wanneer die het wezen van hun recht op vrijheid van vreedzame vergadering zouden ondermijnen; dit betekent dat autoriteiten de demonstratie bijvoorbeeld niet slechts kunnen toestaan aan de rand van de stad of op een afgezonderd plein, ‘where its impact will be muted’.⁹⁹ Ook andere manieren om een mening te uiten, zoals het plaatsen van videoschermen in de nabijheid van het beoogde publiek van de demonstratie, vormen geen toereikende vervanging voor de fysieke aanwezigheid van de deelnemers binnen het gezichts- en gehoorsbereik van dat publiek.¹⁰⁰

Bescherming van tegendemonstraties – Verder hebben autoriteiten een positieve verplichting om tegendemonstraties te beschermen en faciliteren, die in beginsel net zoveel verdragsrechtelijke bescherming toekomen als de oorspronkelijke demonstratie waartegen zij zijn gericht.¹⁰¹ De autoriteiten moeten daarbij de minst beperkende middelen vinden die, voor zover redelijkerwijs mogelijk, ervoor zorgen dat beide demonstraties kunnen plaatsvinden (zie hierover uitgebreider: § 6.3.3).¹⁰²

2.2.2.2 Voorwaarden aan een beperking

Het demonstratierecht is geen absoluut recht. Onder omstandigheden kan het gerechtvaardigd zijn om een beperking op te leggen aan een demonstratie. De voorwaarden waar een dergelijke beperking aan dient te voldoen, staan beschreven in artikel 11 lid 2 EVRM.

Uitleg begrip beperking – Het begrip ‘beperking’ wordt blijkens de jurisprudentie van het EHRM ruim geïnterpreteerd. Het ziet niet alleen op beperkingen die gesteld worden voorafgaand of tijdens een manifestatie, maar ook na afloop ervan.¹⁰³ Zo leveren ook het aanhouden en strafrechtelijk vervolgen en veroordelen van demonstranten beperkingen van het demonstratierecht op, die dienen te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM hieraan stelt.¹⁰⁴ Verder kan bij beperkingen worden gedacht aan onder meer beperkingen naar tijd, plaats en vorm van de demonstratie, een verbod op speeches, slogans of spandoeken, maatregelen voor

⁹⁸ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 41, verwijzing naar European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e.), par. 83.

⁹⁹ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 40, verwijzing naar VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, A/HRC/20/27, 21 mei 2012, par. 40.

¹⁰⁰ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 41, verwijzing naar European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e.), par. 147.

¹⁰¹ Zie hierover uitgebreider punt 2 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), ECHR 2012, 212.

¹⁰² EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 43.

¹⁰³ EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 39.

¹⁰⁴ Zie o.a. EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*); EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 e.a. (*Schwabe en M.G./Duitsland*). Zie over de strafbaarheid van gedragingen van demonstranten en de rol van artikel 11 lid 2 EVRM hierin verder: S. Gerritse & B. Roorda, ‘Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 113-181.

crowd control, het verhinderen dat demonstranten naar de demonstratie kunnen afreizen, en een verbod of beëindiging van een demonstratie.¹⁰⁵

Voorzien bij wet – Een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering dient te voldoen aan de drie vereisten die artikel 11 lid 2 EVRM hieraan stelt om te zijn gerechtvaardigd. Het eerste vereiste is dat de beperking moet zijn voorzien bij wet. Dit betekent dat de beperking een grondslag in het recht dient te hebben. Daaronder valt zowel geschreven recht – waaronder ook voorschriften van lagere regelgevers en andersoortige instanties die regelgevende bevoegdheden van overheidswege gedelegeerd hebben gekregen – als ongeschreven recht.¹⁰⁶ In zijn rechtspraak stelt het EHRM eisen aan de kwaliteit van die grondslag: die moet voldoende toegankelijk zijn (*accessibility*) voor de burger en de effecten ervan moeten redelijkerwijs voorzienbaar (*foreseeability*) zijn voor de burger.¹⁰⁷ Een norm kan niet als ‘wet’ worden beschouwd, tenzij deze met voldoende precisie is geformuleerd om een burger – desnoods met passend advies – in staat te stellen in redelijke mate te voorzien welke gevolgen een bepaalde handeling met zich mee kan brengen.¹⁰⁸

Desalniettemin erkent het EHRM dat absolute precisie in wetgeving onmogelijk is te bereiken, met name in domeinen waarin de situatie verandert naar gelang de heersende opvattingen in de samenleving.¹⁰⁹ De gevolgen van een handeling hoeven dan ook niet met absolute zekerheid voorzienbaar te zijn; dit is in de praktijk onhaalbaar. Hoewel zekerheid wenselijk is, kan dit leiden tot buitensporige starheid, terwijl de wet moet kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Om deze reden zijn veel wetten volgens het EHRM onvermijdelijk geformuleerd in termen die in meer of mindere mate vaag zijn, waarbij interpretatie en toepassing afhankelijk zijn van de praktijk.¹¹⁰ De nationale rechter speelt bij die interpretatie een belangrijke rol. Daarnaast dienen er voldoende rechtsbeschermende waarborgen te zijn opgenomen in wettelijke bepalingen die het demonstratierecht kunnen beperken, om zo arbitrair optreden door de autoriteiten te voorkomen. Daartoe overweegt het Hof dat de wet met voldoende duidelijkheid moet aangeven hoe groot de beoordelingsruimte van de autoriteiten is en op welke wijze die wet dient te worden toegepast.¹¹¹

Legitiem doel – Een tweede vereiste waar een beperking volgens artikel 11 lid 2 EVRM aan moet voldoen, is dat het een legitiem doel dient. Net als artikel 21 IVBPR bevat artikel 11 lid 2 EVRM een limitatieve lijst van legitieme beperkingsdoelen. De beperkingsdoelen van artikel 11 EVRM zijn als volgt: het belang van de nationale veiligheid en van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid, van de goede zeden en van de rechten en vrijheden van anderen. De inhoud van deze beperkingsdoelen komt overeen met de inhoud van de beperkingsdoelen van artikel 21 IVBPR, zoals

¹⁰⁵ EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/92 (*Djavit An/Turkije*), par. 61-62; EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 e.a. (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*), par. 79-80 en 108-109.

¹⁰⁶ EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, appl. nr. 44774/98 (*Leyla Şahin/Turkije*), par. 88; EHRM 18 juni 1971, appl. nr. 2832/66 e.a. (*De Wilde, Ooms en Versyp (‘Vagrancy’)/België*), par. 93; EHRM 25 maart 1985, appl. nr. 8734/79 (*Barthold/Duitsland*), par. 46; EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, appl. nr. 44774/98 (*Leyla Şahin/Turkije*), par. 88.

¹⁰⁷ EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)*), par. 49; E. Cuyvers & P. Van Sasse van IJsselt, ‘De Europese kreukelzone van de wetgever: Goede wetgeving vanuit het EU en EVRM-perspectief’, *RegelMaat* 2018/6, p. 308-317.

¹⁰⁸ EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/92 (*Djavit An/Turkije*), par. 65.

¹⁰⁹ EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 45.

¹¹⁰ EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 106; EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (*Primov en anderen/Rusland*), par. 125.

¹¹¹ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 115.

uiteengezet door het VN-Mensenrechtencomité in GC 37. Zie voor een beschrijving hiervan § 2.2.1.2. Volgens het EHRM moeten de beperkingsgronden restrictief worden uitgelegd, in het bijzonder ‘het voorkomen van wanordelijkheden’, hetgeen een van de meest gebruikte gronden is voor het beperken van de uitoefening van het demonstratierecht.¹¹²

Noodzakelijk in een democratische samenleving – Ten derde dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dit is doorgaans het criterium waar het EHRM de meeste aandacht aan besteedt. In het standaardarrest *Sunday Times* overweegt het Hof dat het begrip ‘noodzakelijk’ in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM niet synoniem is aan ‘onontbeerlijk’, maar ook niet zo’n ruime betekenis heeft als de begrippen ‘aannemelijk’, ‘redelijk’ of ‘wenselijk’.¹¹³ Het begrip houdt in dat de beperking moet voorzien in een **dringende maatschappelijke behoefte** (‘pressing social need’), **proportioneel** is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de **minst ingrijpende maatregel** is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang – het betreft het zogenoemde subsidiariteitsvereiste –, en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking **relevant en voldoende** zijn.¹¹⁴ De nationale autoriteiten dienen daartoe normen toe te passen die in overeenstemming zijn met de beginselen van artikel 11 EVRM en hun besluiten te baseren op een redelijke beoordeling van de relevante feiten. Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat een evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds de vereisten van de in artikel 11 lid 2 EVRM genoemde legitieme doelen en anderzijds de vrije meningsuiting van personen die op straat of andere openbare plaatsen bijeenkomen.¹¹⁵ Bij de beoordeling van de proportionaliteit wijst het EHRM vaak expliciet op het belang van pluralisme, tolerantie en de ruimdenkendheid: drie kenmerken van een democratische samenleving. Juist om die reden dient er ruimte te zijn voor de standpunten van minderheden.¹¹⁶ Zoals gezegd, democratie betekent niet dat de zienswijze van de meerderheid altijd prevaleert:

‘It would be incompatible with the underlying values of the Convention if the exercise of Convention rights by a minority group were made conditional on its being accepted by the majority. Were it so a minority group’s rights to freedom of religion, expression and assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention.’¹¹⁷

Beperkingen op de inhoud – Het Hof is zeer kritisch op beperkingen die zien op de inhoud van de demonstratie. De nationale autoriteiten mogen een demonstratie in beginsel niet vooraf beperken enkel omdat zij van mening zijn dat de boodschap van de demonstranten verkeerd is. Dergelijke beperkingen zijn dan ook onderhevig aan ‘the most serious scrutiny’.¹¹⁸

¹¹² Ibid, par. 122.

¹¹³ EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), par. 59.

¹¹⁴ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 142-144.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ A.J. Nieuwenhuis, ‘Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging’, in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 125.

¹¹⁷ EHRM 26 juli 2007, appl. nr. 10519/03 (*Barankevich/Rusland*), par. 31.

¹¹⁸ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 136; EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (*Primov en anderen/Rusland*), par. 134-135; EHRM 23 november 2021, appl. nr. 37477/11 (*Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia en Frolov/Rusland*), par. 52.

Algehele demonstratiebeperkingen of -verboden – Het Hof laat eveneens weinig beoordelingsruimte aan de nationale rechter indien de uitvoerende autoriteiten algehele demonstratiebeperkingen of -verboden opleggen (ook wel integrale beperkingen/verboden genoemd), zoals een algeheel verbod om op een bepaalde plaats te demonstreren. Dit heeft ermee te maken dat iedere demonstratie in beginsel moet worden beoordeeld op de specifieke omstandigheden van het geval. Een algemeen verbod op demonstraties kan volgens het Hof alleen gerechtvaardigd zijn als er een reëel gevaar bestaat dat deze leiden tot wanordelijkheden die niet voorkomen kunnen worden door andere, minder ingrijpende maatregelen.¹¹⁹ In dit verband moeten de autoriteiten rekening houden met het effect van het verbod op demonstraties die op zichzelf geen gevaar voor de openbare orde vormen. Het verbod is alleen gerechtvaardigd als er geen mogelijkheid is om deze ongewenste neveneffecten van het verbod te vermijden door het toepassingsgebied ervan nauwkeurig af te bakenen in termen van territoriale toepassing en duur.¹²⁰

Chilling effect – Bij de beoordeling van de proportionaliteit van een beperking moet rekening worden gehouden met het *chilling effect* dat daarvan uit kan gaan. Daarmee wordt bedoeld dat personen kunnen worden ontmoedigd in het gebruik van hun recht om te demonstreren. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het instellen van een demonstratieverbod, toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen, het strafrechtelijk vervolgen van vreedzame demonstranten, het gebruiken van geweld door de politie of het opleggen van een hoge sanctie.¹²¹

Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten – Strafrechtelijke optreden tegen een demonstrant die deelneemt aan een *niet-verboden* demonstratie, bijvoorbeeld door diegene aan te houden, strafrechtelijk te vervolgen en/of strafrechtelijk te veroordelen, is volgens het Hof toegestaan als die demonstrant zich schuldig maakt aan laakbaar gedrag (een *reprehensible act*). In lijn hiermee overweegt het Hof in *Eckert/Frankrijk* dat staten personen die deelnemen aan een *verboden* demonstratie moeten kunnen bestraffen, mits dit in overeenstemming is met de eisen van het EVRM.¹²²

Het is niet toegestaan een demonstrant strafrechtelijk te vervolgen enkel vanwege het feit dat diegene aanwezig was en actief deelnam aan een vreedzame demonstratie, zonder daarbij iets onwettigs, gewelddadigs of obsceens (‘illegal, violent or obscene’) te hebben gedaan. Wordt een demonstratie bijvoorbeeld niet verboden, maar krijgen demonstranten na afloop (zware) sancties opgelegd enkel vanwege hun aanwezigheid bij de demonstratie – zonder daarbij laakbaar gedrag te hebben vertoond – dan tast dat volgens het EHRM de essentie van de demonstratievrijheid aan.¹²³

¹¹⁹ EHRM (Grote Kamer) 22 april 2013, appl. nr. 48876/08 (*Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk*), par. 106.

¹²⁰ EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (*Christians against Racism and Fascism/Verenigd Koninkrijk*).

¹²¹ EHRM 14 februari 2006, appl. nr. 28793/02 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië*), par. 77; EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 e.a. (*Nurettin Aldemir e.a./Turkije*), par. 34; EHRM 13 oktober 2020, appl. nr. 35880/14 (*Zakharov en Varzhabetyan/Rusland*), par. 90; EHRM 29 november 2007, appl. nr. 25/02 (*Balçık en anderen/Turkije*), par. 41.

¹²² EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*), par. 73, met verwijzing naar paragraaf 149 van EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*). Zie in dit verband ook EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26985/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 115-117.

¹²³ EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26985/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 117.

Van **laakbaar gedrag** is volgens het EHRM sprake wanneer een demonstrant het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoort, in een grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid.¹²⁴ De nationale autoriteiten hebben in dergelijke gevallen een grotere beoordelingsmarge. Als voorbeeld dient de twee dagen lang durende demonstratieve blokkade van drie grote snelwegen in de zaak *Kudrevičius e.a./Litouwen*. De Grote Kamer van het EHRM oordeelde in die zaak dat de blokkadeactie weliswaar valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, maar dat onder meer de opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraffen van zestig dagen gerechtvaardigde beperkingen waren.¹²⁵ Vreedzame deelnemers aan een demonstratie kunnen echter niet verantwoordelijk worden gehouden voor laakbare handelingen die door anderen zijn begaan.¹²⁶ De organisatoren van de demonstratie mogen bovendien niet verantwoordelijk worden gehouden voor het gedrag van de aanwezige demonstranten.¹²⁷

In de recente uitspraak *Kári Orrason e.a./IJsland* oordeelt het EHRM dat ook het niet opvolgen van een politiebevel om een voor het publiek gesloten deel van het ministerie van Justitie te verlaten een boete rechtvaardigt, ondanks dat het Hof in diezelfde zaak tevens overweegt dat het gedrag van de demonstranten niet als laakbaar (*reprehensible*) kan worden gekwalificeerd.¹²⁸ Opmerkelijk is overigens dat het Hof de laakbaarheidseis in deze zaak lijkt te verbinden aan de reikwijdte van artikel 11 EVRM, in plaats van aan de rechtvaardigheid van strafrechtelijk optreden onder artikel 11 lid 2 EVRM.

Terughoudendheid bij opleggen strafrechtelijke sancties – Het opleggen van een strafrechtelijke sanctie vereist volgens het Hof een bijzondere rechtvaardiging.¹²⁹ Deelname aan een vreedzame demonstratie mag in beginsel niet worden blootgesteld aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie, in het bijzonder niet aan vrijheidsbeneming.¹³⁰ Het Hof onderzoekt zaken waarin geweldloos gedrag leidt tot een gevangenisstraf daarom met bijzondere zorgvuldigheid.¹³¹ Ook het opleggen van lange gevangenisstraffen voor een ongewapende confrontatie met de politie, of het gooien van stenen of andere voorwerpen naar de politie zonder ernstige verwondingen te veroorzaken, acht het Hof in een aantal zaken disproportioneel.¹³² In een recente uitspraak overweegt het Hof dat het relatief gematigde karakter van een geldboete op zichzelf niet voldoende is om het risico van een afschrikkende werking op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting weg te nemen.¹³³

¹²⁴ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173; zie bijv. ook Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344; HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, par. 16.

¹²⁵ (EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173-174; EHRM 5 maart 2009, appl. nr. 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*), par. 46-47.

¹²⁶ EHRM 27 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 45; EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 115.

¹²⁷ EHRM 18 juli 2017, appl. nr. 8157/10 (*Mesut Yıldız e.a./Turkije*), par. 34; EHRM 26 mei 2020, appl. nr. 3704/13 (*Kemal Çetin/Turkije*), par. 50-51.

¹²⁸ EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

¹²⁹ EHRM 17 november 2009, appl. nr. 26258/07 e.a. (*Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 3 juli 2025, appl. nr. 40899/22 e.a. (*Ludes e.a./Frankrijk*), par. 95.

¹³⁰ EHRM 17 mei 2011, appl. nr. 28495/06 e.a. (*Akgöl en Göl/Turkije*), par. 43; EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (*Gün en anderen/Turkije*), par. 83.

¹³¹ EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*), par. 87; EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*), par. 92.

¹³² EHRM 19 januari 2016, appl. nr. 17526/10 (*Gülçü/Turkije*), par. 115; EHRM 4 oktober 2016, appl. nr. 2653/13 e.a. (*Yaroslav Belousov/Rusland*), par. 180; EHRM 30 januari 2018, appl. nr. 4966/13 e.a. (*Barabanov/Rusland*), par. 74-75.

¹³³ EHRM 3 juli 2025, appl. nr. 40899/22 e.a. (*Ludes e.a./Frankrijk*), par. 95.

Beëindiging demonstratie – Het uiteen doen gaan of het arresteren van demonstranten, hetgeen resulteert in het beëindigen van hun demonstratie, is alleen gerechtvaardigd op basis van specifieke en goed onderbouwde inhoudelijke gronden. De deelnemers moeten bovendien voldoende de gelegenheid hebben gehad om hun standpunten kenbaar te maken.¹³⁴

2.3 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly

De inhoud en reikwijdte van het demonstratierecht worden verder uiteengezet in internationale niet-bindende rapporten en aanbevelingen. Van belang voor dit onderzoek zijn met name de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’ (Guidelines) uit 2020 (derde editie), uitgegeven door de European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).¹³⁵ De Guidelines vormen een richtsnoer voor wetgevers en professionals in het reguleren van de uitoefening van het demonstratierecht op nationaal en lokaal niveau. Ze zijn grotendeels gebaseerd op EVRM- en IVBPR-standaarden en geven enkele interessante aanvullingen op dat raamwerk. Hieronder besteden wij (met name) aandacht aan deze aanvullingen in de Guidelines.

Definitie ‘assembly’ en ‘geweld’ – De Guidelines definiëren een ‘assembly’ als ‘het doelbewust samenkomen van een groep personen op een publiek toegankelijke plaats voor een gemeenschappelijk expressief doel.’¹³⁶ Zoals eerder ook ten aanzien van het IVBPR en het EVRM is uiteengezet, worden demonstraties enkel beschermd zolang zij vreedzaam zijn. Demonstraties waarbij organisatoren en demonstranten gewelddadige intenties hebben of oproepen tot geweld, vallen hier niet onder.¹³⁷ De Guidelines overwegen dat ‘geweld’ in dit verband restrictief dient te worden uitgelegd en in beginsel beperkt blijft tot **‘using, or overtly inciting others to use, physical force that inflicts or is intended to inflict injury or serious property damage where such injury or damage is likely to occur’**.¹³⁸ Met andere woorden, het gebruik van of het openlijk aanzetten van anderen tot het gebruik van fysieke kracht die letsel of ernstige schade aan eigendommen veroorzaakt of beoogt te veroorzaken, waarbij het waarschijnlijk is dat dit letsel of deze schade zal optreden.

Faciliteren van demonstraties – Demonstraties dienen in een democratische samenleving te worden erkend als een even legitiem gebruik van de openbare ruimte als bijvoorbeeld commerciële activiteiten of het verkeer.¹³⁹ Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering vereist dat de autoriteiten toegang tot geschikte openbare ruimten faciliteren en adequate

¹³⁴ EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05 (*Éva Molnár/Hongarije*), par. 42-43; EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (*Navalnyy/Rusland*), par. 137.

¹³⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

¹³⁶ Ibid, par. 18.

¹³⁷ Ibid, par. 46; EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 402.

¹³⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 51, met verwijzing naar *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969).

¹³⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 62.

veiligheidsmaatregelen treffen, zoals verkeersbeheer, crowd control en EHBO-diensten.¹⁴⁰ Zelfs bij privé-eigendom dat functioneel vergelijkbaar is met openbare ruimten, zoals een winkelcentrum of een plein of straat in privaat bezit, kunnen de autoriteiten een positieve verplichting hebben om toegang te verzekeren indien het ontzeggen hiervan het recht op vrijheid van vreedzame vergadering effectief onmogelijk maakt, dus als demonstranten daardoor feitelijk niet meer kunnen demonstreren tegen datgene waar zij tegen willen demonstreren.¹⁴¹

Mensenrechtelijke benadering door autoriteiten – In de regulering van demonstraties zouden handhavingsinstanties volgens de Guidelines een mensenrechtelijke benadering moeten hanteren bij alle aspecten van de planning, voorbereiding en uitvoering. Dit houdt in dat zij rekening houden met hun plicht om het demonstratierecht te faciliteren en te beschermen. Het toezicht op demonstraties dient volgens de Guidelines te zijn gebaseerd op vier kernprincipes:

- (i) kennis van de betrokken groepen;
- (ii) toewijding aan het faciliteren van demonstraties;
- (iii) erkenning van de waarde en het belang van vrijwillige communicatie in alle fasen van het demonstratieproces; en
- (iv) erkenning van de diversiteit van demonstratiedeelnemers en de noodzaak om bij politieoptreden een onderscheid tussen hen te maken.¹⁴²

Gelijke gevallen gelijk behandelen – De autoriteiten mogen geen zwaardere beperkingen opleggen aan bepaalde demonstraties dan aan andere, vergelijkbare demonstraties. Enig verschil in behandeling is uitsluitend toegestaan indien de betrokken personen zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden of indien het onderscheid gerechtvaardigd wordt door een dwingend openbaar belang ('compelling public interest').¹⁴³

Locatie van de demonstratie – Centraal in de uitoefening van het demonstratierecht staat de mogelijkheid van demonstranten om de locatie te kiezen waar zij hun boodschap optimaal kunnen overbrengen aan hun beoogde publiek. Het categorisch uitsluiten van locaties die geschikt en openbaar toegankelijk zijn, zou volgens de Guidelines disproportioneel zijn.¹⁴⁴ Het

¹⁴⁰ Ibid, par. 83; EHRM 27 juli 1998, appl. nr. 21593/93 (*Güleç/Turkije*); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 25/02 (*Balçık e.a./Turkije*), par. 49.

¹⁴¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 83; EHRM 25 juli 2017, appl. nr. 31475/10 (*Annenkov e.a./Rusland*), par. 122; EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 47 en 52.

¹⁴² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 31.

¹⁴³ Ibid, par. 103; EHRM 3 mei 2007, appl. nr. 1543/06 (*Bączkowski e.a./Polen*); EHRM (Grote Kamer) 6 april 2000, appl. nr. 34369/97 (*Thlimmenos/Griekenland*), par. 44.

¹⁴⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

gebruik van zulke locaties moet altijd worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van elk afzonderlijk geval.¹⁴⁵ Het enkele gegeven dat een boodschap ook elders kan worden overgebracht, vormt op zichzelf onvoldoende reden om te eisen dat een demonstratie elders plaats dient te vinden, ook al is die locatie binnen zicht- en geluidsafstand van datgene waar de demonstratie zich tegen richt. In dit verband merken de Guidelines op dat wetgevers specifieke locaties niet categoriaal zouden moeten uitsluiten voor het houden van demonstraties, zoals een bepaald type gebouw, waaronder parlementen, ziekenhuizen, scholen en onderwijsinstellingen.¹⁴⁶ Hetzelfde geldt voor plaatsen in privaat bezit, waar geen andere beperkingen mogen gelden dan die welke normaal gesproken van toepassing zijn op dergelijke locaties (zoals brandvoorschriften en vluchtwegen in gebouwen).¹⁴⁷

Duidelijke en consistente wetgeving – In de Guidelines wordt er verder op gewezen dat wetgevers ervoor dienen te zorgen dat wettelijke bepalingen met betrekking tot het recht op vrijheid van vreedzame vergadering duidelijk, toegankelijk en onderling consistent zijn.¹⁴⁸ Hoe specifiek de wetgeving, des te preciezer de formulering moet zijn. Grondwettelijke bepalingen zullen vanwege hun algemene aard minder specifiek zijn dan formele wetgeving.¹⁴⁹ Wettelijke bepalingen die discretionaire bevoegdheden aan de bevoegde autoriteiten toekennen, dienen daarentegen nauwkeurig te worden geformuleerd en te voldoen aan de vereisten van legitimiteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit zoals uiteengezet in artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR. Duidelijke richtlijnen of criteria moeten worden vastgesteld om de kans op willekeurige interpretatie van dergelijke bevoegdheden te beperken.¹⁵⁰

Chilling effect en sancties – Vermeldenswaardig tot slot is dat sancties voor gedrag dat is gerelateerd aan de uitoefening van het demonstratierecht noodzakelijk en proportioneel moeten zijn volgens de Guidelines. Onnodige of buitensporig zware straffen kunnen het houden van demonstraties ontmoedigen en een afschrikwekkend effect (*chilling effect*) hebben op de deelname aan een demonstratie. Dergelijke sancties kunnen daardoor indirect een schending

AD(2019)017rev-e, par. 147; VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, A/HRC/20/27, 21 mei 2012, par. 39-41.

¹⁴⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 147; *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 30.

¹⁴⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 147; EHRM 14 oktober 2014, appl. nr. 4524/06 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*), par. 43.

¹⁴⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 147.

¹⁴⁸ Ibid, par. 96; EHRM 11 april 2013, appl. nr. 20372/11 (*Vyrentsov/Oekraïne*), par. 53.

¹⁴⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 96; EHRM (Grote Kamer) 20 mei 1999, appl. nr. 25390/94 (*Rekvényi/Hongarije*), par. 34.

¹⁵⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 96; EHRM 12 januari 2010, appl. nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton/Verenigd Koninkrijk*).

van de demonstratievrijheid opleveren.¹⁵¹ Straffen voor lichte overtredingen die geen significante schade aan de openbare orde of aan de rechten en vrijheden van anderen veroorzaken of dreigen te veroorzaken, moeten daarom laag zijn en vergelijkbaar zijn met de straffen voor lichte overtredingen die geen verband houden met demonstraties.¹⁵²

2.4 Conclusies: internationaalrechtelijke uitgangspunten

Uit het hierboven uiteengezette internationaalrechtelijke kader destilleren wij de volgende tien uitgangspunten voor het recht om te demonstreren in Nederland en de andere in dit onderzoek bestudeerde landen als de meest essentiële:

1. Het demonstratierecht is een essentieel recht in een democratische samenleving en stelt personen onder andere in staat om hun mening te uiten, andere meningen te horen en deel te nemen aan het publieke en politieke debat.
2. Het demonstratierecht beschermt allerlei soorten protestacties, van flashmobs en optochten tot blokkades en bezettingsacties. Ook demonstraties die hinderlijk, verstorend of aanstootgevend zijn, worden door het recht beschermd. Die bescherming vervalt pas wanneer organisatoren of demonstranten niet vreedzaam zijn. Alhoewel er niet altijd een duidelijke scheidslijn is tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstraties, is het uitgangspunt een vermoeden van vreedzaamheid. Er is sprake van een niet-vreedzame demonstratie wanneer organisatoren of demonstranten een gewelddadige intentie hebben, oproepen tot geweld of de fundamenteën van de democratische samenleving verwerpen.
3. Demonstranten kiezen in beginsel zelf het tijdstip, de locatie en de wijze van hun demonstratie. De autoriteiten hebben een inspanningsverplichting om te zorgen dat dit zoveel mogelijk binnen zicht- en geluidsafstand is van datgene waartegen de demonstranten willen demonstreren.
4. Het is de primaire taak van de autoriteiten om demonstraties te eerbiedigen, beschermen en faciliteren. Zij moeten terughoudend zijn met het opleggen van beperkingen en zich actief inspannen om de veiligheid van de demonstranten te beschermen.

¹⁵¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 222; EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (*Gün e.a./Turkije*), par. 82-84; EHRM 14 oktober 2014, appl. nr. 4524/06 (*Yılmaz Yıldız e.a./Turkije*), par. 34 en 48.

¹⁵² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 222.

5. Een beperking van het demonstratierecht moet voldoen aan drie verdragsrechtelijke kernvereisten: (i) er moet een duidelijke wettelijke basis zijn, (ii) de beperking moet één of meer van de in artikel 21 IVBPR of artikel 11 lid 2 EVRM beschreven legitieme doelen dienen, en (iii) de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.
6. Iedere demonstratie dient op de eigen merites te worden beoordeeld, waarbij de omstandigheden van het concrete geval worden meegenomen. Voor algehele beperkingen of verboden is volgens verdragsrechtelijke standaarden weinig ruimte.
7. Een beperking mag in beginsel niet worden opgelegd vanwege de inhoud van de boodschap die tijdens de demonstratie wordt verkondigd.
8. Demonstraties mogen alleen in uitzonderlijke gevallen worden beëindigd, namelijk indien de demonstratie als zodanig niet langer vreedzaam is of indien er een dreigend gevaar voor ernstig geweld bestaat dat niet kan worden opgelost met meer proportionele maatregelen, zoals gerichte arrestaties.
9. Autoriteiten dienen rekening te houden met het *chilling effect* dat kan uitgaan van beperkingen van de uitoefening van het demonstratierecht. Van een *chilling effect* is sprake als dergelijke beperkingen, waar ook demonstratieverboden en strafrechtelijke sancties onder vallen, ertoe leiden dat demonstranten worden ontmoedigd in het uitoefenen van hun demonstratievrijheid.
10. Autoriteiten dienen terughoudend te zijn met strafrechtelijk optreden tegen demonstranten. Deelname aan een vreedzame demonstratie kan in beginsel niet leiden tot het opleggen van een strafrechtelijke sanctie. Volgens het EHRM is strafrechtelijk optreden jegens demonstranten pas toegestaan wanneer zij laakbaar gedrag (*reprehensible acts*) vertonen. Van laakbaar gedrag is volgens het Hof sprake wanneer demonstranten het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid. In enkele (recente) uitspraken lijkt het EHRM strafrechtelijk optreden bovendien eveneens mogelijk te achten buiten een *reprehensible act* om, namelijk indien het demonstranten betreft die deelnemen aan een verboden demonstratie of die weigeren gevolg te geven aan een politiebevel om zich te verwijderen van een niet (langer) voor het publiek toegankelijk deel van een gebouw. Dit laat onverlet dat sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn.

3 GRONDWETTELIJK KADER DEMONSTRATIERECHT

3.1 Inleiding

Tijdens de totstandkoming van de Grondwetswijziging van 1983 wijst de regering erop dat internationale verdragen – waar we in het vorige hoofdstuk op zijn ingegaan – naar hun aard gericht zijn op uiteenlopende maatschappelijke situaties en dikwijls een grote diversiteit van ruim geformuleerde rechten bevatten. Hierdoor kan bij de toepassing van de rechten rekening worden gehouden met verschillen in nationale verhoudingen, terwijl ook de vrijheidssfeer gewaarborgd blijft.¹⁵³ De Nederlandse Grondwet (Gw) is meer afgestemd op de binnenlandse rechtsorde; de daarin opgenomen grondrechten zijn specifiek geformuleerd voor de Nederlandse context. Het nationale en internationale recht staan in voortdurende wisselwerking tot elkaar en versterken elkaar, maar behouden ieder hun eigen functie en betekenis, aldus de regering destijds.¹⁵⁴ De wetgever en andere overheidsorganen die beperkingen op de uitoefening van een grondrecht willen aanbrengen, moeten ervoor zorgen dat die beperkingen niet alleen in overeenstemming zijn met de Grondwet, maar ook met de internationale mensenrechtenverdragen.¹⁵⁵

In dit hoofdstuk gaan we in op de bescherming die de Grondwet biedt aan het demonstratierecht. De **Grondwet** is het fundament van de Nederlandse rechtsstaat en de hoogste nationale wet voor de Nederlandse staat. In de Grondwet staan regels over de Nederlandse staatsinrichting en over de grondrechten van de burgers. De **grondrechten** staan in het eerste hoofdstuk van de Grondwet en kunnen worden onderverdeeld in klassieke grondrechten en in sociale grondrechten. Klassieke grondrechten (de burgerlijke en politieke grondrechten) bieden de burgers met name bescherming tegen onrechtmatige inmenging door de overheid. Voorbeelden van klassieke grondrechten zijn het demonstratierecht (artikel 9 Gw), het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw) en het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Gw). Sociale grondrechten leggen opdrachten voor de overheid vast om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger. Voorbeelden van sociale grondrechten zijn het recht op huisvesting (artikel 22 lid 2 Gw), het recht op gezondheidszorg (artikel 22 lid 1 Gw) en het recht op onderwijs (artikel 23 lid 1 Gw).

We bespreken in dit hoofdstuk de reikwijdte en beperkingensystematiek van het Nederlandse demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 9 Gw (§ 3.2). Net als in het vorige hoofdstuk, waarin we de belangrijkste uitgangspunten van artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM hebben samengevat, vatten we vervolgens de belangrijkste uitgangspunten van artikel 9 Gw samen (§ 3.3).

¹⁵³ *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 12.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 12-13.

3.2 Artikel 9 Gw

‘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.’

Het recht om te demonstreren is verankerd in artikel 9 Gw. Dit artikel formuleert het als ‘**het recht tot betoging**’, een synoniem van ‘het demonstratierecht’.¹⁵⁶ Dit grondrecht is bij de grondwetwijziging van 1983 als separaat grondrecht toegevoegd aan de Grondwet. Voor die tijd werd aangenomen dat het viel onder het grondwettelijke recht tot vergadering, dat al veel langer als grondrecht is opgenomen in de Nederlandse Grondwet.¹⁵⁷

Aanvankelijk werd door sommigen met enige terughoudendheid gereageerd op het voorstel om het recht tot betoging in 1983 als apart grondrecht in de Grondwet op te nemen. Het betogingsrecht behoorde volgens sommigen niet tot de ‘grondstructuur van de politieke samenleving’ of de ‘essentialia van de rechtsorde’.¹⁵⁸ Desalniettemin had het betogingsrecht, als collectieve vorm van uiting en participatie, volgens de regering inmiddels zo’n prominente rol in de samenleving verworven dat opname als grondrecht toch was gerechtvaardigd.¹⁵⁹ Bovendien zou de betoging volgens de regering vaak het enige middel van politieke uiting zijn voor personen die geen toegang hebben tot de drukpers of andere communicatiemiddelen.¹⁶⁰

De grondwetgever besloot het recht tot vergadering en het recht tot betoging in één grondwetsartikel te combineren, omdat ze qua uiterlijke verschijningsvorm sterk op elkaar lijken en de grens tussen de twee manifestatievormen vaak lastig is te bepalen.¹⁶¹ Bij de vergadering gaat het vooral om het intern uitwisselen van meningen, terwijl de betoging meer ziet op het extern uitdragen daarvan.¹⁶² De rechten zijn sinds hun bekendmaking op 17 februari 1983 in hun huidige vorm verankerd in artikel 9 Gw. Vijf jaren later, op 17 februari 1988, is het in artikel 9 Gw neergelegde recht tot betoging in werking getreden.¹⁶³

¹⁵⁶ Het begrip ‘betoging’ heeft overigens een minder groot bereik dan het begrip ‘manifestatie’ in de zin van de Wet openbare manifestaties waar ook vergaderingen en godsdienstige bijeenkomsten onder vallen. Ook heeft het begrip een minder groot bereik dan het internationaalrechtelijke begrip ‘vergadering’ (‘assembly’) waar allerhande bijeenkomsten – ook niet demonstratieve bijeenkomsten – onder vallen.

¹⁵⁷ W.J.C. van Hasselt, *Verzameling van Nederlandsche Staatsregelingen en Grondwetten*, Hilversum: N.V. Aldus Alphen aan den Rijn 1933, p. 3.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 1970/71 11051, nr. 3, p. 18.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 1975/76, 133872, nr. 3, p. 39; *Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Rapportage van de commissie Cals/Donner), Den Haag 1969; N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht’, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2023/48(1), p. 31.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.

¹⁶² *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8 en 15; N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Reikwijdte van het begrip ‘vergadering’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 296-308.

¹⁶³ *Stb.* 1983, 70, p. 22.

3.2.1 Reikwijdte van het recht

De Grondwet en de parlementaire geschiedenis geven geen definitie van het begrip ‘betoging’. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 gaat het om ‘het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied’.¹⁶⁴ In de literatuur wordt hieruit afgeleid dat drie kernaspecten bepalend zijn voor de betogingsvrijheid: het collectieve karakter, de openbare aard en het uitdragen van een mening.¹⁶⁵

Collectiviteit – Een betoging kan alleen plaatsvinden in collectief verband, dus met meerdere mensen die gezamenlijk hun mening uiten. Het gaat daarbij om minimaal twee personen. Dit betekent dat een protest van één persoon (een ‘eenmensprotest’) buiten de reikwijdte van artikel 9 Gw valt.¹⁶⁶

Openbaarheid – Met openbaarheid wordt bedoeld op het uitstralende, externe effect dat uitgaat van een betoging: het bereiken van bepaalde dan wel zoveel mogelijk personen. Bij de betoging staat het uitdragen van een mening centraal. Om die reden doen betogingen zich meestal voor op openbare plaatsen, die voor iedereen toegankelijk zijn. Voorbeelden van openbare plaatsen zijn de straat, de weg en plaatsen die als het ‘verlengde’ van de weg kunnen worden gezien zoals openbare plantsoenen, speelweiden, parken en voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van treinstations en van vliegvelden.¹⁶⁷ Het is ook mogelijk dat een betoging zich voordoet op een plaats die niet zomaar vrij bereikbaar is voor iedereen en waarvoor iemand bijvoorbeeld eerst door een toegangspoortje moet of toestemming nodig heeft. De Wet openbare manifestaties heeft het in dit verband over een ‘andere dan openbare plaats’ waarvoor die wet een specifiek demonstratierechtelijk regime kent. Aan dit regime besteden we in § 4.2.2 nader aandacht.

Meningsuiting – Bij een betoging dient de meningsuiting voorop te staan. Daarmee onderscheidt zij zich van bijvoorbeeld een evenement dat gericht is op vermaak. De inhoud van deze uiting is niet bepalend en hoeft zich niet te beperken tot maatschappelijke of politieke onderwerpen.¹⁶⁸ Demonstranten mogen zelf bepalen waar zij over demonstreren; dit kan overal overgaan. Daarnaast kan de mening op uiteenlopende manieren worden geuit, bijvoorbeeld stilstaand of in beweging, luidruchtig of in stilte.

De grens van het betogingsrecht – Als een actie niet of niet primair het karakter heeft van gemeenschappelijke meningsuiting of als deze hoedanigheid op de achtergrond is geraakt en andere elementen – zoals feitelijke dwang jegens de overheid of jegens derden – overheersen,

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

¹⁶⁵ B. Roorda, ‘De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 14; J.P. Loof, T. Barkhuysen & J.H. Gerards, *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht* (Advies aan de Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag over de reikwijdte van de Wet Openbare Manifestaties en de verhouding tot andere regimes, zoals evenementenvergunningen op basis van de APV) 2007, p. 5.

¹⁶⁶ Zie over het eenmensprotest uitgebreider B.L. Aalbers & B. Roorda, ‘Eenmensprotest’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 39-55.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16.

¹⁶⁸ A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 246; *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 16.

is er volgens de parlementaire geschiedenis geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Volgens de parlementaire geschiedenis *kan* zich dit voordoen – maar dat hoeft dus niet het geval te zijn – bij blokkades van (water)wegen, samenscholingen en volksoplopen.¹⁶⁹ In dit opzicht wordt de reikwijdte van artikel 9 Gw in de parlementaire geschiedenis nauwer uitgelegd dan die van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR (vgl. § 2.2.1.1 en 2.2.2.1): van dwang (artikel 9 Gw) kan immers ook sprake zijn zonder gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie (artikelen 11 EVRM en 21 IVBPR), waarmee de grens van artikel 9 Gw dus mogelijk eerder is bereikt.¹⁷⁰ Een voorbeeld van een volgens de Nederlandse rechter buiten artikel 9 Gw vallend dwangmiddel is de geplande lawaaiactie op 4 mei 2018, vlak voor de twee minuten stilte tijdens de Nationale Herdenking op de Dam. De rechter stelde vast dat de feitelijke dwang overheerste, omdat het maken van lawaai ertoe zou leiden dat een andere manifestatie – de herdenking – feitelijk werd stopgezet. Daarbij woog mee dat de actievoerder expliciet aangaf dat het beëindigen van de herdenking het doel van de actie was.¹⁷¹

Strafbaar gedrag en de bescherming van artikel 9 Gw – In dit verband is het van belang te benadrukken dat het plegen van strafbare feiten door demonstranten op zichzelf genomen geen reden is om de demonstrant en de demonstratie buiten de reikwijdte van artikel 9 Gw te plaatsen. Dit neemt niet weg dat demonstranten de wet dienen na te leven. Wanneer zij dit niet doen, kan de officier van justitie hiertegen – voor zover artikel 9 Gw en verdragsrechtelijke bepalingen zoals artikel 11 lid 2 EVRM hier ruimte aan laten – in beginsel strafrechtelijk optreden door hen aan te houden en te vervolgen. Het is vervolgens aan de rechter om te oordelen of zij dienen te worden veroordeeld voor de wetsovertreding. In § 3.2.2 gaan we nader in op de voorwaarden die artikel 9 Gw stelt aan (strafrechtelijke en andere) beperkingen van de uitoefening van het demonstratierecht.

Handelingen die worden beschermd – Onder de bescherming van het betogingsrecht valt in ieder geval het organiseren van en deelnemen aan een demonstratie.¹⁷² Demonstranten hebben hierbij in beginsel het recht om zelf het tijdstip, de plaats, de vorm en de inhoud van de demonstratie te bepalen.¹⁷³ Ook de middelen waarmee het standpunt wordt verspreid – zoals vlaggen en spandoeken – worden volgens de rechter beschermd door het betogingsrecht. Dit wordt ook wel het verspreidingsrecht genoemd.¹⁷⁴ Daarnaast is het verdedigbaar dat een handeling als het oproepen om deel te nemen aan een demonstratie onder het organiseren van een demonstratie valt, aangezien dit ziet op de totstandbrenging van het collectiviteitsvereiste: het gezamenlijk een mening kunnen uiten. Het afreizen naar een demonstratie komt in beginsel eveneens de bescherming van artikel 9 Gw toe.¹⁷⁵

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; zie in dit verband ook A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 36-37.

¹⁷⁰ N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1.

¹⁷¹ Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341, r.o. 6.3-6.4; zie in dit verband ook de annotatie van B. Roorda en J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407, *AB* 2019/477; ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 5 oktober 2010, ECLI:NL:RBUTR:2005:AU4288.

¹⁷³ Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit Rb. Den Haag (vzr.) van 27 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5865.

¹⁷⁴ Rb. Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708.

¹⁷⁵ Zie bijvoorbeeld HR 15 december 2020, ECLI:NL: HR:2020:2023; zie hierover uitgebreider N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-Bull.* 2023, p. 35.

3.2.2 Voorwaarden aan een beperking

De betogingsvrijheid is niet absoluut. Dit betekent dat het recht onder bepaalde voorwaarden kan worden beperkt. Er bestaan verschillende soorten voorwaarden voor grondrechtenbeperkingen. In deze paragraaf gaan we in op de beperkingssystematiek die de grondwetgever bij de grondwetwijziging van 1983 heeft gekozen ten aanzien van artikel 9 Gw, namelijk die van competentievoorschriften en doelcriteria.¹⁷⁶ Voor een beschrijving van andere mogelijke voorwaarden die de grondwetgever noemt, alsmede de voorwaarden die in de rechtspraak en literatuur worden onderscheiden, verwijzen wij naar eerder onderzoek.¹⁷⁷

Competentievoorschriften – Voor de bescherming van grondrechten kan het volgens de regering van belang zijn dat de beperkingsbevoegdheid aan bepaalde overheidsorganen wordt voorbehouden. Artikel 9 lid 1 Gw bepaalt dat ‘het recht tot betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Uit deze formulering (‘volgens de wet’) blijkt dat deze bevoegdheid tot beperking van het recht tot betoging door de formele wetgever (regering en Staten-Generaal gezamenlijk) kan worden uitgeoefend en dat die beperkingsbevoegdheid niet kan worden gedelegeerd. Bij de totstandkoming van deze bepaling merkt de regering op dat het geen betoog hoeft dat de formele wetgever bepaalde vormen van betoging strafbaar kan stellen of onrechtmatig kan verklaren. ‘Met name tot het plegen van strafbare feiten mag het recht tot (...) betoging geen vrijbrief verschaffen’, aldus de regering.¹⁷⁸ Via de weg van de zinsede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex artikel 9 lid 1 Gw kan er – voor zover dit in overeenstemming is met internationale verdragsbepalingen zoals artikel 11 lid 2 EVRM – in beginsel dan ook strafrechtelijk worden opgetreden tegen een demonstrant die zich schuldig maakt aan vernieling of andere feiten die strafbaar zijn gesteld in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht. Tevens kan via die weg civielrechtelijk tegen een demonstrant worden opgetreden indien die een ander onrechtmatig schade toebrengt in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Zowel het Wetboek van Strafrecht als het Burgerlijk Wetboek zijn namelijk wetten afkomstig van de formele wetgever.¹⁷⁹

Daar waar artikel 9 lid 1 Gw delegatie van de beperkingsbevoegdheid ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ uitsluit, staat artikel 9 lid 2 Gw delegatie van de beperkingsbevoegdheid die in dat lid is neergelegd wel toe. Lid 2 bepaalt dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Uit de wijze waarop dit lid is geformuleerd – ‘de wet kan regels stellen’ – blijkt dat de formele wetgever (‘de wet’) deze beperkingsbevoegdheid kan delegeren aan een ander/lager regelgevend orgaan (‘kan regels stellen’). Die bevoegdheid wordt begrensd door de drie in artikel 9 lid 2 Gw genoemde doelcriteria (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden), die door dat orgaan in acht moeten worden genomen.¹⁸⁰ De formele wetgever heeft van de

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3. Zie voor een uitgebreide bespreking van de verschillende beperkingsmethoden: B. Roorda, ‘De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 28 e.v.

¹⁷⁷ B. Roorda, ‘De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader’, in: In B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 28 en verder.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 39.

¹⁷⁹ Vrijwel iedere wettelijke regeling met in de titel ‘wet’ of ‘wetboek’ is een wet in formele zin. Andere voorbeelden van formele (straf)wetten zijn de Wegenverkeerswet, de Wet wapens en munitie en het Wetboek van Strafvordering.

¹⁸⁰ Zie hierover uitgebreider *Kamerstukken II 2019/20*, 25 295, nr. 742, p. 8-9.

delegatiebevoegdheid van artikel 9 lid 2 Gw gebruikgemaakt in de Wet openbare manifestaties (Wom), waarin hij de gemeenteraad en burgemeester bevoegdheden verleent om de uitoefening van de demonstratievrijheid te beperken, zij het binnen de grenzen van de drie doelcriteria (zie in dit verband ook artikel 2 Wom).

Doelcriteria – De beperkingseis van de doelcriteria houdt in dat in een grondrechtartikel de doelen zijn opgesomd ten behoeve waarvan de uitoefening van het grondrecht kan worden beperkt. Deze methode vinden we onder meer terug in artikel 21 IVBPR¹⁸¹ en artikel 11 EVRM.¹⁸² Artikel 9 lid 1 Gw kent geen doelcriteria. De formele wetgever wordt door die bepaling dus niet begrensd door doelen waarbinnen hij het recht tot betoging kan beperken. Artikel 9 lid 2 Gw daarentegen kent wel doelcriteria, namelijk de volgende drie: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De regering merkt bij de totstandkoming van deze bepaling op dat plaatselijke overheden hun taak niet naar behoren zouden kunnen uitoefenen, wanneer zij op deze punten geen mogelijkheden tot regulering en ingrijpen zouden hebben. De regering benadrukt hierbij echter wel dat die mogelijkheden herleidbaar moeten zijn tot een van deze drie genoemde beperkingsgronden. ‘Zo laat het artikel niet toe dat de wet aan lagere organen de bevoegdheid verleent een vergadering of betoging tegen te gaan, bijvoorbeeld omdat zij de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst achten’, aldus de regering.¹⁸³ In de parlementaire geschiedenis wordt ten aanzien van de doelcriteria verder opgemerkt dat deze restrictief moeten worden uitgelegd.¹⁸⁴ Ten aanzien van de invulling van de afzonderlijke beperkingsgronden kan het volgende worden aangenomen:

(i) Bescherming van de gezondheid – Bij de beperkingsgrond ‘bescherming van de gezondheid’ gaat het vooral om de volksgezondheid. Deze beperkingsgrond kan bijvoorbeeld worden toegepast als er sprake is van een epidemie of een pandemie, zoals de coronacrisis.¹⁸⁵ In een dergelijk geval kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen over bijvoorbeeld het maximaal aantal deelnemers aan de demonstratie of de plaats van de demonstratie, om op die manier te voorkomen dat een ziekmakend virus zich verder verspreidt. Een demonstratie beperken om de gezondheid van de demonstranten zelf te beschermen kan alleen als hun gezondheid ernstig in gevaar is, bijvoorbeeld omdat sanitaire voorzieningen ontbreken of veiligheids- en gezondheidsvoorschriften niet worden nageleefd.¹⁸⁶

In een recent vonnis inzake een demonstratie bij een abortuskliniek overweegt de rechtbank Noord-Holland dat de burgemeester in beginsel bevoegd is om een beperking op te leggen op

¹⁸¹ Artikel 21 IVBPR vermeldt de volgende doelcriteria: ‘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’.

¹⁸² Artikel 11 EVRM vermeldt de volgende doelcriteria: ‘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.’

¹⁸³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

¹⁸⁴ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2198 en 2200.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 39.

¹⁸⁶ Zie Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842, r.o. 4.3; Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.3 en 5.5; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.4; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.1. en 5.4.3; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.1-6.3.5; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 25-30; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 23- 29 en 33-36; ABRvS 25 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015/193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, zie ook punt 5 van de annotatie.

grond van de bescherming van de psychische gezondheid.¹⁸⁷ In aansluiting op eerder onderzoek pleiten wij voor terughoudendheid ten aanzien van het beperken van een demonstratie op grond van de psychische gezondheid, in het bijzonder indien de demonstratie vanwege haar inhoud een negatieve invloed zou kunnen hebben op de psychische gezondheid van anderen (zie ook § 6.3.1.2).¹⁸⁸ Dit zou een inhoudelijke afweging vergen waar de burgemeester zich gelet op het censuurverbod van artikel 7 Gw, dat doorklinkt in het in het volgende hoofdstuk te bespreken artikel 5 lid 3 Wom, verre van dient te houden.

(ii) Belang van het verkeer – Ten aanzien van het criterium ‘in het belang van het verkeer’ merkt de regering bij de totstandkoming van artikel 9 Gw op dat uit dit criterium niet mag worden afgeleid ‘dat de vlotte afwikkeling van het verkeer in de ogen van de grondwetgever steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht’.¹⁸⁹ Het moet dus gaan om meer dan enige verstoring van het verkeer; tot op zekere hoogte moet worden getolereerd dat demonstraties een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer.¹⁹⁰ Tot op welke hoogte precies is afhankelijk van onder meer de plaats en de context van de demonstratie.¹⁹¹

Het verkeerscriterium is als beperkingsgrond niet onomstreden. Het behoort namelijk niet tot de doelcriteria die in internationale verdragen worden genoemd. Amnesty International pleit er in haar rapport ‘Demonstratierecht onder druk’ voor om de demonstratievrijheid niet in te perken enkel op grond van het verkeersbelang. Dit druist volgens Amnesty in tegen de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan.¹⁹²

(iii) Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden – De grondwetgever noch de wetgever heeft het begrip ‘wanordelijkheden’ gedefinieerd. Bij de totstandkoming van artikel 9 Gw heeft de grondwetgever bewust gekozen voor de bewoordingen ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’, en niet voor het criterium ‘in het belang van de openbare orde’. Het laatstgenoemde criterium laat zich namelijk ruimer uitleggen.¹⁹³

In het licht hiervan, en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (een hoogste bestuursrechter in Nederland), concluderen Brouwer en Roorda dat optreden tegen (dreigende) wanordelijkheden in beginsel zou moeten zijn gericht op (dreigend) strafbaar gedrag.¹⁹⁴ Uitingsdelicten vallen hier niet onder, omdat de burgemeester zich anders zou mengen in de inhoud van de demonstratie.¹⁹⁵ De ernst van het strafbare feit – of het nu een misdrijf of een lichte overtreding betreft – is daarbij volgens hen in beginsel niet

¹⁸⁷ Rb. Noord-Holland 18 september 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10562.

¹⁸⁸ N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Bufferzones bij abortusklinieken’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer, J. G. & A.E. Schilder (red.), Den Haag: ministerie van BZK, p. 223. Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder Rb. Haarlem 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *Gst.* 1996-7044, 4.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 7.

¹⁹¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

¹⁹² Amnesty International Netherlands, ‘Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter’, Amsterdam 2022, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x37171, p. 31-32. Zie hierover ook B. Roorda, ‘Verkeersbelang’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 56-67.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 34.

¹⁹⁴ Zie hierover uitgebreider punten 8-9 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017/25; met de Afdelingsjurisprudentie doelen zij op ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521, r.o. 7.2.

¹⁹⁵ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Over het recht tot betoging en locatiebeperkingen* (Advies aan de gemeente Haarlem inzake beperkingen van demonstraties), Groningen/Leiden 3 september 2021, p. 7.

relevant. Ook relatief geringe overtredingen kunnen als wanordelijkheden worden beschouwd.¹⁹⁶ Tegelijkertijd is een enkele wanordelijkheid in beginsel onvoldoende om een demonstratie in zijn geheel te verbieden of om beperkingen op te leggen. Er wordt niet voor niets van het meervoud – ‘wanordelijkheden’ – gesproken. Bovendien zou beperkend optreden vanwege de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden volgens Brouwer en Roorda uitsluitend zijn toegestaan indien dit in overeenstemming is met eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De regering wijst er in de toelichting bij de Wet openbare manifestaties op dat het begrip ‘wanordelijkheden’ tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de **context** waarin het wordt toegepast. Of een combinatie van (verwachte) ongewenste gedragingen als wanordelijkheden kan worden aangemerkt, hangt volgens de regering niet alleen af van de aard van die gedragingen, maar ook van de locatie waar de demonstratie plaatsvindt. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.¹⁹⁷ Daarom kan het noodzakelijk zijn om strengere eisen te stellen op bepaalde locaties, aldus de regering. Specifiek worden gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen genoemd als plekken waar ter voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden zwaardere eisen kunnen worden gesteld.¹⁹⁸ In lijn met deze redenering wordt in de jurisprudentie aangenomen dat ook abortusklinieken als zodanige locaties kunnen worden aangemerkt.¹⁹⁹

3.3 Conclusies: grondwettelijke uitgangspunten

Uit het hierboven uiteengezette grondwettelijk kader van het demonstratierecht destilleren wij de volgende vijf centrale uitgangspunten voor het Nederlandse betogingsrecht:

1. Er is sprake van een betoging (synoniem voor ‘demonstratie’) in de zin van artikel 9 Gw indien er sprake is van het (i) met twee of meer personen (ii) in het openbaar (iii) een mening uiten. Als een actie niet of niet primair het karakter heeft van gemeenschappelijke meningsuiting of als deze hoedanigheid op de achtergrond is geraakt en andere elementen – zoals feitelijke dwang richting de overheid of derden – overheersen, is er volgens de parlementaire geschiedenis geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw.
2. Artikel 9 lid 1 Gw bepaalt dat de in dat lid neergelegde bevoegdheid tot beperking van het recht tot betoging door de formele wetgever kan worden uitgeoefend en dat die beperkingsbevoegdheid niet kan worden gedelegeerd. Deze bevoegdheid wordt niet begrensd door doelcriteria.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II*, 1985/76, 19247, nr. 3, p. 17.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Zie o.a. Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112, r.o. 30; Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 10.1; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

3. Artikel 9 lid 2 Gw bepaalt dat de formele wetgever de in dat lid neergelegde beperkingsbevoegdheid kan delegeren aan een ander/lager orgaan, maar dat die bevoegdheid wordt begrensd door de drie in artikel 9 lid 2 Gw genoemde doelcriteria. Een beperking op grond van de *bescherming van de gezondheid* ziet primair op de volksgezondheid, maar kan in uitzonderlijke situaties ook de gezondheid van demonstranten zelf betreffen. Bij een beperking in het *belang van het verkeer* moet het gaan om meer dan enige verstoring van het verkeer; tot op zekere hoogte moet worden getolereerd dat demonstraties een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer. Tot op welke hoogte is afhankelijk van onder meer de plaats en de context van de demonstratie. Bij een beperking *ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden* kan worden gedacht aan het voorkomen of bestrijden van strafbaar gedrag, waarbij de context van belang is. Of een combinatie van (verwachte) ongewenste gedragingen als wanordelijkheden kan worden aangemerkt, hangt niet alleen af van de aard van die gedragingen, maar ook van de locatie waar de demonstratie plaatsvindt.
4. Beperkingen van het demonstratierecht moeten niet alleen in overeenstemming zijn met artikel 9 Gw, maar ook met artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVPBR.
5. Demonstranten dienen zich aan de wet (dat wil zeggen wetten afkomstig van de regering en Staten-Generaal gezamenlijk) te houden, zo volgt uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw. Tegen een demonstrant die een strafbaar feit begaat of een ander onrechtmatig schade toebrengt tijdens een demonstratie kan in beginsel (binnen de grenzen van verdragsbepalingen zoals artikel 11 lid 2 EVRM) strafrechtelijk respectievelijk civielrechtelijk worden opgetreden. Het is echter niet zo dat een demonstratie haar grondwettelijke bescherming verliest vanwege het enkele feit dat één of meer demonstranten strafbaar of schade toebrengend gedrag begaan.

DEEL B

DEMONSTRATIERECHT IN NEDERLAND



4 DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: ALGEMEEN

4.1 Inleiding

In het vorige deel (deel A) hebben we het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader van het demonstratierecht uiteengezet. Dat kader fungeert als toetsingsraamwerk waaraan Nederlandse autoriteiten dienen te voldoen.

In dit tweede deel (deel B) richten we ons op de wijze waarop het demonstratierecht in Nederland concreet is vormgegeven. Daartoe bespreken we in dit vierde hoofdstuk relevante **bestuursrechtelijke en civielrechtelijke wetgeving** op grond waarvan demonstraties en het gedrag van demonstranten kunnen worden gereguleerd en beperkt. Het gaat daarbij uitsluitend om wetten in formele zin, dat wil zeggen: wetten die tot stand zijn gekomen door de regering en de Staten-Generaal (Tweede Kamer en Eerste Kamer) gezamenlijk. Deze wetgeving dient in overeenstemming te zijn met zowel de Grondwet als de internationale (mensenrechten)verdragen die Nederland binden.

Een wet die we uitgebreid bespreken, is de Wet openbare manifestaties, ook wel de Nederlandse demonstratiewet genoemd (§ 4.2). Dit is de wet die regelt hoe het lokale gezag demonstraties kan reguleren in het licht van de drie doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden). Vervolgens gaan wij in op een aantal burgemeestersbevoegdheden uit de Gemeentewet (§ 4.3). Ten slotte gaan we voor de volledigheid kort in op het (in de praktijk bij demonstraties weinig toegepaste) Burgerlijk Wetboek (§ 4.4), gevolgd door een korte conclusie van het hoofdstuk (§ 4.5).

Het strafrecht blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Gelet op de recente rechtspraak over de toepassing van strafrechtelijke bepalingen bij demonstraties en de daaruit voortvloeiende vragen in de rechtspraak, vraagt dit om een afzonderlijke, kritisch-analytische bespreking. Hier zullen we in hoofdstuk 5 op ingaan.²⁰⁰

4.2 Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties (Wom), die op 30 april 1988 in werking trad, is de wet op grond waarvan demonstraties in Nederland door lokaal gezag kunnen worden gereguleerd en beperkt. De invoering ervan werd noodzakelijk door de in 1983 ingevoerde grondwettelijke beperkingssystematiek, waarin is vastgelegd dat grondrechten door de formele wetgever kunnen worden beperkt en dat hij deze bevoegdheid enkel onder strikte voorwaarden kan delegeren aan decentrale overheden. Dit doet de formele wetgever met de introductie van de Wet openbare manifestaties, waarin is vastgelegd op welke wijze het lokale gezag demonstraties kan reguleren binnen de beperkingssystematiek van artikel 9 Gw.

²⁰⁰ Voor een meer algemene bespreking van verschillende strafrechtelijke bepalingen verwijzen wij naar eerder onderzoek, o.a. N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023, hoofdstuk 3.

Een grotere reikwijdte dan alleen betogingen – De Wet openbare manifestaties ziet niet alleen op ‘betogingen’ (ofwel: demonstraties), maar ook op andere manifestaties. Deze wet regelt namelijk de uitoefening van meerdere grondrechten: zowel de in artikel 9 Gw verankerde rechten – het recht tot vergadering en het recht tot betoging – als het in artikel 6 Gw neergelegde recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De wet heeft derhalve naast demonstraties ook betrekking op vergaderingen en op samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Hoewel deze rechten inhoudelijk van elkaar verschillen, heeft de wetgever ervoor gekozen om één wettelijke regeling vast te stellen voor deze verschillende vormen van manifestatie. Reden is dat de beperkingscriteria op basis waarvan regulering door het lokale gezag mogelijk is hetzelfde zijn voor deze drie grondrechten.²⁰¹

Wet openbare manifestaties als *lex specialis* – Dit onderzoek richt zich op de Wet openbare manifestaties voor zover deze betrekking heeft op demonstraties. Is sprake van een grondwettelijk beschermde demonstratie (oftewel: twee of meer personen die in het openbaar een mening uiten), dan is deze wet van toepassing. Als *lex specialis* voor de regulering van demonstraties dienen demonstraties in beginsel te worden gereguleerd binnen het kader van de Wet openbare manifestaties. Biedt deze wet voldoende soelaas, dan is toepassing van bevoegdheden uit bijvoorbeeld de Gemeentewet in beginsel uitgesloten. Dit is anders indien een protestactie niet valt onder het demonstratierecht, bijvoorbeeld omdat het een actie van één persoon betreft of omdat de gemeenschappelijke meningsuiting niet (langer) op de voorgrond staat en er sprake is van dwang. Dan is de Wet openbare manifestaties niet van toepassing.

Bij twijfel: scharen onder het demonstratierecht – Per situatie dient te worden nagegaan of de betreffende actie onder het demonstratierecht kan worden geschaard en er overeenkomstig de Wet openbare manifestaties dient te worden gehandeld. In de praktijk kan het lastig zijn om vast te stellen of sprake is van een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratie. In zulke gevallen is het, nu het demonstratierecht een fundamenteel recht betreft, aan te bevelen dat autoriteiten uitgaan van een vermoeden van vreedzaamheid (zoals we ook schreven in hoofdstuk 2) en de actie in eerste instantie beschouwen als een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratie en dus te reguleren op grond van de Wet openbare manifestaties.²⁰² Dit geldt temeer daar de demonstratievrijheid niet uitsluit dat tegen strafbaar gedrag van individuele demonstranten kan worden opgetreden.

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens de regulering van demonstraties op openbare plaatsen (§ 4.2.1), van demonstraties op andere dan openbare plaatsen (§ 4.2.2) en van demonstraties bij gebouwen van het Internationaal Gerechtshof, ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties (§ 4.2.3). Afsluitend gaan we in op de strafbepalingen voor het overtreden van bepalingen uit de Wet openbare manifestaties (§ 4.2.4).

²⁰¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 3. Zie ook artikel 6 lid 2 Gw en artikel 9 lid 2 Gw waarin dezelfde doelcriteria zijn neergelegd.

²⁰² General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 17; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), p. 9; N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1. Zie in dit verband ook B. Roorda, ‘Artikel 9 Recht tot vergadering en betoging’, in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom uitgevers 2022, p. 180-183.

4.2.1 Demonstraties op openbare plaatsen (§ II Wom, art. 2-7)

Voor demonstraties op openbare plaatsen geldt een ander regime dan voor demonstraties op andere dan openbare plaatsen. De reden voor dit onderscheid is dat bij demonstraties in de openbare ruimte belangen zoals de bescherming van de gezondheid, de doorstroming van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden doorgaans zwaarder wegen. Daarom biedt § II van de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid om voorafgaand aan en tijdens een demonstratie op een openbare plaats regels te stellen ter bescherming van deze belangen. Bij een demonstratie op een andere dan openbare plaats dient de overheid juist een terughoudende en in beginsel reactieve houding aan te nemen.²⁰³ In § III van de Wet openbare manifestaties wordt daarom voorzien in afzonderlijke regels voor demonstraties op dit soort plaatsen (zie hierover § 4.2.2).

Definitie openbare plaats – Het begrip openbare plaats wordt in artikel 1 lid 1 Wom gedefinieerd als een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dit betekent dat het verblijf op die plaats niet aan een bepaald doel mag zijn gebonden door de rechthebbende. Het betreft een plaats die voor iedereen vrij toegankelijk is. Bezoekers hoeven bijvoorbeeld geen ticket te kopen en hebben geen voorafgaand verlof nodig alvorens de plaats te betreden. Bij openbare plaatsen kan worden gedacht aan straten en (water)wegen, maar ook aan pleinen, parken, of voor iedereen toegankelijke delen van treinstations en havens.²⁰⁴ Stations, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, scholen en kerken kunnen bijvoorbeeld niet als openbare plaatsen in de zin van de Wet openbare manifestaties worden aangemerkt. Dit betreffen andere dan openbare plaatsen in de zin van § III van de Wet openbare manifestaties.

4.2.1.1 De kennisgeving

Op grond van artikel 4 lid 1 Wom kan de gemeenteraad bij verordening vereisen dat een demonstratie op een openbare plaats van tevoren dient te worden aangemeld. Alle Nederlandse gemeenten hebben van deze bevoegdheid gebruikgemaakt door dit vereiste op te nemen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De aanmelding van de demonstratie, in de Wet openbare manifestaties ‘kennisgeving’ genoemd, moet door degene die van plan is om een demonstratie te houden, worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar hij wil demonstreren. De aanmeldmogelijkheden verschillen per gemeente. In meerdere gemeenten is het mogelijk om een demonstratie digitaal via de gemeentewebsite aan te melden. Andere opties zijn mailen, bellen of bij het gemeentehuis langsgaan. De rechtbank Amsterdam heeft bepaald dat een publieke aankondiging, zoals een bericht op het internet, niet als kennisgeving kan worden aangemerkt.²⁰⁵ De meldingsplicht geldt uitsluitend voor demonstraties op openbare plaatsen. Demonstraties die op andere dan openbare plaatsen plaatsvinden, zoals binnen een gebouw of op een privéterrein, vallen onder § III van de Wet openbare manifestaties en hoeven niet te worden aangemeld bij de burgemeester.

²⁰³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

²⁰⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15-16.

²⁰⁵ Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, AB 2013/68, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

Geen vergunning of toestemming vereist om te demonstreren – Een demonstrant heeft uitdrukkelijk geen vergunning nodig om te demonstreren. In Nederland is expliciet gekozen voor een kennisgevingstelsel in plaats van een vergunningstelsel.²⁰⁶ De kennisgeving dient dan ook niet om goedkeuring of toestemming te krijgen, maar enkel om de demonstratie aan te melden. Het doel van de kennisgeving is om de burgemeester in staat te stellen zich adequaat voor te bereiden op de demonstratie. Daartoe kan de gemeente of politie contact opnemen met de organisator om praktische zaken af te stemmen.

Geen verbod of beëindiging vanwege ontbreken kennisgeving – Gelet op de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw – die we ook aantreffen in artikel 2 Wom – en de noodzakelijkheidstoets van de artikelen 10 en 11 EVRM kan een demonstratie niet zonder meer worden verboden of beëindigd uitsluitend vanwege het ontbreken of te laat indienen van een kennisgeving, of het niet (tijdig) verstrekken van de vereiste gegevens.²⁰⁷ Toch lijkt de letterlijke tekst van artikel 5 lid 2 sub a en b en artikel 7 sub a Wom dit wel mogelijk te maken. In de evaluatie van de Wet openbare manifestaties uit 2015 wordt daarom voorgesteld om deze onderdelen te schrappen²⁰⁸; een punt waarop ook wij aanpassing van de Wet openbare manifestaties noodzakelijk achten (zie in dit verband de aanbevelingen uit hoofdstuk 12). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft eerder toegezegd de Wet openbare manifestaties op dit punt te zullen verduidelijken.²⁰⁹ Het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving kan er overigens wel toe leiden dat een demonstratie minder goed kan worden gefaciliteerd.²¹⁰ Ook kan het worden meegewogen bij de beoordeling of het opleggen van beperkingen of zelfs van een verbod of beëindiging van een demonstratie noodzakelijk is, bijvoorbeeld ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.²¹¹

Te vragen gegevens in de kennisgeving – De gemeenteraad bepaalt bij verordening welke gegevens organisatoren bij een kennisgeving dienen te verstrekken (artikel 4 lid 2 Wom). In de meeste APV's wordt gevraagd naar de naam en het adres van de organisator, het onderwerp en de aard van de manifestatie, het verwachte aantal deelnemers, de begin- en eindtijd, en de locatie of route van de demonstratie. Afhankelijk van de lokale regelgeving kunnen aanvullende gegevens vereist zijn, bijvoorbeeld over het gebruik van voertuigen of geluidsapparatuur. Gemeenten dienen terughoudend te zijn in het opvragen van informatie en uitsluitend gegevens te verlangen die noodzakelijk zijn voor het reguleren en faciliteren van de demonstratie. Artikel 4 lid 3 Wom verbiedt expliciet om informatie over de inhoud van de demonstratie te verlangen, zoals de teksten die zullen worden uitgesproken. Dit hangt samen met de in artikel 7 lid 3 Gw beschermde vrijheid tot uiting van gedachten en gevoelens. In die bepaling wordt de mogelijkheid van censuur uitgesloten.²¹²

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 4-5.

²⁰⁷ A.E. Schilder, 'De spontane demonstratie; een vergelijking tussen de conceptwet openbare manifestaties en het Westduitse recht', *NJCM-Bulletin* 1985, p. 533; *Kamerstukken II* 2009/10, 32123, VII, nr. 57, p. 3-4; 'Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties' van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 2; zie hierover uitgebreid B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 191-205.

²⁰⁸ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 65-78.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 34424, nr. 9, p. 7.

²¹⁰ *Kamerstukken II* 2022/23, 34424, nr. 9, p. 6.

²¹¹ Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742, r.o. 5.4-5.5.

²¹² Zie voor enkele kanttekeningen bij het verbod van artikel 4 lid 3 Wom: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Naar een nieuwe demonstratiewet', *NJB* 2017, 1646 (met name p. 2163-2164).

De kennisgevingstermijn – In de gemeentelijke regels over de uiterlijke termijn voor het aanmelden van een voorgenomen demonstratie bestaat ruimte voor variatie.²¹³ Zo hanteren sommige gemeenten een termijn van 24 uren, terwijl de meeste een periode van 48 uren voorschrijven. Sommige hanteren een nog langere termijn.²¹⁴ De Nederlandse regering gaat er in de parlementaire geschiedenis van uit dat gemeenten de uiterlijke termijn voor het aanmelden van een geplande manifestatie zo kort mogelijk houden:

‘Het ligt in de aard van vele van de manifestaties waar het hier om gaat – met name vele betogingen – dat het initiatief daartoe spontaan ontstaat en dat, wil de manifestatie maximaal effect hebben, zij op korte termijn moet kunnen plaatsvinden. Lange termijnen zouden hier frustrerend kunnen werken. Anderzijds verdient het opmerking, dat bij grote manifestaties vaak al maanden van te voren overleg tussen gemeentebestuur en organisatoren wordt geopend. Zulk vooroverleg ligt zozeer voor de hand, en is ook zozeer in het belang van het welslagen van de manifestatie, dat daarvoor geen specifieke termijnbepalingen behoeven te worden genomen.’²¹⁵

Toegankelijke kennisgevingsprocedure – De kennisgevingsprocedure dient zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk te zijn, bijvoorbeeld door een toegankelijke website met een digitaal aanmeldingsformulier waarin zo weinig mogelijk gegevens worden verlangd.²¹⁶ Verder mogen gemeenten geen legeskosten in rekening brengen voor het kennisgeven van een demonstratie.²¹⁷ Als de kennisgeving is gedaan, dient de organisator van de demonstratie op grond van artikel 4 lid 2 sub b Wom bericht te krijgen dat de kennisgeving is ontvangen.²¹⁸

4.2.1.2 Het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties

Een demonstratie op een openbare plaats kan zowel voorafgaand aan de demonstratie (artikel 5 Wom) als tijdens de demonstratie (artikelen 6-7 Wom) aan beperkingen worden onderworpen. Artikel 2 Wom bepaalt dat dergelijke beperkingen uitsluitend kunnen worden opgelegd op basis van de in artikel 9 lid 2 Gw geformuleerde gronden: **ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden**. Dit betekent dat de burgemeester geen beperkingen kan opleggen op basis van andere gronden, zoals de bescherming van de openbare orde of de bescherming van de

²¹³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 18.

²¹⁴ B. Roorda, ‘Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?’, *Gst.* 2012/101.

²¹⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 18.

²¹⁶ Zie hierover bijvoorbeeld European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 118-119.

²¹⁷ Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105; zie ook B. Roorda, ‘Wet openbare manifestaties’, in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-echt*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 175. Bovendien stelt de minister van BZK dat het heffen van leges voor het houden van een manifestatie verboden is op grond van artikel 229 Gemw (‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 4).

²¹⁸ Zie ook N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken’, *NJB* 2023/16, p. 1316.

rechten van anderen. Het is van belang om dit in het achterhoofd te houden bij het lezen van de hierna te bespreken beperkingsbevoegdheden.

Voorafgaande voorschriften of verboden (art. 5 Wom)

De bevoegdheid om demonstraties op openbare plaatsen vooraf te reguleren, is in artikel 5 Wom aan de burgemeester gedelegeerd. Deze kan, indien noodzakelijk, zowel voorschriften en beperkingen opleggen als (in een uiterst geval) een verbod uitvaardigen.

Onderscheid beperkingen en voorschriften – Met de termen ‘beperking’ en ‘voorschrift’ wordt bedoeld op de regels die een burgemeester oplegt aan de demonstratie. Deze regels kunnen bijvoorbeeld zien op de plaats van de demonstratie, het tijdstip of de vorm. Waarom de wetgever in artikel 5 Wom onderscheid maakt tussen ‘voorschriften’ en ‘beperkingen’ is niet duidelijk. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties hebben ‘voorschriften’ betrekking op concrete gedragsregels, zoals het volgen van een bepaalde route, het beperken van geluidsoverlast, het al dan niet toelaten van voertuigen of het bewaren van afstand tot gebouwen. ‘Beperkingen’ daarentegen hebben volgens de wetsgeschiedenis betrekking op de afbakening van de demonstratie als zodanig, zoals de bepaling op welke dag of op welke locatie de demonstratie dient plaats te vinden.²¹⁹ Wij achten het in het kader van dit onderzoek geen helder dan wel relevant onderscheid en gebruiken de term ‘beperkingen’ in de regel als meer algemene term voor regels die een demonstratie beperken, ongeacht of die voorafgaand of tijdens een demonstratie worden opgelegd, terwijl we de term ‘voorschrift’ specifiek gebruiken voor regels die voorafgaand aan de demonstratie worden opgelegd.²²⁰

Voorschrift moet noodzakelijk zijn – De bevoegdheid van artikel 5 Wom om voorschriften te stellen aan de uitoefening van het demonstratierecht dient restrictief te worden uitgelegd, aangezien artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM voor iedere beperking van de uitoefening van dit recht vereisen dat die noodzakelijk is in een democratische samenleving.²²¹ Zoals we schrijven in § 2.2.2.2, houdt deze noodzakelijkheidseis in dat een beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking ‘relevant en voldoende’ zijn.²²² Toont de burgemeester onvoldoende aan dat een voorschrift noodzakelijk is gelet op een van de belangen van artikel 2 Wom, dan kan de rechter het voorschrift onrechtmatig achten.²²³ Zoals nader zal worden toegelicht in de aanbevelingen in hoofdstuk 12, doen wij met het oog op de kenbaarheid en legitimiteit van de norm de suggestie om de noodzakelijkheidseis expliciet te verankeren in de Wet openbare manifestaties.²²⁴

²¹⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19.

²²⁰ Zie in dit verband ook: <https://demonstratierecht.nl/wat-betekenen-de-begrippen-beperking-voorschrift-en-aanwijzing/>.

²²¹ Zie in dit verband ook Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, par. 13.2.

²²² Zie in dit verband ook Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3095, r.o. 5 en voetnoot 3, waarin de rechter met zoveel woorden overweegt dat enigszins vergelijkbare eisen ook voortvloeien uit de Grondwet in combinatie met de Wet openbare manifestaties.

²²³ Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522. Zie o.a. ook Rb. Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240 of Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:095.

²²⁴ Zie in dit verband ook de Wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van

De Wom-beschikking – Volgens artikel 5 lid 1 Wom kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving een voorschrift, beperking of verbod opleggen. Dit gebeurt door middel van een schriftelijke beslissing, gericht aan degene die de demonstratie heeft aangemeld: de zogeheten Wom-beschikking. Voor een beschrijving van wat de burgemeester wel en niet dient op te nemen in een Wom-beschikking verwijzen wij naar de literatuur.²²⁵ Van belang is onder andere dat de burgemeester uitgebreid toelicht waarom een beperking noodzakelijk is en welke beperkingsgrond uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom daaraan ten grondslag ligt.²²⁶ Licht de burgemeester niet of niet voldoende toe waarom de beperking noodzakelijk is, dan kan de rechter de Wom-beschikking onrechtmatig achten. Overigens kan de burgemeester ook een voorschrift of verbod uitvaardigen wanneer er niet (tijdig) is kennisgegeven van de demonstratie, bijvoorbeeld wanneer de burgemeester voldoende concrete aanwijzingen heeft dat er wel een demonstratie op handen is.²²⁷

Beoordeling per individuele demonstratie – De burgemeester dient elke demonstratie afzonderlijk te beoordelen.²²⁸ Dit betekent dat, gelet op de specifieke omstandigheden van de demonstratie, moet worden overwogen of het noodzakelijk is om een beperking of verbod op te leggen. De burgemeester mag dus **geen gebruik maken van standaardvoorschriften** (algemene voorschriften/regels/voorwaarden voor demonstraties, al dan niet vermeld op de gemeentelijke website of in een beleidsregel) die voor alle demonstraties in een gemeente gelden.²²⁹ De proportionaliteit en noodzaak van opgelegde beperkingen of een opgelegd verbod dienen per geval te worden vastgesteld. Dit betekent dat ook een vooraf ingesteld algemeen verbod op demonstreren in beginsel niet is toegestaan.²³⁰

Geen beperkingen naar inhoud – Een beperking of verbod mag overeenkomstig artikel 5 lid 3 Wom niet zien op de inhoud van de demonstratie. Dit houdt in dat de burgemeester geen beperking mag opleggen op basis van de boodschap die demonstranten willen uitdragen. In de praktijk betekent dit dat een burgemeester geen voorschrift mag opleggen dat demonstranten geen strafbare uitingen mogen doen of dat zij geen tekens, afbeeldingen en/of teksten mogen tonen die beledigend, opruiend of discriminerend zijn.²³¹ Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de regering in dit kader expliciet: ‘Het bestuur mag op generlei wijze zijn oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van uitingen bij zijn beslissingen betrekken. Het oordeel daarover is voorbehouden aan de burgerlijke en strafrechter.’²³² Levert een uiting een (vermoeden van een) strafbaar feit op – bijvoorbeeld het beledigen van een groep

grondrechten (WGKo26600), waarin wordt voorgesteld een algemene beperkingsclausule aan de Grondwet toe te voegen die vereist dat een beperking van een grondrecht in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (zie <https://www.internetconsultatie.nl/constitutioneletoetsing/b1>).

²²⁵ N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken’, *NJB* 2023/16, par. 3. Zie voor een kort overzicht ook: <https://demonstratierecht.nl/wat-moet-er-in-een-wom-beschikking-of-wom-besluit-staan/>.

²²⁶ Ibid; zie het motiveringsbeginsel van artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

²²⁷ Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793; Zie ook ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 3.

²²⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19.

²²⁹ N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken’, *NJB* 2023/16, par. 3.4.

²³⁰ *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236-2237; B. Roorda, ‘Integrale demonstratieverboden – Toelaatbaar, wenselijk en noodzakelijk?’, *TvCR* 2014, p. 219-243; zie ook Rb. Den Haag 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8477, r.o. 7.

²³¹ N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken’, *NJB* 2023/16, par. 3.4.

²³² *Kamerstukken I* 1987/88, 19427 nr. 135b, p. 6.

mensen in de zin van artikel 137c Sr of het aanzetten tot haat in de zin van artikel 137d Sr²³³ (zie ook § 5.5) — dan is het aan de officier van justitie en de daaronder vallende politie om op te treden, maar uitsluitend repressief en alleen tegen individuele wetsovertreders. De demonstratie als zodanig mag niet op inhoudelijke gronden worden beëindigd, door de burgemeester noch door de officier van justitie noch door de politie.²³⁴

Verbod in het uiterste geval – Een verbod is een *ultimum remedium*: het mag alleen worden opgelegd als minder ingrijpende maatregelen, zoals het stellen van voorschriften en beperkingen (denk aan het aanwijzen van een alternatieve locatie) ontoereikend zijn.²³⁵ Als sprake is van (dreigende) wanordelijkheden die worden veroorzaakt niet door de demonstranten zelf maar door vijandig publiek dat zich keert tegen de demonstratie, dan kan de demonstratie in beginsel niet worden verboden. Dit is uitsluitend mogelijk in het geval van een situatie van bestuurlijke overmacht, waarin naar redelijke verwachting dusdanige wanordelijkheden zullen plaatsvinden dat niet voldoende politiepersoneel kan worden ingezet om de nodige bescherming te bieden aan de vreedzame demonstranten.²³⁶

Aanwijzingen tijdens en beëindiging van een demonstratie (art. 6-7 Wom)

Naast de voorschriften die de burgemeester op grond van artikel 5 Wom voorafgaand aan de demonstratie op een openbare plaats kan stellen, kan de burgemeester op grond van artikel 6 Wom tijdens de demonstratie aanwijzingen geven die degenen die daaraan deelnemen in acht moeten nemen. Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 7 Wom besluiten de demonstratie te ontbinden door de deelnemers de opdracht te geven de demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

Op schrift stellen – Het is niet altijd mogelijk om een aanwijzing of beëindigingsopdracht op grond van artikel 6 en 7 Wom vooraf schriftelijk vast te leggen. Vaak worden dergelijke beslissingen genomen in situaties waarin onmiddellijk optreden is vereist om de openbare orde te handhaven.²³⁷ Strikt genomen kwalificeert een mondelinge aanwijzing of opdracht niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming verdient het daarom aanbeveling om ze achteraf schriftelijk vast te leggen, zodat sprake is van een gemotiveerd appellabel Awb-besluit.²³⁸

Noodzakelijk in het licht van de doelcriteria – Wanneer de burgemeester gebruikmaakt van de bevoegdheden uit de artikelen 6 en 7 Wom, moet die zich baseren op (een van) de belangen uit artikel 2 Wom. Op grond van deze bepaling geldt immers voor alle beperkingsbevoegdheden in § II van de Wet openbare manifestaties dat deze uitsluitend mogen worden ingezet ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of

²³³ Zie Rb. Den Haag 2 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13134.

²³⁴ Zie hierover uitgebreider de annotaties B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag (vzr.) 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148, AB 2016/445 en Rb. Amsterdam 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060, AB 2017/44.

²³⁵ *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236; Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762, r.o. 9.2-10; Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; zie ook Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.

²³⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19-20; *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236.

²³⁷ L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 218-219.

²³⁸ Zie hierover uitgebreider B. Roorda, 'Wet openbare manifestaties', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 184-185.

voorkoming van wanordelijkheden. Iedere demonstratie vereist een individuele beoordeling, ook al moet besluitvorming in de praktijk veelal in een korte tijdsspanne plaatsvinden.

Beëindiging in uitzonderlijke situaties – Hoewel sub a en b van artikel 7 Wom de indruk wekken dat de burgemeester demonstranten de opdracht kan geven een demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan bij het ontbreken van een vereiste kennisgeving of bij een eerder opgelegd verbod (sub a), of wanneer in strijd wordt gehandeld met voorschriften, beperkingen of aanwijzingen (sub b), is ook in dergelijke gevallen een nieuwe afweging op basis van artikel 2 Wom noodzakelijk.²³⁹ Dit betekent dat een demonstratie niet kan worden ontbonden enkel vanwege het overtreden van een door de burgemeester opgelegd voorschrift of verbod; de belangen uit artikel 2 Wom moeten op dat moment daadwerkelijk nopen tot beëindiging.²⁴⁰ Een demonstratie die op zichzelf volgens de regels verloopt, kan op grond van artikel 7 sub c Wom in uitzonderlijke situaties alsnog worden beëindigd indien een van de belangen van artikel 2 Wom dat vordert. Te denken valt aan de situatie waarin er zich een calamiteit voordoet in de nabijheid van de demonstratie, of ernstige wanordelijkheden ontstaan van zodanige omvang dat, gelet op de beschikbare middelen om deze te beteugelen, in redelijkheid slechts tot ontbinding van de manifestatie kan worden besloten.²⁴¹ Eerdere ervaringen met demonstraties van dezelfde groepering mogen worden betrokken bij de besluitvorming, maar kunnen een beëindiging niet zelfstandig dragen.²⁴²

Geen beperkingen naar inhoud – Hoewel de letterlijke tekst van artikel 5 lid 3 Wom doet vermoeden dat alleen een beperking, voorschrift of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van de demonstratie, geldt dit verbod blijkens de parlementaire geschiedenis ook voor de bevoegdheden van de artikelen 6 en 7 Wom.²⁴³ De burgemeester mag zich dus ook tijdens de demonstratie – bij het opleggen van een aanwijzing of bij het beëindigen van de demonstratie – niet bemoeien met de inhoud van de demonstratie.

Mandatering van bevoegdheden – De burgemeester kan de bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties niet delegeren aan andere organen.²⁴⁴ Dit houdt in dat politieambtenaren bijvoorbeeld niet zelfstandig kunnen besluiten tot het geven van een aanwijzing of het beëindigen van een demonstratie op grond van de artikelen 6 en 7 Wom. De politie beschikt uitsluitend over een zuiver uitvoeringsmandaat en geen beschikkingsmandaat. Dit betekent dat de politie deze bevoegdheden slechts kan uitoefenen indien de burgemeester daarvoor een specifiek mandaatbesluit heeft genomen.²⁴⁵ Uit een vonnis van de rechtbank Den Haag volgt bovendien dat – mede in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM – het feitelijk beëindigen

²³⁹ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punten 3 en 6 van de annotatie.

²⁴⁰ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25; B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 78; 'Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties' van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 2.

²⁴¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 21.

²⁴² Rb. Den Haag 28 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6298.

²⁴³ *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 6.

²⁴⁴ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32123 VII, nr. 57.

²⁴⁵ HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, r.o. 4.8, AB 2007/23, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, zie ook overwegingen 65-74 van de conclusie van A-G Vellinga, ECLI:NL:PHR:2006:AU6741; *Kamerstukken II* 2009/10, 32123, VII, nr. 57; zie hierover ook B. Roorda, in: *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, artikel 6 Wom (online, laatst geraadpleegd op 29 september 2025).

van een demonstratie door middel van de aanhouding van alle demonstranten slechts is geoorloofd indien hieraan een formeel beëindigingsbesluit van de burgemeester voorafgaat.²⁴⁶

4.2.2 Demonstraties op andere dan openbare plaatsen (§ III Wom, art. 8)

De burgemeester kan op grond van artikel 8 lid 1 Wom bij een voor het publiek toegankelijke demonstratie die plaatsvindt op een andere dan openbare plaats demonstranten de opdracht geven de demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Binnen de categorie ‘andere dan openbare plaats’ onderscheiden we drie soorten plaatsen: voor het publiek toegankelijke plaatsen, niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen. Bij voor het publiek toegankelijke plaatsen gaat het om plaatsen die voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk zijn, maar niet als openbaar zijn bestemd; het verblijf dient een specifiek doel. Voorbeelden hiervan zijn winkels, warenhuizen, postkantoren, musea, horecagelegenheden, voetbalstadions, kerken en publiek toegankelijke gedeelten van ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen.²⁴⁷ Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn uitsluitend toegankelijk voor een bepaald gezelschap. Denk aan een sociëteit die enkel toegankelijk is voor de leden van een specifieke vereniging.²⁴⁸ De burgemeester kan bij al deze soorten andere dan openbare plaatsen – voor het publiek toegankelijke, niet voor het publiek toegankelijke en woningen – gebruikmaken van zijn bevoegdheid ex artikel 8 lid 1 Wom, al ligt het voor de hand dat de burgemeester hiermee zeer terughoudend is bij niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen.

Minder beperkingsmogelijkheden voor de burgemeester – De bevoegdheden van het lokale gezag om beperkend op te treden bij voor het publiek toegankelijke demonstraties op andere dan openbare plaatsen zijn beperkter dan bij demonstraties op openbare plaatsen. Zo kan de gemeenteraad geen voorafgaande kennisgeving vereisen voor demonstraties op andere dan openbare plaatsen. Daarnaast heeft de burgemeester niet de mogelijkheid om vooraf voorschriften te stellen of een demonstratie te verbieden. De enige bevoegdheid die de burgemeester in dit kader heeft, is het geven van een opdracht om de demonstratie te beëindigen en uiteen te gaan. Dit kan bovendien uitsluitend indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden, en dus niet – zoals bij een demonstratie op een openbare plaats – (ook) in het belang van het verkeer.²⁴⁹

Toegang tot de demonstratie – Om de hierboven genoemde bevoegdheden te kunnen uitoefenen, moet het bevoegd gezag toegang hebben tot de betreffende demonstratie. Artikel 8 lid 2 Wom bepaalt dat het bevoegd gezag hiervoor toegang heeft tot de manifestatie en, indien nodig, de sterke arm (de politie) kan inzetten. De regels omtrent het binnentreden zijn vastgelegd in de Algemene wet op het binnentreden. Artikel 11 van de Politiewet 2012 bepaalt dat de

²⁴⁶ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punt 7 van de annotatie; zie in dit verband ook Rb. Oost-Brabant (ktr.) 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668.

²⁴⁷ Artikel 1 lid 1 Wom. Zie ook punt 4 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, ECLI:NL:XX:2003:AP0909, appl. nr. 44306/98 (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), AB 2004/319; zie ook HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer, r.o. 2.3-2.5; B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (Diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 36.

²⁴⁸ L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 236.

²⁴⁹ Artikel 8 lid 1 Wom.

politie bij het optreden ter handhaving van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester staat.

Rechten van de rechthebbende – Bij demonstraties op andere dan openbare plaatsen dient rekening te worden gehouden met de rechthebbende van de plaats.²⁵⁰ De bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 8 Wom in te grijpen, doet niets af aan het recht van de rechthebbende om ontoelaatbare activiteiten (strafrechtelijk) te (laten) beëindigen of om huisregels op te stellen waarin de uitoefening van het demonstratierecht aan banden wordt gelegd (zie ten aanzien van huisregels opgesteld door universiteiten ook § 6.2.2.2). Wanneer een rechthebbende van een gebouw of privéterrein de demonstranten verzoekt te vertrekken en zij weigeren hieraan gevolg te geven, kan dit ertoe leiden dat de politie ingrijpt en de demonstranten bijvoorbeeld aanhoudt wegens huisvredebreuk (artikel 138 Sr) of lokaalvredebreuk (artikel 139 Sr).²⁵¹

4.2.3 Demonstraties bij ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties (§ IV Wom, art. 9)

In artikel 9 Wom is een aparte regeling neergelegd voor demonstraties in de nabijheid van gebouwen van ambassades, consulaten en volkenrechtelijke organisaties (zie hierover ook § 6.4.1 van dit rapport). Op grond van internationale verdragen en gewoonterecht heeft de ontvangende staat de verplichting om deze instellingen te beschermen tegen verstoring door openbare manifestaties in hun directe omgeving.²⁵² Om deze reden gelden voor demonstraties in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging strengere regels dan voor demonstraties op andere openbare locaties.

Beschermen rust en waardigheid instelling – Volgens artikel 9 lid 1 Wom moeten demonstranten zich in de nabijheid van buitenlandse vertegenwoordigingen en volkenrechtelijke organisaties zodanig gedragen dat het functioneren van deze instellingen niet wordt geschaad. De ‘rust en waardigheid’ van deze instellingen dienen te worden beschermd.²⁵³ Niet elke vorm van hinder of overlast valt hieronder, maar slechts die vormen die naar objectieve maatstaven het functioneren van de vertegenwoordiging aantasten.²⁵⁴ Als demonstranten enkel voor het gebouw staan zonder de toegang te blokkeren, wordt dat niet gezien als het verstoren van het

²⁵⁰ Zie specifiek voor demonstraties op universiteiten: B. Roorda, ‘Het recht om te demonstreren op universiteiten’, in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

²⁵¹ Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:566; Rb. Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7518; Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377.

²⁵² Diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen (ambassades en consulaten) genieten van oudsher een bijzondere bescherming op grond van volkenrechtelijk gewoonterecht dat inmiddels is gecodificeerd in artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (18 april 1961, *Trb.* 1962, 101 en 159) en in het bijna identieke artikel 31 lid 3 en artikel 59 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (24 april 1963, *Trb.* 1965, 40 en 1981, 143). Zie over de reikwijdte van deze plicht in relatie tot artikel 9 Wom uitgebreider: B. Roorda, ‘Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 288-295. Volkenrechtelijke organisaties, dan wel onderdelen hiervan, genieten een vergelijkbare bescherming, echter uitsluitend voor zover Nederland een overeenkomstige verplichting tot zodanige bescherming op zich heeft genomen, zie artikel 9 lid 4 Wom.

²⁵³ *Kamerstukken II* 1982/83, 16644 (R 1158), nr. 7, p. 22.

²⁵⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 24.

werk van die instelling. Demonstranten mogen niet de toegang tot deze instellingen blokkeren of zoveel lawaai maken dat mensen die daar werken ernstig worden gestoord bij hun werk.²⁵⁵

Aanwijzing of beëindiging – Als demonstranten het functioneren van een ambassade of consulaat verstoren, kan de burgemeester tijdens de demonstratie aanwijzingen geven om de overlast te beëindigen (artikel 9 lid 2 Wom). De aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat bepaalde gedragingen onmiddellijk beëindigd dienen te worden, of dat een grotere afstand tot de vertegenwoordiging dient te worden bewaard. Aanwijzingen kunnen volgens de wettekst uitsluitend tijdens de demonstratie – en dus niet daaraan voorafgaand – worden gegeven.²⁵⁶ Als de demonstranten zich niet houden aan deze aanwijzingen, dan kan de burgemeester, als dat noodzakelijk is, de demonstratie beëindigen (artikel 9 lid 3 Wom). Te denken valt aan een situatie waarin optreden tegen individuele overtreders nagenoeg onmogelijk of zinloos is, doordat op grote schaal overtreding plaatsvindt.²⁵⁷

4.2.4 Strafbepalingen (§ V Wom, art. 11)

De Wet openbare manifestaties bevat in artikel 11 een zelfstandige strafbaarstelling voor het overtreden van de bepalingen uit de Wet openbare manifestaties.

Overtreden van gestelde beperkingen – In artikel 11 lid 1 sub b Wom is het met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (maximaal € 5.150,-) strafbaar gesteld om een voorschrift dat of een beperking, aanwijzing of opdracht die is gegeven op grond van de artikelen 5 tot en met 9 Wom te overtreden. Artikel 11 lid 1 sub a Wom stelt daarnaast het organiseren of deelnemen aan een verboden demonstratie met dezelfde sanctie strafbaar.

Artikel 11 Wom vormt een ‘geprivilegieerde specialis’ ten opzichte van algemene strafbepalingen, zoals het niet-opvolgen van een ambtelijk bevel op grond van artikel 184 Sr. Dit houdt in dat wanneer de artikelen 5-9 Wom worden overtreden, er niet kan worden opgetreden op basis van een andere, algemene(re) bepaling.²⁵⁸ Indien de politie personen aanhoudt voor het overtreden van een voorschrift, beperking, aanwijzing, verbod of opdracht ex artikelen 5-9 Wom en dit feitelijk leidt tot de beëindiging van de demonstratie, dient hieraan in beginsel een beëindigingsbeslissing van de burgemeester ten grondslag te liggen.²⁵⁹

Bestrafen van houden van of deelnemen aan niet-kennisgegeven demonstratie – Volgens de tekst van artikel 11 lid 1 sub a Wom kan een persoon worden gestraft omdat diegene een demonstratie organiseert of daaraan deelneemt zonder dat de vereiste kennisgeving is gedaan. Dit betekent dat zowel organisatoren als deelnemers strafbaar kunnen zijn wanneer een kennisgeving ontbreekt. Volgens internationale mensenrechtennormen zouden spontane demonstraties, waarvoor onvoldoende tijd bestaat om een kennisgeving te doen, uitgezonderd

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 24; *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 17.

²⁵⁶ Artikel 9 lid 2 Wom. Zie ook Rb. Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, par. 2-3, *AB* 2017/211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

²⁵⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 25.

²⁵⁸ Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813; Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335.

²⁵⁹ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punten 3-4 van de annotatie.

moeten zijn van de kennisgevingsplicht.²⁶⁰ In lijn hiermee stellen onderzoekers in het evaluatierapport van de Wet openbare manifestaties uit 2015 voor om deelnemers aan een niet-aangemelde demonstratie uit te sluiten van strafbaarheid in de zin van artikel 11 lid 1 sub a Wom, en deze strafbaarstelling dus uitsluitend voor organisatoren te laten gelden. Deze aanpassing heeft volgens hen als effect dat als er sprake is van een spontane demonstratie niemand strafbaar is, omdat spontane demonstraties geen organisatoren kennen.²⁶¹

Ten aanzien van de strafbaarheid van organisatoren wegens het niet naleven van de kennisgevingsplicht benadrukken de Guidelines dat ‘this shall only be punished if there is evidence to prove that they have done so intentionally, and where the noncompliance is substantial.’ De bewijslast rust bij de overheid. Bestaan er bovendien redelijke gronden voor het niet naleven van de kennisgevingsvereiste, dan zouden geen sancties moeten worden opgelegd.²⁶²

4.3 De Gemeentewet

Op grond van artikel 172 lid 1 Gemeentewet (Gemw) is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Volgens de memorie van toelichting bij de Gemeentewet is de burgemeester als eenhoofdig orgaan bij uitstek in staat is tot de snelle en doeltreffende besluitvorming die deze taak vereist.²⁶³ Om de openbare orde te handhaven, beschikt de burgemeester over diverse bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn vastgelegd.

Bij de regulering van demonstraties dient de burgemeester – zoals hierboven reeds is beschreven – de Wet openbare manifestaties toe te passen en niet de Gemeentewet. De Wet openbare manifestaties is de *lex specialis* voor het omgaan met het grondrecht om te demonstreren. **Wanneer de Wet openbare manifestaties voldoende soelaas biedt, is het dus in beginsel uitgesloten om bevoegdheden uit andere wetgeving toe te passen.**

In de parlementaire geschiedenis wordt gesteld dat in uitzonderlijke situaties hiervan kan worden afgeweken. In deze paragraaf bespreken wij twee typen bevoegdheden die in dat kader relevant kunnen zijn: de noodbevoegdheden in de zin van de artikelen 175 en 176 Gemw (§ 4.3.1) en de bestuurlijke ophouding in de zin van de artikelen 154a en 176a Gemw (§ 4.3.2).²⁶⁴

²⁶⁰ ERHM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 451-455; General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 72; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 79.

²⁶¹ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 77, 282. Dit voorstel vindt geen instemming van de minister, die meent dat het niet-opvolgen van een aanwijzing of een beëindigingsopdracht anders niet strafbaar zou zijn (‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 3). Dit is echter onjuist volgens de onderzoekers: het zich daaraan niet conformeren is strafbaar volgens artikel 11 lid 1 aanhef en sub b Wom (B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Naar een nieuwe demonstratiewet’, *NJB* 2017/1646).

²⁶² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 225.

²⁶³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 49.

²⁶⁴ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de Gemeentewet: N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023, par. 3.4. Zie ook: M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016.

Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom ex artikel 125 Gemw en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan worden toegepast in het kader van demonstraties (§ 4.3.3).

4.3.1 Noodbevoegdheden (art. 175 en 176 Gemw)

In geval van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden of rampen beschikt de burgemeester over twee noodbevoegdheden: een bevelsbevoegdheid (artikel 175 Gemw) en een verordenende bevoegdheid (artikel 176 Gemw). Daarmee kan de burgemeester gedragsvoorschriften formuleren die betrekking hebben op personen die aanwezig zijn in diens gemeente.²⁶⁵ Denk aan een bevel waarin de burgemeester een groep personen die aan rellen deelneemt beveelt de gemeente per direct te verlaten, of aan een voorschrift waarin de burgemeester eenieder verbiedt om een aangewezen gebied binnen te gaan waar de vogelgriep heerst.²⁶⁶ Artikel 175 lid 1 Gemw bepaalt dat de burgemeester in dergelijke noodsituaties bevoegd is ‘alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht’. En artikel 176 lid 1 Gemw verleent de burgemeester de bevoegdheid om in dergelijke noodsituaties algemeen verbindende voorschriften te geven die nodig zijn ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar.

Verschil noodbevel en noodverordening – Hoewel zowel het noodbevel als de noodverordening ingezet kunnen worden in een noodsituatie, bestaan er belangrijke verschillen tussen deze bevoegdheden. Een noodbevel is een concreet besluit, terwijl een noodverordening een algemeen verbindend voorschrift is.²⁶⁷ Het noodbevel wordt gebruikt voor *ad-hoc*-maatregelen, gericht tot een specifieke groep personen en heeft een eenmalige werking. Daarentegen betreft een noodverordening het opleggen van algemene noodvoorschriften voor een bepaalde duur, die herhaaldelijk toegepast kunnen worden en die zich richten tot een onbepaalde groep personen. Een noodverordening betreft in feite een tijdelijke wet. Bovendien heeft een noodverordening betrekking op een groter gebied dan een noodbevel.²⁶⁸

Verder zijn er verschillen tussen het noodbevel en de noodverordening wat betreft de sanctie voor overtreding van de maatregelen (respectievelijk artikel 184 Sr en artikel 443 Sr), de wijze van bekendmaking (mondeling of op schrift aan de normadressaat bij het noodbevel en een schriftelijke, algemene bekendmaking bij de noodverordening), de controle door de gemeenteraad (artikel 180 Gemw en artikel 176 lid 3 Gemw) en de rechtsbescherming tegen deze maatregelen. Het noodbevel is onderworpen aan bestuursrechtelijke toetsing, met strafrechtelijke toetsing bij overtreding. De noodverordening kan civielrechtelijk worden getoetst op basis van de onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW), er kan strafrechtelijke toetsing plaatsvinden bij

²⁶⁵ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 62, 66.

²⁶⁶ Zie voor meer voorbeelden: Nederlands Genootschap van Burgemeesters, ‘Noodbevoegdheden’, via: www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/noodbevoegdheden/.

²⁶⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3 p. 149-150; *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-18.

²⁶⁸ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 66. A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 28-33.

overtreding, en bestuurlijk toezicht kan worden uitgeoefend door de commissaris van de Koning (artikel 176 lid 6 Gemw).²⁶⁹

Toepassing van noodbevoegdheden bij demonstraties – De burgemeester kan met de noodbevoegdheden afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften.²⁷⁰ In beginsel kan de burgemeester bij gebruikmaking van diens noodbevoegdheden dus niet afwijken van voorschriften die zijn neergelegd in de Grondwet. Dit houdt in dat de burgemeester bij het reguleren van een demonstratie in de zin van artikel 9 Gw gebruik dient te maken van de bevoegdheden die hem toekomen op grond van de Wet openbare manifestaties en niet van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden. In de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties wordt echter overwogen dat in uitzonderlijke omstandigheden verdergaande maatregelen nodig kunnen zijn dan de Wet openbare manifestaties toestaat:

‘Dit voorstel creëert een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. De Wet openbare manifestaties laat echter de mogelijkheid tot toepassing van bedoelde noodbevoegdheden onverlet. Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bijvoorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie).’²⁷¹

Om van noodbevoegdheden gebruik te mogen maken, moet in het algemeen aan **drie voorwaarden** worden voldaan.

Toepassingsvoorwaarde 1: ernstige wanordelijkheden of rampen – Voor de toepassing van de noodbevoegdheden moet sprake zijn van (een ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden (waaronder oproerige bewegingen) of rampen. Dit kan zowel kleinschalige incidenten betreffen als (inter)nationale gebeurtenissen. Belangrijk is dat er sprake is van een situatie die onmiddellijke actie vereist. De (dreigende) ernstige wanordelijkheden of rampen moeten zich plotseling en concreet voordoen en zo ernstig zijn dat de inzet van de noodbevoegdheden gerechtvaardigd is.²⁷² Bij ‘ernstige wanordelijkheden’ denken we primair aan grootschalige onlusten en rellen, waarbij op grote schaal misdrijven worden gepleegd. Dit begrip is minder breed dan ‘verstoring van de openbare orde’ ex artikel 172 lid 2 Gemw, waarbij er ook bij minder ernstige overtredingen kan worden opgetreden.²⁷³ De burgemeester moet goed onderbouwen waarom de situatie dusdanig ernstig is dat een noodbevoegdheid nodig is.²⁷⁴

²⁶⁹ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 66-67; N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023, p. 71.

²⁷⁰ Artikel 175 lid 1 Gemw en artikel 176 lid 1 Gemw.

²⁷¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 10.

²⁷² Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711; J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht’, in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 168-174.

²⁷³ Zie bijvoorbeeld HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007/131, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

²⁷⁴ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 67.

Toepassingsvoorwaarde 2: reguliere bevoegdheid ontoereikend – Bovendien is het voor de inzet van de noodbevoegdheden noodzakelijk dat een minder verstrekkend middel niet voorhanden is. Zijn de reguliere bevoegdheden toereikend, dan moeten deze worden toegepast; dit betreft het beginsel van subsidiariteit. De burgemeester mag bijvoorbeeld niet een demonstratie door middel van een noodbevel of noodverordening beëindigen indien artikel 7 Wom hiervoor voldoende soelaas biedt.²⁷⁵ De noodbevoegdheden vormen immers ingrijpende, uiterste middelen waarmee de burgemeester in uitzonderlijke situaties kan ingrijpen. Is er geen sprake van een noodsituatie, dan is er geen reden om de burgemeester toe te staan een zelf opgestelde, ingrijpende maatregel op te leggen en hiermee af te wijken van bestaande democratisch veel sterker gelegitimeerde wet- en regelgeving.²⁷⁶

Toepassingsvoorwaarde 3: proportionaliteit – Daarnaast geldt dat een noodbevoegdheid niet te ver dient te gaan.²⁷⁷ In het geval dat de burgemeester met gebruikmaking van een noodbevoegdheid een demonstratie beperkt, moet voldaan zijn aan de eisen van artikel 11 lid 2 EVRM. De beperking – de inzet van de noodbevoegdheid – moet in dat geval dus noodzakelijk zijn.²⁷⁸ Dit betekent dat het noodbevel dan wel de noodverordening beperkt moet blijven en bijvoorbeeld niet een te groot gebied of een te lange periode mag beslaan.²⁷⁹

Toetsing in de rechtspraak – De rechter heeft reeds verschillende keren geoordeeld dat de inzet van een *noodbevel* bij een demonstratie niet aan bovenstaande eisen voldoet, bijvoorbeeld omdat de burgemeester niet voldoende heeft aangetoond dat er sprake was van ernstige wanordelijkheden, omdat de bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties voldoende soelaas boden of omdat de inhoud van het noodbevel niet proportioneel was.²⁸⁰ In de rechtspraak zijn tot op heden geen voorbeelden te vinden waarin de rechter de inzet van een *noodverordening* om gedrag van demonstreren te reguleren onrechtmatig acht. In een recent vonnis van de rechtbank Amsterdam wijst de voorzieningenrechter een verzoek om een voorlopige voorziening tegen een dergelijke noodverordening af. Het gaat in die zaak om het demonstratieverbod dat de burgemeester van de gemeente Amsterdam op 8 november 2024 bij noodverordening oplegde voor de gehele gemeente in de nasleep van de ongeregelde heden rondom de voetbalwedstrijd Maccabi Tel Aviv tegen Ajax. De voorzieningenrechter komt tot het voorlopige oordeel dat de burgemeester het demonstratieverbod gelet op de volgens de rechter beschikbare informatie op deze wijze kon opleggen. De rechter wijst daarbij op de vrees voor escalaties, de onrust in de stad en de beperkte duur van de noodverordening.²⁸¹ Amnesty International en zes individuen hebben de gemeente Amsterdam eind augustus 2025 gedagvaard vanwege het

²⁷⁵ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 62; Hof Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1020.

²⁷⁶ ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441; B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 229.

²⁷⁷ Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

²⁷⁸ Zie o.a. Rb. Amsterdam 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094.

²⁷⁹ Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

²⁸⁰ Zie o.a.: Hof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037; Hof Amsterdam 26 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3229; Rb. Amsterdam 4 januari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:30; Rb. Amsterdam 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094; Hof Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1020; Rb. Noord-Holland 2 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820; Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:763; Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

²⁸¹ Rb. Amsterdam (vzr.) 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875. Zie voor een kritische noot: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Bevindt de betogingsvrijheid zich in de gevarenzone? Over het demonstratieverbod in de Amsterdamse noodverordening', 26 november 2024, www.nederlandrechtstaat.nl.

demonstratieverbod. Zij overwegen dat het verbod de uitoefening van het demonstratierecht onevenredig ver inperkte.²⁸²

Opvattingen in de literatuur – In de literatuur bestaan uiteenlopende opvattingen over de legitimiteit van het toepassen van noodbevoegdheden bij demonstraties. Waar sommige rechtswetenschappers betogen dat de burgemeesterlijke noodbevoegdheden niet passen binnen de beperkingssystematiek van de Grondwet, en de Wet openbare manifestaties daarom een aparte noodbevoegdheid zou dienen te introduceren,²⁸³ stellen anderen dat de burgemeester deze bevoegdheden bij demonstraties wel mag aanwenden, mits met grote terughoudendheid.²⁸⁴ Waar in de literatuur wel consensus over bestaat, is dat een in een noodbevel of noodverordening opgenomen demonstratiebeperking of -verbod in elk geval geen betrekking kan hebben op de inhoud van de demonstratie.²⁸⁵

Zoals Brouwer en Schilder recentelijk opnieuw onderstrepen, zijn de noodbevoegdheden bedoeld voor een breed palet van zeer uitzonderlijke en onvoorzienbare situaties, en niet in het bijzonder om de betogingsvrijheid in te perken.²⁸⁶ **Wij sluiten ons aan bij de overweging dat het aanbevelingswaardig is om in de Wet openbare manifestaties zelf specifieke noodbevoegdheden te creëren**, omdat deze constructie beter zou passen in het systeem van de Grondwet. Roorda, Brouwer en Schilder overwegen in dit verband in het evaluatierapport van de Wet openbare manifestatie (2015) dat het creëren van dergelijke specifieke bevoegdheden wenselijk is omdat de Wet openbare manifestaties een integrale wet behoort te zijn waarin de uitoefening van de in de artikelen 6 en 9 Gw verankerde grondrechten zoveel mogelijk uitputtend wordt geregeld.²⁸⁷

4.3.2 Bestuurlijke ophouding (art. 154a en 176a Gemw)

Het instrument van de bestuurlijke ophouding ziet op het onderbrengen en vasthouden van personen op een bepaalde plaats voor een korte tijd.²⁸⁸ Alvorens de burgemeester gebruik kan maken van het instrument van bestuurlijke ophouding bij een demonstratie, dient hij op grond

²⁸² ‘Amnesty International dagvaardt gemeente Amsterdam om demonstratieverbod’, 28 augustus 2025, <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-international-dagvaardt-gemeente-amsterdam-om-demonstratieverbod>.

²⁸³ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 286; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Bevindt de betogingsvrijheid zich in de gevarenzone? Over het demonstratieverbod in de Amsterdamse noodverordening’, 26 november 2024, www.nederlandrechtsstaat.nl. Zie ook punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009/381; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Nood breekt wet, ook de Grondwet?’, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht – Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001, p. 268-270; B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 459-460.

²⁸⁴ Zie o.a.: J.P. Loof, ‘De burgemeester en de demonstratievrijheid’, *Gst.* 2007, 104; D.J. Elzinga, ‘De burgemeester en het gemeentelijke noodrecht’, *Gst.* 1992/6953, nr. 1; H.R.B.M. Kummeling & H.M. Oevermans, ‘Uitingsvrijheid en vijandig publiek’, *Gst.* 1991/6913, nr. 1; J.P. Loof, T. Barkhuysen & J.H. Gerards, ‘Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht’, 23 oktober 2007, www.denhaag.nl. Zie hierover uitgebreider: (§ 4.6 van) hoofdstuk 8 in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015.

²⁸⁵ A.J.Th. Woltjer, ‘De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd’, AA 2002/51, p. 385-390; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 115-120; zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gemeentewet, *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 150-151.

²⁸⁶ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Bevindt de betogingsvrijheid zich in de gevarenzone? Over het demonstratieverbod in de Amsterdamse noodverordening’, 26 november 2024, www.nederlandrechtsstaat.nl.

²⁸⁷ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 286.

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 1.

van artikel 7 Wom de betoging te **beëindigen** en de demonstranten de opdracht te geven uit-een te gaan.²⁸⁹ Indien deze beëindigingsopdracht niet wordt opgevolgd, moet worden vastgesteld dat de situatie zodanig is dat het uitvaardigen van een **noodbevel** op grond van artikel 175 Gemw noodzakelijk is (zie voorgaande paragraaf). Pas wanneer de demonstranten ook dit noodbevel overtreden, kan bestuurlijke ophouding als uiterste maatregel worden toegepast.²⁹⁰ Er zijn twee wettelijke grondslagen voor bestuurlijke ophouding: artikel 154a Gemw ziet op voorzienbare situaties, terwijl artikel 176a Gemw betrekking heeft op onvoorzienbare situaties.²⁹¹

Voorzienbare situatie (154a Gemw) – 154a Gemw geldt voor voorzienbare situaties, waarbij een concrete verwachting bestaat dat een bepaalde situatie zich in de gemeente zal voordoen die tot bestuurlijke ophouding noodzaakt.²⁹² Het artikel bepaalt dat de gemeenteraad via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de burgemeester de bevoegdheid kan geven om groepen mensen tijdelijk op te houden als zij bepaalde, door de gemeenteraad vastgestelde voorschriften overtreden.²⁹³ Deze voorschriften moeten gericht zijn op het handhaven van de openbare orde of het beperken van gevaar in een noodsituatie.²⁹⁴ Een voorbeeld van een APV-bepaling waarin de gemeenteraad een dergelijke bevoegdheid heeft opgenomen is artikel 2:75 van de APV van de gemeente Den Haag:

‘De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats indien deze personen het bepaalde in artikel 2:1, 2:26, 2:26B., 2:45, 2:48, 2:49, 2:73, 2:73A., 2:79 of 5:34 van deze verordening groepsgewijs niet naleven.’

De burgemeester mag deze vorm van bestuurlijke ophouding dus alleen toepassen als de gemeenteraad dit expliciet heeft vastgelegd in een dergelijke APV-bepaling.²⁹⁵ In de memorie van toelichting bij artikel 154a Gemw wordt als voorbeeld van een voorzienbare situatie waarin de burgemeester deze bepaling mogelijk kan toepassen een grootschalige internationale conferentie genoemd, waarbij staatshoofden, regeringsleiders of andere hoogwaardigheidsbekleders aanwezig zijn en waarbij de verwachting bestaat dat deze personen ‘doelwit zullen zijn van acties met een politiek-ideologisch karakter’.²⁹⁶

Onvoorzienbare situatie (artikel 176a Gemw) – Voor niet-voorzienbare situaties waarvoor geen regeling is getroffen in de APV, biedt artikel 176a Gemw een restbepaling. Dit artikel koppelt de bevoegdheid om personen bestuurlijk op te houden aan de al bestaande bevoegdheid van de burgemeester om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen op grond van de artikelen 175 en 176 Gemw.²⁹⁷ Wanneer een groep specifieke onderdelen van een bevel in de zin van artikel 175 Gemw of een algemeen verbindend voorschrift in de zin van artikel 176

²⁸⁹ *Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3, p. 33*; B. Roorda en J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties’, AA 2022, p. 455-456.

²⁹⁰ B. Roorda en J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties’, AA 2022, p. 456.

²⁹¹ *Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3, p. 10.*

²⁹² *Ibid*, p. 11.

²⁹³ Artikel 154a lid 1 Gemw

²⁹⁴ Artikel 154a lid 2 sub a Gemw.

²⁹⁵ *Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3, p. 9.*

²⁹⁶ *Ibid*, p. 10.

²⁹⁷ *Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3, p. 11.*

Gemw overtreedt, kan de burgemeester (onder de hieronder nader uitgewerkte voorwaarden) gebruikmaken van bestuurlijke ophouding op basis van artikel 176a Gemw.²⁹⁸ Als voorbeeld noemt de memorie van toelichting bij de artikelen 154a en 176a Gemw de situatie waarin risicosupporters van een voetbalclub de openbare orde op ernstige wijze verstoren.²⁹⁹

Maximale duur en noodzakelijkheid maatregel – Voor beide varianten van bestuurlijke ophouding geldt dat de ophouding op een door de burgemeester aangewezen plaats niet langer mag duren dan noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uur.³⁰⁰ De tijd begint te lopen vanaf het moment waarop de opgehouden worden vastgehouden.³⁰¹ Het vervoer naar de plaats van ophouding valt daarmee ook onder de bestuurlijke ophouding.³⁰² Verder dient de ophouding noodzakelijk te zijn om voortzetting of herhaling van de niet-naleving te voorkomen en moet de naleving redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kunnen worden verzekerd.³⁰³ Bestuurlijke ophouding geldt daarom als *ultimum remedium*.³⁰⁴

Waarschuwingsplicht – Bestuurlijke ophouding kan pas plaatsvinden nadat de betrokken groep de gelegenheid heeft gekregen om alsnog aan het overtreden voorschrift te voldoen.³⁰⁵ Hiervoor is noodzakelijk dat betrokkenen op de hoogte worden gesteld van het voorschrift dat zij overtreden en dat concreet wordt aangegeven welk gedrag van hen wordt verwacht. Daarnaast dient aan te worden gegeven dat bestuurlijke ophouding volgt als aan de waarschuwing geen gehoor wordt gegeven. Personen die alsnog het wettelijk voorschrift willen naleven, moeten in de gelegenheid worden gesteld de groep te verlaten. Om aan deze eisen te voldoen, is het noodzakelijk dat de waarschuwing voor iedereen in de groep goed verstaanbaar is.³⁰⁶

Besluit tot ophouding – De beslissing tot bestuurlijke ophouding moet schriftelijk worden vastgelegd. Dit besluit kan worden beschouwd als een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen direct beroep kan worden ingesteld.³⁰⁷ Is de situatie dermate spoedeisend dat voorafgaande schriftelijke vastlegging niet mogelijk is, dan dient de burgemeester deze zo spoedig mogelijk alsnog op schrift te stellen en bekend te maken.³⁰⁸ De burgemeester dient in zijn besluit aan te geven ten aanzien van welke groep en bij niet-naleving van welk voorschrift, tot ophouden wordt overgegaan.³⁰⁹ Ook de locatie van de ophouding dient erin te worden vermeld. Deze locatie moet geschikt zijn voor de opvang van de betrokken personen. De specifieke eisen waaraan de locatie moet voldoen – zoals sanitaire voorzieningen, toegang tot de voorzieningenrechter en medische zorg – zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB):

²⁹⁸ Artikel 176a lid 2 Gemw.

²⁹⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 10.

³⁰⁰ Artikel 154a lid 7 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw.

³⁰¹ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 87.

³⁰² Artikel 154a lid 1 Gemw; artikel 176a lid 1 Gemw.

³⁰³ Artikel 154a lid 2 sub b Gemw; artikel 176a lid 2 sub b Gemw.

³⁰⁴ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 89.

³⁰⁵ Artikel 154a lid 5 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw; M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 90.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ De bezwarenprocedure hoeft niet te worden gevolgd, zie artikel 8:1 en artikel 7:1 lid 1 sub g Awb en Bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep; M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 92.

³⁰⁸ Artikel 154a lid 3 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw.

³⁰⁹ Artikel 154 lid 4 Gemw; Nationale ombudsman, *Geen winnaars* (rapportnummer 2016/o6o), 14 juli 2016, p. 23.

het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding.³¹⁰ Tijdens de vrijheidsbeneming moet regelmatig worden gecontroleerd of voortzetting van de vrijheidsbeneming in het concrete geval nog gerechtvaardigd is.³¹¹

Beperkte toepassing in de praktijk – De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding wordt in de praktijk niet toegepast, voornamelijk vanwege de strikte praktische en juridische voorwaarden waaraan moet worden voldaan.³¹² De maatregel vereist aanzienlijke voorbereiding en inspanning van het bestuur, hetgeen bij grootschalige ordeverstoringen moeilijk is te realiseren.³¹³

Verhouding artikel 5 EVRM – De regeling van de bestuurlijke ophouding verhoudt zich op een aantal punten slecht tot de eisen die het recht op vrijheid en veiligheid, zoals gewaarborgd in artikel 5 EVRM, daaraan stelt.³¹⁴ Zo wordt de besluitvorming door de burgemeester bemoeilijkt doordat de regeling enerzijds uitgaat van groepsgewijs optreden en het collectief oppakken van personen, terwijl anderzijds uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeit dat een individuele beoordeling is vereist.³¹⁵ Bij grote groepen demonstranten is het vaststellen van de individuele identiteit doorgaans ingewikkeld en tijdrovend. Ook de eventuele voorafgaande normstelling door de gemeenteraad op grond van 154a Gemw is problematisch, aangezien vrijheidsbeneming een ingrijpende maatregel is en het *in abstracto* lastig te bepalen is welke (dreigende) overtredingen deze maatregel rechtvaardigen. De rechtmatigheid en proportionaliteit zullen grotendeels afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval.³¹⁶

Bestuurlijke verplaatsing – In de praktijk wordt bestuurlijke ophouding tot op heden nauwelijks toegepast. In plaats daarvan kiezen burgemeesters soms voor het zogenoemd bestuurlijke verplaatsen van demonstranten. Dit houdt in dat demonstranten die geen gevolg geven aan de opdracht om de demonstratie te beëindigen en terstond uiteen te gaan (artikel 7 Wom, al dan niet in combinatie met een noodbevel ex artikel 175 Gw), door de politie in een bus worden gezet om elders weer te worden vrijgelaten.³¹⁷ Het hof Amsterdam overweegt in een uitspraak van 19 juni 2025 dat bestuurlijk verplaatsen van personen als een vorm van

³¹⁰ Artikel 154a lid 8 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw; M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 87; Besluit van 28 april 2000, houdende regels omtrent de geschiktheid van plaatsen waar groepen van personen bestuurlijk worden opgehouden (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding), *Stb.* 2000, nr. 180.

³¹¹ EHRM 25 september 2003, appl. nr. 52792/99 (*Vasileva/Denemarken*), par. 41-42.

³¹² ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, *AB* 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; M.A.D.W. de Jong, 'Bestuurlijke ophouding: lelijk eendje voor het leven', *NJCM-Bulletin* 2003, afl. 8, p. 962-978; M.A.D.W. de Jong & I. Tappeiner, 'Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties', *NJB* 2020/124; Nationale ombudsman, *Geen winnaars* (rapportnummer 2016/060), 14 juli 2016, p. 63; M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 81-98 en 336-337.

³¹³ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 92, 94-96; E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008. Zie over de bestuurlijke ophouding p. 96-99; H. Ferwerda, T. van Ham, T. Appelman, B. Bremmers, *Raak geschoten? Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal* (WODC-rapport), Ministerie van JenV, 2014.

³¹⁴ Zie hierover uitgebreider: M.A.D.W. de Jong & I. Tappeiner, 'Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties. De overheid tussen Scylla en Charybdis?' *NJB* 2020, afl. 2, p. 114-121.

³¹⁵ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 90-91; EHRM 8 mei 1987, appl. nr. 11152/84 (*Ciulla/Italië*); EHRM 1 juli 1961, appl. nr. 332/57 (*Lawless/Ierland*); EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 en 8577/08, *EHRC* 2012/42 (*Schwabe e.a./Duitsland*), m.nt. M.A.D.W. de Jong.

³¹⁶ M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016, p. 97.

³¹⁷ B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', *AA* 2022, p. 452.

vrijheidsbeneming kan worden aangemerkt, hetgeen op grond van artikel 5 EVRM en artikel 15 Gw slechts kan plaatsvinden op grond van een specifieke wettelijke grondslag. Het hof stelt dat het noodbevel van artikel 175 Gemw niet een dergelijke bijzondere regeling is en dus niet als grondslag voor bestuurlijke verplaatsing kan worden gebruikt.³¹⁸

Roorda en Brouwer overwegen in 2022 dat een wettelijke basis voor bestuurlijke verplaatsing wel kan worden gevonden in artikel 176a Gemw, mits wordt voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden inzake het noodbevel (pas wanneer de demonstranten ook het noodbevel overtreden,³¹⁹ kan bestuurlijke ophouding immers worden toegepast). Of deze hobbel kan worden genomen bij bezettende of blokkerende protestacties die vreedzaam van aard zijn, hangt volgens hen af van de concrete omstandigheden en feiten.³²⁰ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze lezing recent bevestigd en overwogen dat niet het noodbevel van artikel 175 Gemw, maar artikel 176a Gemw het aangewezen instrument is voor situaties van bestuurlijke verplaatsing:

‘De Afdeling voegt daar aan toe dat artikel 176a van de Gemeentewet – de bestuurlijke ophouding – volgens de wetgever het aangewezen middel is voor de voorzitter om tot verplaatsing, gepaard gaande met vrijheidsontneming, over te gaan met het oog op de handhaving van de openbare orde (zie Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3, blz. 25). Dat artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid op een door hem aangewezen plaats personen tijdelijk te doen ophouden, welke ophouding mede kan omvatten het overbrengen naar die plaats.’³²¹

In lijn met deze uitspraak – en zoals eerder ook bepleit door Roorda en Brouwer³²² – zou de bestuurlijke ophoudingsbevoegdheid van artikel 176a juncto artikel 154a Gemw door de burgemeester kunnen worden verkend. Het is daarbij van belang dat dit binnen de eisen gebeurt die het EVRM daaraan stelt, in het bijzonder in de artikelen 5 en 11 EVRM. Voor zover deze eisen ruimte bieden aan minder strikte toepassingsvoorwaarden dan die de gemeentewettelijke regeling van de bestuurlijke ophouding ex artikel 176a juncto artikel 154a Gemw tot op heden kent, is het aanbevelenswaardig om die wettelijke regeling hierop aan te passen (zie hierover ook hoofdstuk 12).

4.3.3 Last onder dwangsom (art. 125 Gemw en 5:32 Awb)

Op grond van artikel 5:32 Awb en artikel 125 Gemeentewet beschikt de burgemeester over de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen, voor zover het gaat om de handhaving van regels waarvan de uitvoering aan hem is opgedragen.

³¹⁸ Hof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037.

³¹⁹ Door de beëindiging van de demonstratie op grond van artikel 7 Wom staat het uitputtende karakter van de Wet openbare manifestaties niet (langer) in de weg aan de inzet van de noodbevoegdheid.

³²⁰ B. Roorda & J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties’, AA 2022, p. 456; *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 25.

³²¹ ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577, r.o. 5.3.

³²² B. Roorda & J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties’, AA 2022, p. 452-456.

Herstelsanctie – De last onder dwangsom is een herstelsanctie: deze is bedoeld om een overtreding te stoppen (ongedaan te maken) en de oude situatie te herstellen.³²³ De last houdt in dat de overtreder binnen een gestelde termijn aan een opgelegde verplichting moet voldoen. Indien hieraan niet wordt voldaan, verbeurt de overtreder een dwangsom, oftewel een geldbedrag dat verschuldigd is wegens het niet-naleven van de last.³²⁴

Toetsing in de rechtspraak – De rechtbank Noord-Holland overweegt op 12 augustus 2024 dat de burgemeester van de gemeente Haarlem geen last onder dwangsom had mogen opleggen aan vier demonstranten van Extinction Rebellion.³²⁵ De demonstranten namen deel aan verschillende demonstraties in winkels en werkten niet altijd mee wanneer de demonstraties werden beëindigd op grond van artikel 8 Wom. Om herhaling te voorkomen, legt de burgemeester een last onder dwangsom op aan de demonstranten: voor elke keer dat zij weigeren gehoor te geven aan de beëindiging van een demonstratie, en dus in overtreding zijn van artikel 8 Wom, zouden zij € 1.000,- moeten betalen, met een maximum van € 5.000,-. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester niet bevoegd was om de last onder dwangsom op te leggen. Bij de toepassing van artikel 8 Wom is volgens de rechter, gelet op de wetsgeschiedenis, een terughoudende en repressieve opstelling vereist. Door het opleggen van de last onder dwangsom is volgens de rechter juist sprake van een proactieve opstelling; het doel is om een herhaling van de overtreding te voorkomen. De rechtbank overweegt verder dat de Wet openbare manifestaties geen ruimte laat voor bestuursrechtelijke handhaving, omdat dit niet expliciet in die wet is opgenomen.³²⁶ Op het moment van schrijven loopt het hoger beroep in de zaak.³²⁷

Opvattingen in de literatuur – In de literatuur is discussie ontstaan over het (preventief) opleggen van de last onder dwangsom teneinde voorschriften van de burgemeester af te dwingen.³²⁸ Wirken en Wirken stellen dat het preventief opleggen van een last onder dwangsom – in de voorfase, voordat de demonstratie plaatsvindt – verschillende voordelen biedt, zoals het ontlasten van de strafrechtketen, het vermijden van criminalisering van demonstraties, een betere democratische controle op maatregelen ten aanzien van demonstraties en ruimte voor differentiatie in de aanpak van demonstraties.³²⁹ Broeksteeg, Van Emmerik, De Jong en Hooijer beargumenteren daarentegen dat de burgemeester niet bevoegd is om in deze context een last onder dwangsom op te leggen, omdat artikel 125 Gemw een algemene handhavingsbevoegdheid is die volgens hen niet is bedoeld voor het beperken van demonstraties. Zij overwegen dat de systematiek van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties niet zonder reden uitgaat van reactief optreden: juist omdat het een grondrecht betreft, heeft de grondwetgever veel vrijheid willen laten aan degenen die dit grondrecht willen uitoefenen. Een preventief

³²³ Artikel 5:2 lid 1 sub b Algemene wet bestuursrecht.

³²⁴ Artikel 5:31d Algemene wet bestuursrecht.

³²⁵ Rb Noord-Holland 12 augustus 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8186.

³²⁶ Ibid. Zie ook M. Hijink, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & O. Verhaar, 'Actualiteiten', *NTM/NJCM-Bull.* 2024/49, nr. 4, p. 357.

³²⁷ Volgens S. Wirken & S. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/584.

³²⁸ Zie de discussie in het Nederlands Juristenblad (NJB). S. Wirken & S. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/584; J.L.W. Broeksteeg, M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong & S.K. Hooijer, 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties. Onrechtmatig en ongewenst. Reactie op 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties'', *NJB* 2025/1041; S. Wirken & S. Wirken, 'Naschrift', *NJB* 2025/1042.

³²⁹ S. Wirken & S. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/584; S. Wirken & S. Wirken, 'Naschrift', *NJB* 2025/1042.

gebruik van algemene bestuursrechtelijke middelen leidt volgens hen tot een *chilling effect* op de uitoefening van het demonstratierecht.³³⁰

Uit kennistafels die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd, blijkt dat deelnemers het toepassen van de last onder dwangsom bij preventieve bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties niet wenselijk achten gelet op de uitoefening van het fundamentele recht om te demonstreren. Over het optreden met een last onder dwangsom nadat de beëindigingsopdracht is gegeven, zijn deelnemers verdeeld. Een deelnemer stelt dat dit mogelijk gerechtvaardigd kan zijn als het opleggen daarvan is gericht op herstel, terwijl een andere deelnemer aangeeft dat de Wet openbare manifestaties het uitputtende kader voor demonstraties is. Ook geeft een deelnemer aan dat een specifieke nadere regeling zou kunnen worden ingericht voor de toepassing bij demonstraties.

Wij sluiten ons aan bij de lezing dat de last onder dwangsom **niet een geëigend middel is** om de naleving van voorschriften uit de Wet openbare manifestaties te verzekeren. Alhoewel in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties weliswaar wordt overwogen dat bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen naast de Wet openbare manifestaties van toepassing blijven³³¹ – wat begrijpelijk is omdat demonstranten anders met een beroep op het demonstratierecht ongestraft strafbare feiten zouden kunnen plegen – betekent dit naar ons oordeel niet dat daarmee ook de algemene handhavingsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing zijn. Dat de regering deze uitzonderingspositie van strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen noemt bevestigt naar ons idee eerder dat de regering de Wet openbare manifestaties ziet als een geprivilegieerde *specialis*, dat wil zeggen de wet waarin het integrale instrumentarium staat om demonstraties in goede banen te leiden. De Wet openbare manifestaties is als bijzondere bestuursrechtelijke wet tot stand gebracht om de maatregelen ten opzichte van demonstraties te reguleren, met eigen sancties in het geval van niet-naleving van bepalingen uit die wet (artikel 11 Wom).³³² Zoals wij ook overwogen ten aanzien van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet, behoort de Wet openbare manifestaties de uitoefening van de in de artikelen 6 en 9 Gw verankerde grondrechten zoveel mogelijk uitputtend te regelen.³³³

4.4 Burgerlijk Wetboek

Waar in demonstratierechtelijke zaken de strafrechter zich buigt over strafbare feiten die tijdens een demonstratie zijn gepleegd en de bestuursrechter beslist over beperkingen in bijvoorbeeld Wom-beschikkingen die zijn opgelegd aan demonstranten, gaat de burgerlijke rechter (ook wel civiele rechter) bij demonstratiegerelateerde zaken veelal over geschillen waarin de ene partij (bijvoorbeeld een onderneming) vordert dat een andere partij (zoals een actiegroep) iets doet of nalaat. Civiele demonstratierechtelijke zaken komen aanzienlijk minder vaak voor dan bestuursrechtelijke of strafrechtelijke demonstratierechtelijke zaken.³³⁴

³³⁰ J.L.W. Broeksteeg, M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong & S.K. Hooijer, 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties. Onrechtmatig en ongewenst. Reactie op 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/1041, p. 1465-1467.

³³¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

³³² Vgl. deze uitspraak van de Duitse rechter: VGH München 10 januari 2020, 10 B 19.2363, *BeckRS* 2020, 1181, r.o. 2.1.

³³³ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 286.

³³⁴ Op grond van een analyse van de zaken inzake 'demonstraties' en 'betogingen' op rechtspraak.nl.

Onrechtmatige daad – Een persoon die schade heeft geleden of dreigt te lijden door een demonstratie, kan zich tot de burgerlijke rechter wenden en een schadevergoeding vorderen op grond van de onrechtmatige daad zoals omschreven in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Tevens kan die persoon op grond van de onrechtmatige daadsactie een rechterlijk ver- of gebod vorderen (artikel 3:296 BW), zoals een verbod op een toekomstige schadetoebrengende demonstratie van een specifieke actiegroep op diens terrein.³³⁵ De eisende partij moet aantonen dat jegens hem onrechtmatig is gehandeld of dat een reële dreiging bestaat dat de gedaagde dat in de toekomst zal doen.³³⁶

Civiele rechters trachten in dergelijke procedures een evenwicht te vinden tussen enerzijds de demonstratievrijheid en anderzijds het uitgangspunt in ons recht dat het onrechtmatig is een ander bewust schade toe te brengen (artikel 6:162 BW).³³⁷ De bescherming die de protestactie al dan niet toekomt op grond van artikel 9 Gw en/of artikel 11 EVRM speelt dan ook een rol in die belangenafweging: demonstraties kunnen enige vorm van hinder veroorzaken, maar deze hinder kan onrechtmatig zijn wanneer die een disproportionele vorm aanneemt.³³⁸ Ook de vorm en duur van de actie, de mate van toegebrachte schade en de vraag in hoeverre de actie vooraf kenbaar is gemaakt aan de betrokken partij, zijn factoren die in deze afweging een rol spelen.³³⁹

Een voorbeeld is een zaak uit 2015 waarin vissers een onrechtmatige daadsactie aanspannen tegen Greenpeace, nadat deze milieuorganisatie tijdens een demonstratie zwerfkeien op de Klaverbank had laten zinken om aandacht te vragen voor het uitblijven van een visverbod in het gebied. De vissers stellen dat het een levensgevaarlijke actie betreft, omdat de keien in visnetten kunnen belanden en schepen kunnen laten kapseizen. Ook vrezen zij aanvaringen. De vissers vorderen daarom een verbod op vergelijkbare toekomstige acties van Greenpeace. De rechtbank Amsterdam oordeelt dat onvoldoende is aangetoond dat de keien daadwerkelijk gevaar opleveren. Greenpeace heeft de exacte locatie direct bekendgemaakt, zodat vissers hiermee rekening konden houden. Bovendien bevat de Klaverbank van nature al grind en grote keien, waardoor vissers altijd alert moeten zijn op obstakels in hun netten. Aangezien de keien bovendien op grote diepte liggen, is het risico op aanvaringen uitgesloten. De rechtbank wijst het gevorderde verbod daarom af.³⁴⁰

Spiegelbeeldig kunnen ook de **demonstranten zelf naar de civiele rechter stappen** vanwege optreden van de autoriteiten. Een voorbeeld is een zaak uit 2023, waarin Extinction Rebellion (XR) vordert dat de rechter de inzet van waterwerpers bij blokkadeacties op de Utrechtsebaan (A12) verbiedt of beperkt. XR stelt dat het gebruik van de waterwerper onrechtmatig is en in strijd is met het demonstratierecht. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester bevoegd is om een waterwerper in te zetten als onderdeel van het politieoptreden, mits dit

³³⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4820; Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999, r.o. 4.4; zie in dit verband ook Rb. Arnhem 3 februari 1987, ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571; EHRM 22 februari 1995, appl. nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*).

³³⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 24 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6722.

³³⁷ Zie bijvoorbeeld: Rb. Amsterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4820.

³³⁸ Rb. Amsterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4820.

³³⁹ B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (Diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 45-46; B. Roorda, 'Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?', *NTM/NJCM-Bull.* 2013/19 bij Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310. Zie verder o.a.: Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.5; Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780, r.o. 4.5-4.6; Rb. Amsterdam 5 april 1995, M en R 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes, r.o. 4.4; Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969, r.o. 4.6; Rb. Amsterdam 6 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4207.

³⁴⁰ Rb. Amsterdam 6 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4207.

voldoet aan de eisen van subsidiariteit, proportionaliteit, redelijkheid en gematigdheid. De inzet is gericht op het vrijmaken van de snelweg, nadat demonstranten herhaaldelijk weigeren te vertrekken. De rechter erkent dat de waterwerper incidenteel onrechtmatig met een te harde straal is gebruikt, maar ziet hierin geen aanleiding om de bevoegdheden van de burgemeester in algemene zin te beperken. De rechter wijst de vorderingen van XR af.³⁴¹

Onrechtmatige daad in groepsverband (6:166 BW) – Artikel 6:166 BW bevat een bepaling over het toebrengen van schade in groepsverband. De bepaling houdt in dat, indien één van de personen binnen een groep onrechtmatig schade toebrengt, en de kans op het toebrengen van die schade deze personen had behoren te weerhouden van hun gedragingen in groepsverband, deze gedragingen hen kunnen worden toegerekend.³⁴² Voor groepsaansprakelijkheid is het dus niet noodzakelijk om vast te stellen wie precies de schade heeft toegebracht; de onrechtmatigheid wordt aan de groep als geheel toegerekend.³⁴³ De persoon die schade heeft geleden kan volstaan met het aanspreken van één van de tot de groep behorende personen (hoofdelijke aansprakelijkheid). De regeling van artikel 6:166 BW voorziet daarmee in een individuele aansprakelijkheid van tot een groep behorende personen (deelnemers) voor onrechtmatig vanuit de groep toegebrachte schade.³⁴⁴

Artikel 6:166 BW dient bij demonstraties met grote voorzichtigheid te worden toegepast, gelet op het recht tot betoging zoals verankerd in artikel 9 Gw. Of deelname aan een demonstratie waarbij schade wordt toegebracht, leidt tot aansprakelijkheid op grond van artikel 6:166 BW, hangt sterk af van de omstandigheden van het geval.³⁴⁵ Daarbij spelen volgens de parlementaire geschiedenis onder meer de vraag of de demonstratie toegelaten dan wel verboden was, en de mate waarin de incidenten voorzienbaar waren, een rol.³⁴⁶ Artikel 6:166 BW is bijvoorbeeld toegepast bij de rellen tegen de coronamaatregelen in Den Haag in 2020, die uitbraken na afloop van een vreedzame demonstratie op het Malieveld.³⁴⁷

Kort geding – Is er spoed geboden, dan kan een persoon die schade heeft geleden of dreigt te lijden, een kort geding aanspannen bij de burgerlijke rechter (artikelen 254 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Die kan dan een snelle (voorlopige) beslissing geven. Denk aan het kort geding uit 2019 waarin de rechter oordeelt dat Farmers Defence Force tijdens een demonstratie die de dag na het vonnis zou plaatsvinden geen distributiecentra van supermarkten mag blokkeren.³⁴⁸ Een ander voorbeeld is de zaak waarin Greenpeace het bedrijfsgebouw van L'Oréal heeft ingepakt en geblokkeerd en door de rechter wordt gelast om de blokkade binnen twee uren na betekening van het vonnis te beëindigen.³⁴⁹

Schadevergoeding in een strafproces – Overigens bestaat er ook een mogelijkheid om als benadeelde partij (slachtoffer) in het kader van een strafproces schadevergoeding te vorderen (artikel 51f Sv). Het slachtoffer voegt zich dan als benadeelde partij in het strafproces en kan schadevergoeding van de verdachte vorderen zonder zelf een civiele procedure te starten.

³⁴¹ Rb. Den Haag 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385.

³⁴² Asser/Sieburgh 6-IV 2023/127.

³⁴³ C.J.J.M. Stolker, 'Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hem aangerichte schade', *NJB* 1985, p. 406-407.

³⁴⁴ Hof 's-Hertogenbosch 3 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1204.

³⁴⁵ Parl. Gesch. BW Boek 6 1981, p. 664; Asser/Sieburgh 6-IV 2023/127.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Hof Den Haag 17 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2524 e.a.

³⁴⁸ Rb. Midden-Nederland 17 december 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:6062.

³⁴⁹ Rb. Amsterdam 11 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676.

Zo vordert het Amsterdamse Gemeentevervoerbedrijf GVB bijvoorbeeld vergoeding van schoonmaakkosten nadat een tram door demonstranten is beklad. De rechter wijst de vordering in die zaak gedeeltelijk toe.³⁵⁰ Naast deze mogelijkheid van het instellen van een civielrechtelijke vordering in het strafproces kan de rechter op vordering van het Openbaar Ministerie een schadevergoedingsmaatregel opleggen aan de dader (artikel 36f Sr), zelfs als het slachtoffer daar zelf geen vordering toe heeft ingediend.

4.5 Conclusies

In het Nederlandse recht zijn verschillende bestuursrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de regulering en beperking van demonstraties en het gedrag van demonstranten. Met name relevant is de Wet openbare manifestaties (de Wom), op grond waarvan de burgemeester demonstraties kan beperken of in een uiterst geval kan verbieden of beëindigen.

Voor demonstraties op **openbare plaatsen** geldt een ander regime dan voor demonstraties op andere dan openbare plaatsen. Een openbare plaats is voor iedereen vrij toegankelijk. Daarbij kan worden gedacht aan straten en (water)wegen, pleinen, parken, of voor iedereen toegankelijke delen van treinstations en havens. Demonstranten dienen een demonstratie op een openbare plaats van tevoren aan te melden bij de gemeente waarin de demonstratie plaatsvindt. Deze kennisgeving dient niet om toestemming te krijgen, maar enkel om de demonstratie aan te melden. De burgemeester moet elke demonstratie – en dus elke kennisgeving – afzonderlijk beoordelen, waarbij geldt dat de inhoud van de demonstratie geen rol mag spelen (artikel 5 lid 3 Wom).

Een demonstratie op een openbare plaats kan voorafgaand aan de demonstratie worden beperkt of in een uiterst geval worden verboden (artikel 5 Wom), tijdens de demonstratie worden beperkt (artikel 6 Wom) en in een uiterst geval worden beëindigd (artikel 7 Wom). Artikel 2 Wom bepaalt dat deze bepalingen uitsluitend mogen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Toont de burgemeester onvoldoende aan dat een voorschrift noodzakelijk is gelet op een van de belangen van artikel 2 Wom, dan kan de rechter het voorschrift onrechtmatig achten. Het verbieden of beëindigen van een demonstratie is alleen mogelijk wanneer minder ingrijpende maatregelen, zoals het stellen van voorschriften en beperkingen (denk aan het aanwijzen van een alternatieve locatie), ontoereikend zijn.

De bevoegdheden van de burgemeester om beperkend op te treden bij demonstraties op **andere dan openbare plaatsen** zijn beperkter dan bij demonstraties op openbare plaatsen. Voor het publiek toegankelijke demonstraties die plaatsvinden op een andere dan openbare plaats, zoals in winkels, musea, kerken en publiek toegankelijke gedeelten van universiteiten, kunnen op grond van artikel 8 Wom enkel door de burgemeester worden beëindigd – dus niet van tevoren worden beperkt – en enkel in het licht van twee doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Een voorafgaande kennisgeving is niet vereist. Bij demonstraties op andere dan openbare plaatsen dient bovendien rekening te worden gehouden met de rechthebbende van die plaats.

³⁵⁰ Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277.

Is sprake van een grondwettelijk beschermde demonstratie – oftewel: twee of meer personen die in het openbaar een mening uiten –, dan is de Wet openbare manifestaties in beginsel van toepassing. Biedt deze wet voldoende soelaas, dan is het in beginsel uitgesloten om (bestuursrechtelijke) bevoegdheden uit andere wetgeving toe te passen. De Wet openbare manifestaties is immers specifiek in het leven geroepen voor het reguleren van een fundamenteel recht als het demonstratierecht. Meer algemene bevoegdheden, zoals die uit de **Gemeentewet**, zijn niet met dat oogmerk ontworpen. Gemeentewettelijke bevoegdheden als het noodbevel (artikel 175 Gemw), de noodverordening (artikel 176 Gemw), de bestuurlijke ophouding (artikel 165a en 176a Gemw) en de last onder dwangsom (artikel 125 Gemw en 5:32 Awb) dienen dan ook zeer terughoudend of, zoals in onze optiek geldt voor het merendeel van deze bepalingen, helemaal niet te worden toegepast bij demonstraties.

De **burgerlijke rechter** gaat bij demonstratiegerelateerde zaken veelal over geschillen waarin de ene partij vordert dat een andere partij iets doet of nalaat. Denk aan een onderneming die vordert dat een aangekondigde blokkadeactie van een bepaalde actiegroep door de rechter wordt verboden. Dergelijke zaken komen in het Nederlandse recht – anders dan bijvoorbeeld in het Engelse recht – niet vaak voor. Iemand die schade lijdt of dreigt te lijden kan bij de burgerlijke rechter een schadevergoeding vorderen op grond van de onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) en kan daarbij een rechterlijk ver- of gebod vorderen (artikel 3:296 BW). Daarnaast bevat artikel 6:166 BW een bepaling over het toebrengen van schade in groepsverband, die bij demonstraties met grote terughoudendheid dient te worden toegepast.

5 DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: STRAFRECHT

5.1 Inleiding

Artikel 9 lid 1 Grondwet bepaalt dat het betogingsrecht wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Daarmee wordt in ieder geval de strafwet bedoeld, dat wil zeggen het Wetboek van Strafrecht (Sr) en andere formeel-wettelijke strafwetten. Personen die hun betogingsrecht uitoefenen, kunnen in beginsel worden gestraft voor de strafbare gedragingen die zij daarbij begaan. Gelet op het openbare karakter van betogingen kan daarbij allereerst worden gedacht aan misdrijven tegen de openbare orde, zoals opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging en aanzetten tot haat en geweld tegen groepen en discriminatie van groepen (artikel 137c en artikel 137d Sr), huis-, lokaal- en ervvredebreuk (artikel 138 Sr), openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) en het opzettelijke blokkeren van wegen waardoor gevaar voor de verkeersveiligheid te duchten is (artikel 162 Sr). Ook kan worden gedacht aan misdrijven tegen personen en goederen zoals mishandeling (artikel 300 Sr) en zaaksbeschadiging (artikel 350 Sr), en aan overtredingen van de Wegenverkeerswet (WVW), zoals het veroorzaken van hinder of gevaar op de weg (artikel 5 WVW), en van de Wet openbare manifestaties (artikel 11 Wom).

Sinds het begin van 2022 heeft de Hoge Raad een aantal arresten gewezen over de verhouding tussen enerzijds de strafbaarheid van bepaalde gedragingen en anderzijds het beroep van de verdachte op het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM) en/of op het recht om te demonstreren (artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM). Deze arresten bieden een juridisch kader voor de beoordeling van gedragingen van demonstranten die strafbaar kunnen zijn, maar ook onder het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting kunnen vallen. De uitspraken van de Hoge Raad gaan over lokaalvredebreuk (artikel 138 Sr), het onbruikbaar maken van een goed (artikel 350 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr), het niet houden aan demonstratiebeperkingen die zijn opgelegd op grond van de Wet openbare manifestaties (artikel 11 Wom) en het weigeren om te gaan zitten in een vliegtuig (artikel 46 lid 2 aanhef en onder b Vreemdelingenwet 2000).³⁵¹

Gelet op het betrekkelijk grote aantal arresten dat de Hoge Raad de laatste jaren hierover heeft gewezen, gaat onze aandacht in dit hoofdstuk – anders dan in de voorgaande hoofdstukken – specifiek uit naar het **toetsingskader uit deze rechtspraak** inzake het toepassen van strafrechtelijke bepalingen bij demonstraties die voor dit onderzoek relevant zijn.³⁵² Dit hoofdstuk heeft daardoor een **technisch-juridisch karakter** in de vorm van de analyse van specifieke rechtspraak, maar ook een **kritisch karakter** in de zin dat het de ruimte onderzoekt die politie, Openbaar Ministerie en strafrechter al dan niet hebben om verdachten in verband met

³⁵¹ HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering (artikel 138 Sr); HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468, *NJ* 2023/118, m.nt. E.J. Dommering (artikel 137c Sr); HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering (artikel 350 Sr); HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, *NJ* 2024/334, m.nt. E.J. Dommering (artikel 46 lid 2 aanhef en onder b Vreemdelingenwet 2000); HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, *NJ* 2025/49, m.nt. N. Rozemond (artikel 11 Wom).

³⁵² Zie voor een analyse van strafrechtelijke uitspraken over het demonstratierecht uit de periode van 2015-2021 verder: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 1 november 2021, p. 113-125. Zie ook N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *NTS* 2023/37 en A. Pivaty, 'Het demonstratierecht en het strafrecht: waar ligt uiteindelijk de grens?', *DD* 2025/34.

demonstraties aan te houden, op te houden voor verhoor, te dagvaarden en te bestraffen. Diezelfde ruimte is bovendien van belang voor de wetgever, nu de bestaande ruimte in het strafrecht en het EVRM mede bepaalt in hoeverre een aanscherping van het strafrecht mogelijk is dan wel een versoepeling van het strafrecht vereist is.

Achtereenvolgens bespreken en analyseren wij in dit hoofdstuk de recente rechtspraak over de volgende strafbare feiten die in de context van een demonstratie zijn begaan: lokaalvredebreuk ex artikel 138 Sr (§ 5.2), geweld tegen goederen ex artikel 141 en 350 Sr (§ 5.3), overtredingen van demonstratiebeperkingen en -verboden die op grond van de Wet openbare manifestaties zijn opgelegd ex artikel 11 Wom (§ 5.4), strafbare meningsuitingen ex artikel 137c en 137d Sr (§ 5.5), het versperren van wegen ex artikel 162 Sr (§ 5.6) en opruiing ex artikel 131 Sr (§ 5.7). Vervolgens bespreken wij verschillende strafvorderlijke bevoegdheden (§ 5.8). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (§ 5.9). Voor een meer algemene bespreking van verschillende van de in dit hoofdstuk besproken bepalingen verwijzen wij naar eerder onderzoek.³⁵³

5.2 Lokaalvredebreuk (art. 138 Sr)

Lokaalvredebreuk is het zonder recht binnendringen in, of blijven in, een woning, besloten lokaal of erf van een ander, en is als volgt strafbaar gesteld in artikel 138 lid 1 Sr:

‘Hij die in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijderd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.’

Op 8 februari 2022 wijst de Hoge Raad een arrest waarin de verdachte, die wordt vervolgd voor lokaalvredebreuk (artikel 138 Sr), een beroep doet op het demonstratierecht zoals beschermd door de artikelen 10 en 11 EVRM.³⁵⁴ De feiten van deze zaak zijn als volgt. De verdachte **demonstreert tijdens een bouwvakbeurs op de RAI in Amsterdam** bij een stand van een bedrijf dat voorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen bouwt. De demonstranten weigeren om op vordering van de securitymanager van de RAI de beurs te verlaten en hun demonstratie bij de ingang van het RAI-gebouw voort te zetten. Dat weigeren zij ook nadat de politie arriveert, waarop ze worden aangehouden en meegenomen naar het politiebureau voor verhoor, waar zij enkele uren worden vastgehouden. De verdachte wordt vervolgd.

In hoger beroep verklaart het gerechtshof Amsterdam het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk in de vervolging van de verdachte, omdat de aanhouding en de ophouding voor verhoor volgens het hof strijdig waren met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en daardoor niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Dit impliceert dat het hof van oordeel is dat de verdachten op de RAI hun recht op vrije meningsuiting en hun demonstratierecht uitoefenden in de zin van de artikelen 10 en 11 EVRM en dat aanhouding, ophouding voor

³⁵³ N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023, hoofdstuk 3.

³⁵⁴ HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering.

verhoor en vervolging in dit geval geen gerechtvaardigde beperkingen waren in de zin van lid 2 van deze verdragsbepalingen. Die beperkingen waren volgens het gerechtshof niet noodzakelijk in een democratische samenleving, omdat de politie had kunnen volstaan met het naar buiten geleiden van de demonstranten op grond van de artikelen 3 en 7 Politiewet. Op grond van deze bepalingen heeft de politie de taak om de rechtsorde te handhaven en de bevoegdheid om daarbij geweld of vrijheidsbeperkende maatregelen te gebruiken.³⁵⁵

Het Openbaar Ministerie stelt cassatieberoep in. De Hoge Raad casseert, omdat het gerechtshof niet op deze grond het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk had mogen verklaren. Een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring is volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk en zo'n uitzonderlijk geval deed zich in deze zaak niet voor. Wel had het hof zijn oordeel dat aanhouding en ophouding voor verhoor disproportioneel waren, kunnen betrekken bij de vraag of de gedraging van de verdachte strafbaar was en bij de vraag welke straf moest worden opgelegd, aldus de Hoge Raad.³⁵⁶

Na cassatie en terugwijzing door de Hoge Raad oordeelt het gerechtshof Amsterdam in lijn met dit arrest dat de gedraging van de verdachte wel strafbaar is, maar dat op grond van artikel 9a Sr geen straf moet worden opgelegd vanwege de disproportionele inbreuk op het demonstratierecht door de aanhouding en de ophouding voor verhoor.³⁵⁷ Het hof overweegt daarbij dat de verwijdering van de verdachte en de medeverdachte uit het gebouw van de RAI op zich geen ontoelaatbare inbreuk was op het demonstratierecht in de zin van de artikelen 10 en 11 EVRM. Kern van de redenering van het hof is dat er 'een dringende maatschappelijke noodzaak' bestond om de demonstranten te verwijderen ter bescherming van de rechten van anderen, in dit geval de bouwonderneming en de RAI. Het betreft een verwijzing naar een van de legitieme beperkingsdoelen van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM: de verwijdering was in een democratische samenleving noodzakelijk *ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*.

Het argument van het hof om geen straf op te leggen is dat in dit geval had kunnen worden volstaan met de minder vergaande maatregel van het ontszeggen van toegang van de demonstranten tot het gebouw. Daarmee geeft het hof aan dat de aanhouding, ophouding voor verhoor en vervolging van de verdachte disproportioneel waren, dat wil zeggen niet noodzakelijk in de zin van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM. Een expliciete motivering van de toepassing van artikel 9a Sr aan de hand van het EVRM ontbreekt in het arrest van het hof.³⁵⁸

De verdachte gaat wederom in cassatie. De Hoge Raad verwierpt het cassatieberoep met een verwijzing naar de relevante overwegingen uit het arrest van het EHRM in de zaak van *Kudrevičius e.a./Litouwen*. De belangrijkste begrippen uit dat arrest zijn *reprehensible act* en *chilling effect*. De door de verdachten gepleegde lokaalvredebreuk was naar het oordeel van de Hoge Raad een *reprehensible act* in de betekenis die het EHRM daaraan toekent: 'the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others'.³⁵⁹ Daarom waren aanhouding, ophouding voor verhoor en vervolging gerechtvaardigd op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM. De schuldigverklaring zonder oplegging van straf bleef binnen de grenzen van het EVRM, omdat zich daardoor geen *chilling*

³⁵⁵ Hof Amsterdam 2 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:390.

³⁵⁶ HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633, NJ 2020/35, m.nt. J.M. Reijntjes.

³⁵⁷ Hof Amsterdam 2 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:390.

³⁵⁸ Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377.

³⁵⁹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

effect voordeel op de uitoefening van het demonstratierecht, wat eveneens in overeenstemming is met de rechtspraak van het EHRM, aldus de Hoge Raad.³⁶⁰

Wat opvalt in deze zaak is dat het disproportionele optreden van de autoriteiten aanvankelijk leidt tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring, maar dat de Hoge Raad dit corrigeert en het hof vervolgens tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging komt. De daaraan voorafgaande vraag of de gedraging niet strafbaar was vanwege het disproportionele optreden, is echter niet beantwoord door het hof en de Hoge Raad stapt daar ogenschijnlijk overheen. Het hof was van oordeel dat had kunnen worden volstaan met het ontzeggen van de demonstranten van toegang tot het gebouw, wat impliceert dat aanhouding en ophouding voor verhoor niet noodzakelijk waren. De Hoge Raad lijkt dat in dit geval wel noodzakelijk te achten vanwege de *reprehensible act* van de demonstranten, bestaande uit het belemmeren van de activiteiten in de RAI door de demonstranten.

In een vergelijkbare meer recente strafzaak leidt het overslaan van de vraag of de gedraging strafbaar is gelet op het disproportionele overheidsoptreden wél tot cassatie door de Hoge Raad.³⁶¹ In die zaak is de verdachte in hoger beroep door het gerechtshof 's-Hertogenbosch schuldig verklaard voor lokaalvredebreuk zonder oplegging van straf.³⁶² Het gaat in casu om een verdachte die samen met enkele medeverdachten **demonstreert in het gebouw van Algemeen Pensioen Groep (APG)**, de uitvoeringsinstantie van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Het protest is gericht tegen de investeringen van pensioenen in de fossiele industrie. Demonstranten houden die pensioenfondsen en -uitvoerders medeverantwoordelijk voor de klimaatverandering. APG treedt niet op tegen de aanwezigheid van de demonstranten in de ontvangsthal van het gebouw, totdat het gebouw om 19.00 uur wordt gesloten. De demonstranten weigeren op vordering van een beveiligder het gebouw te verlaten, waarop de politie de demonstranten aanhoudt en meeneemt naar het politiebureau voor verhoor.

Naar het oordeel van het hof 's-Hertogenbosch vormen de aanhouding en ophouding voor verhoor disproportionele inbreuken op het demonstratierecht van de verdachte, omdat de politie had kunnen volstaan met verwijdering van de demonstranten uit het gebouw. Vanwege de disproportionele inbreuk op het demonstratierecht die volgens het hof niet noodzakelijk was in een democratische samenleving, legt het hof geen straf of maatregel op (artikel 9a Sr). Het hof reageert echter niet gemotiveerd op het uitdrukkelijk onderbouwde standpunt van de verdediging (artikel 359 lid 2 Sv)³⁶³ dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege de disproportionele inbreuk op het demonstratierecht. Dat is voor de Hoge Raad reden om het arrest van het hof te casseren en zelf de verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging (OVAR), aangezien het hof al had vastgesteld dat de inbreuk op het demonstratierecht door aanhouding en ophouding voor verhoor disproportioneel was.

De **conclusie uit deze twee lokaalvredebreukzaken** is dat de strafrechter bij een beroep op het demonstratierecht moet beoordelen of er sprake is van een disproportionele inbreuk op

³⁶⁰ R.o. 2.5.2 in HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering. Zie ook r.o. 3.5.2 in HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, NJ 2024/234, m.nt. E.J. Dommering over het begrip *reprehensible act* in verband met de weigering van een demonstrant om te gaan zitten in een vertrekkend vliegtuig waardoor de gang van zaken in het vliegtuig werd verstoord.

³⁶¹ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, NJ 2025/39, m.nt. N. Rozemond.

³⁶² Hof 's-Hertogenbosch 13 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1879.

³⁶³ Op grond van artikel 359 lid 2 Sv dient de rechter gemotiveerd aan te geven waarom de rechter een uitdrukkelijk voorgedragen standpunt van de verdediging of het Openbaar Ministerie niet volgt.

het demonstratierecht door aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging en bestraffing van de verdachte. Als in een specifiek geval kan worden volstaan met verwijdering van een bepaalde plaats waarna de demonstranten buiten het gebouw de demonstratie kunnen voortzetten, kunnen aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging en bestraffing disproportioneel worden geacht, dat wil zeggen: deze strafvorderlijke handelingen zijn niet noodzakelijk in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten van de rechthebbende op het gebouw waar de lokaalvredebreuk wordt gepleegd. Er kan, als demonstranten geen gevolg geven aan een opdracht om zich terstond te verwijderen, worden volstaan met politieoptreden ter handhaving van de rechtsorde op grond van de artikelen 3 en 7 Politiewet. Wanneer strafvorderlijke handelingen wel noodzakelijk worden geacht, bijvoorbeeld ter bescherming van de rechthebbenden, kan vervolgens worden geoordeeld dat geen straf of maatregel moet worden opgelegd ter voorkoming van een *chilling effect* op de uitoefening van het demonstratierecht.

Deze conclusie geldt in het algemeen bij demonstraties in lokalen en op erven en wegen waarbij demonstranten geen gevolg geven aan de opdracht om zich terstond te verwijderen: als de politie kan volstaan met verwijdering van de demonstranten, wat bijvoorbeeld ook het geval kan zijn bij wegblokkades, is strafvorderlijke aanhouding disproportioneel. De verwijdering is geen strafvorderlijke handeling, maar een handeling ter handhaving van de rechtsorde in de zin van artikel 3 Politiewet. De politie mag daarbij geweld of vrijheidsbeperkende middelen gebruiken, mits dat gebruik voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 7 lid 1 Politiewet) en de vrijheidsbeperkende middelen niet zover gaan dat er sprake is van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM en artikel 15 Gw. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit gelden ook op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM via het vereiste dat het gebruik van geweld of vrijheidsbeperkende middelen noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de belangen die in deze bepalingen worden genoemd, zoals de bescherming van de rechten van anderen en de voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten.

Er is een kritische kanttekening te plaatsen bij de uitkomsten van de twee arresten van de Hoge Raad over lokaalvredebreuk. Deze kanttekening betreft de afschrikwekkende werking (het ***chilling effect***) dat van bestraffing zou kunnen uitgaan. Het is duidelijk dat bestraffing geen *chilling effect* mag hebben op de rechtmatige uitoefening van het demonstratierecht. Het is echter verdedigbaar dat bestraffing wel een *chilling effect* mag hebben op het begaan van laakbaar gedrag (*reprehensible acts*) dat een disproportionele inbreuk maakt op de rechten van anderen. De strafrechter zou de oplegging van een straf, bijvoorbeeld een voorwaardelijke taakstraf of geldboete, daarom kunnen rechtvaardigen met de motivering dat de straf uitsluitend is gericht op de **preventie van reprehensible acts** en de bescherming van de rechten en belangen van anderen en niet op de vreedzame demonstratie als zodanig. Als de rechter daarbij aangeeft wat de verdachte wel had mogen doen, bijvoorbeeld demonstreren voor of in het gebouw van de RAI of de APG, maar niet in het gebouw na de vordering tot verwijdering daaruit door de rechthebbende, kan de oplegging van een straf ook in het licht van het EVRM gerechtvaardigd zijn.

Dat blijkt uit een recente uitspraak van het EHRM in de zaak van *Kári Orrason e.a./IJsland*.³⁶⁴ In die zaak worden enkele actievoerders na sluitingstijd van het ministerie van Justitie in Reykjavik door de politie uit het gebouw verwijderd, aangehouden en enkele uren vastgehouden op het politiebureau voor verhoor. De strafrechter legt de demonstranten een boete op in

³⁶⁴ EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

IJslandse valuta ter waarde van € 74,- wegens verstoring van de openbare orde. Naar het oordeel van het EHRM is die boete niet disproportioneel. Een dergelijke boete valt binnen de *margin of appreciation* van staten om te beoordelen of een strafrechtelijke sanctie noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de belangen van anderen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat Nederlandse rechters meer ruimte hebben om straffen op te leggen wanneer actievoerders lokaalvredebreuk plegen door te weigeren om zich te verwijderen uit gebouwen op vordering van de rechthebbenden. Opmerkelijk is dat het EHRM, dat de actie als een demonstratie aanduidt die onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM valt, de weigering om het gebouw te verlaten niet als een *reprehensible act* beschouwt. De beperking van het demonstratierecht door middel van aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging en bestraffing met een boete was in dit geval volgens het EHRM wel gerechtvaardigd ter bescherming van de belangen van anderen. Uit de rechtspraak van het EHRM kan ook worden afgeleid dat demonstranten geen vrijheid van forum voor de uitoefening van het demonstratierecht hebben en daarom niet kunnen eisen dat zij op privé-eigendommen of gebouwen met een publieke functie mogen demonstreren.³⁶⁵ Verwijdering kan in een dergelijk geval noodzakelijk zijn en een proportionele straf gerechtvaardigd ter bescherming van de belangen van anderen.

De oplegging van een proportionele straf, zoals een boete in de zaak van *Kári Orrason e.a./IJsland*, richt zich tot actievoerders die gebouwen bezetten en weigeren om deze te verlaten op vordering van de rechthebbende. Het *chilling effect* slaat dan niet op het demonstreren op zich, maar op de weigering om weg te gaan uit het gebouw, waardoor politieoptreden noodzakelijk kan zijn ter bescherming van de rechten van de rechthebbende. Vooral bij een toename van dergelijke acties in gebouwen en op terreinen en wegen kan een dergelijk *chilling effect* zijn gerechtvaardigd ter voorkoming van gedragingen die de rechten van anderen schenden. Daarbij is blijkens de uitspraak van het EHRM in deze zaak niet vereist dat sprake is van een *reprehensible act*. De bescherming van de rechten van de rechthebbenden op het gebruik van een gebouw kan een rechtvaardiging zijn voor strafrechtelijk optreden (aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging, proportionele bestraffing). Het is aan het Openbaar Ministerie om hierover op zittingen een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt in te nemen, waarop de strafrechter gemotiveerd dient te reageren wanneer de rechter dat standpunt niet volgt (artikel 359 lid 2 Sv).

In lagere rechtspraak over lokaal- en ervvredebreuk komen deze vragen ook aan de orde, waarbij de beslissingen variëren van vrijspraak³⁶⁶ en ontslag van rechtsvervolging³⁶⁷ tot schuldigverklaring zonder oplegging van straf³⁶⁸ en oplegging van een (voorwaardelijke) geldboete.³⁶⁹ Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat het EVRM niet dwingt tot een uitleg van het demonstratierecht op grond waarvan aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging en bestraffing in gevallen van lokaal- of ervvredebreuk disproportioneel zijn. Staten hebben

³⁶⁵ EHRM 6 juni 2003, appl. nr. 44306/98, *NJ* 2010/207, m.nt. E.J. Dommering (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*), par. 78. Zie ook 'Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022, par. 22: 'Article 10, and by implication Article 11, does not bestow any freedom of forum for the exercise of that right.'

³⁶⁶ Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005.

³⁶⁷ Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019/479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, bevestigd in Hof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2059, Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6076.

³⁶⁸ Hof 's-Hertogenbosch 23 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1434.

³⁶⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6081 en Hof 's-Hertogenbosch 23 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1433.

een *margin of appreciation* om de noodzaak daarvan in specifieke gevallen te beoordelen en dat biedt nationale autoriteiten (politie, Openbaar Ministerie, strafrechter) de ruimte om per geval de noodzaak daarvan te beoordelen.

Het Openbaar Ministerie heeft op grond van de artikelen 167 en 242 Sv beleidsvrijheid om te beslissen of vervolging wel of niet wenselijk is en de strafrechter heeft bij de beslissing over de strafbaarheid en de strafoplegging een bepaalde beoordelingsvrijheid. Het EVRM biedt daartoe de mogelijkheid op grond waarvan nationale autoriteiten ook in het geval van lokaal-of-erfvredebreuk of andere strafbare feiten tot vervolging en bestraffing kunnen beslissen of daarvan af te zien wanneer zij van oordeel zijn dat vervolging en bestraffing niet noodzakelijk is ter bescherming van de rechten van anderen of ter voorkoming van wanordelijkheden.³⁷⁰

In het kader van dit onderzoek is nog relevant dat uit een recent arrest van de Hoge Raad blijkt dat de politie de mogelijkheid heeft om woningen van personen af te schermen van actievoerders. Wanneer zij met geweld de afzetting met politielinten en politiewagens rond de woning doorbreken, plegen zij het strafbare feit van verzet tegen ambtenaren in de zin van artikel 180 Sr.³⁷¹ Deze bepaling luidt:

‘Hij die zich met geweld of bedreiging met geweld verzet tegen een ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, of tegen personen die hem daarbij krachtens wettelijke verplichting of op zijn verzoek bijstand verlenen, wordt als schuldig aan wederspanningheid gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.’

Wanneer het verzet door twee of meer personen met verenigde krachten wordt gepleegd, wordt op grond van artikel 182 Sr de maximumstraf verhoogd tot zes jaren gevangenisstraf en geldboete van de vierde categorie. Deze strafbepalingen en de uitleg die de Hoge Raad daaraan heeft gegeven bieden de politie een mogelijkheid om woningen, maar ook gebouwen en terreinen af te zetten ter voorkoming van huis-, lokaal- of terreinvredebreuk of bedreiging van personen die zich in de woning of lokalen of op de terreinen bevinden. Actievoeren met brandende fakkels voor woningen van personen kan in bepaalde gevallen worden opgevat als een strafbare vorm van bedreiging in de zin van artikel 285 Sr.³⁷²

5.3 Geweld tegen en beschadiging van goederen (art. 141 en 350 Sr)

In een arrest van 19 december 2023 verwerpt de Hoge Raad het cassatieberoep van een activist van Extinction Rebellion, die samen met anderen **een op olie lijkende vloeistof over een trap** bij een gebouw van Shell heeft gegoten.³⁷³ De verdachte wordt vervolgd voor het onbruikbaar maken van een goed in de zin van artikel 350 Sr, en wordt door het gerechtshof Den Haag

³⁷⁰ Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht van 17 september 2025 ‘Actievoerders vervolgd voor meerdere strafbare feiten tijdens demonstraties’ op www.om.nl.

³⁷¹ HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:646.

³⁷² Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.

³⁷³ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

veroordeeld tot een voorwaardelijke geldboete van € 350,-. Het hof wijst het beroep van de verdachte op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht (artikel 10 en 11 EVRM) van de hand. Volgens het hof had het uitgieten van de vloeistof de trap onbruikbaar gemaakt, omdat het gevaarlijk was om eroverheen te lopen en de trap moest worden afgezet.

Het onbruikbaar maken van goederen is strafbaar gesteld in artikel 350 lid 1 Sr, dat ook beschadiging en vernieling strafbaar stelt. Deze bepaling luidt als volgt:

‘Hij die opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.’

De Hoge Raad haalt in zijn arrest overwegingen aan uit de EHRM-zaken *Laurijsen e.a./Nederland*³⁷⁴ en *Kudrevičius e.a./Litouwen*.³⁷⁵ In *Laurijsen e.a./Nederland* komt het EHRM tot het oordeel dat Nederland het demonstratierecht heeft geschonden, omdat de Hoge Raad niet had onderzocht of de rol van Laurijsen en anderen bij een demonstratie tegen de ontruiming van een kraakpand in feite vreedzaam was. De kern van de relevante overwegingen uit de rechtspraak van het EHRM bestaat volgens de Hoge Raad uit de begrippen *reprehensible act* en *chilling effect*. Volgens de Hoge Raad kon het gerechtshof Den Haag redelijkerwijs tot het oordeel komen dat het uitgieten van de vloeistof over de trap een *reprehensible act* was vanwege het gevaar dat was ontstaan voor personen die over de trap zouden lopen. De voorwaardelijke boete had ook geen *chilling effect* op het uitoefenen van het demonstratierecht door de verdachten, wat in dit geval ook had gekund zonder het uitgieten van de vloeistof over de trap.³⁷⁶

Een relevant verschil met de eerder besproken zaken is dat de verdachte in deze zaak een goed (de trap) onbruikbaar had gemaakt en daardoor gevaar voor anderen had veroorzaakt. Opmerkelijk is dat het gerechtshof en de Hoge Raad niet expliciet verwijzen naar de bescherming van de rechten van anderen, die een beperking van het demonstratierecht in een democratische samenleving kan rechtvaardigen (artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM). Het hof en de Hoge Raad noemen wel het eigendomsrecht van Shell ten aanzien van de trap, maar niet het recht op lichamelijke integriteit van mogelijke gebruikers van de trap die moet worden beschermd tegen het door de demonstranten veroorzaakte gevaar dat zij op de trap zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken. De Hoge Raad noemt dat feitelijke gegeven wel, maar niet dat dat gegeven onder de rechten van anderen (recht op lichamelijke integriteit) in de zin van het legitieme beperkingsdoel van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM valt. Dat ligt echter wel besloten in de overwegingen van het hof en de Hoge Raad waarin ook naar het eigendomsrecht van Shell wordt verwezen.³⁷⁷

³⁷⁴ EHRM 1 november 2023, appl. nr. 56896/17, *NJ* 2024/283, m.nt. B.E.P. Meijer (*Laurijsen e.a./Nederland*). De Hoge Raad heeft de veroordeling van Laurijsen en anderen inmiddels gecasseerd en de zaak verwezen naar het Hof Den Haag (HR 11 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:843, *NJ* 2024/236, m.nt. N. Jörg).

³⁷⁵ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

³⁷⁶ Zie ook r.o. 3.5.2 in HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, *NJ* 2024/234, m.nt. E.J. Dommering over het begrip *reprehensible act* in verband met de weigering van een demonstrant om te gaan zitten in een vertrekkend vliegtuig waardoor de gang van zaken in het vliegtuig wordt verstoord.

³⁷⁷ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering, r.o. 2.4.2 en 2.4.3.

Het hof en de Hoge Raad gaan ervan uit dat de demonstranten hun demonstratierecht uitoefenden en dat de beperking van dat recht gerechtvaardigd was op grond van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM. De Hoge Raad overweegt daarbij dat de protestactie vreedzaam is, waarbij hij erop wijst dat ook blokkades, sit-ins en bezettingen vallen onder artikel 11 EVRM. De Hoge Raad besteedt daarbij echter niet expliciet aandacht aan het feit dat de demonstranten niet alleen een trap onbruikbaar maakten, maar daardoor ook gevaar voor anderen veroorzaakten, en ook niet aan de vraag in hoeverre daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de demonstranten die dat deden *violent intentions* hadden in de betekenis die het EHRM daaraan toekent in zijn rechtspraak.³⁷⁸

Dat is echter wel relevant om te bespreken, aangezien de aanwezigheid van *violent intentions* met zich mee zou kunnen brengen dat de demonstranten zich ten aanzien van die gedraging niet op de artikelen 10 en 11 EVRM kunnen beroepen en dat het aspect van het *chilling effect* van bestraffing op het demonstratierecht ook geen rol speelt voor zover het die gedragingen betreft. Het doel van bestraffing kan in dit soort gevallen juist de afschrikking zijn van gedragingen die gevaar voor anderen opleveren, waarbij dat gevaar uit mogelijke ernstige verwondingen bestaat, zoals het gerechtshof en de Hoge Raad vaststellen. Een alternatief is dat het uitgieten van een op olie gelijkende vloeistof wel onder het demonstratierecht valt in de zin van artikel 11 EVRM, maar dat bestraffing via artikel 350 Sr gerechtvaardigd is op grond van lid 2 van deze verdragsbepaling: bescherming van de rechten van anderen, in dit geval het recht op bescherming van lichamelijke integriteit van de gebruikers van de trap dat valt onder artikel 8 EVRM (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

De vraag of een gedraging onder het demonstratierecht van artikel 11 EVRM valt, speelt ook een rol bij gevallen van openlijke geweldpleging door demonstranten waarover lagere rechters zich hebben uitgesproken. Zo komt het gerechtshof Den Haag in de geruchtmakende zaak van de klimaatactie tegen het **schilderij *Meisje met de parel*** van Vermeer in het Mauritshuis in Den Haag tot het oordeel dat bestraffing van de daders een *chilling effect* zou hebben op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. Daarom verklaart het gerechtshof de verdachten schuldig zonder oplegging van straf.³⁷⁹

Het gerechtshof verklaart in die zaak echter ook bewezen dat de verdachten openlijk in vereniging geweld hebben gepleegd tegen het schilderij (artikel 141 Sr), en dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan onbruikbaarmaking van het schilderij (artikel 350 Sr), beschadiging van de lijst (artikel 350 Sr) en vernieling van de glasplaat en de plaat achter het schilderij (artikel 350 Sr), waarbij de verdachten volgens het Hof bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat het schilderij zou worden beschadigd. Die laatste overweging van het gerechtshof zou erop kunnen duiden dat in dit geval ook sprake was van poging tot beschadiging van het schilderij zelf vanwege de aanmerkelijke kans daarop, maar die poging was niet tenlastegelegd.

In eerste aanleg legt de politierechter een gevangenisstraf op van twee maanden, waarvan één maand voorwaardelijk.³⁸⁰ Volgens de politierechter was de actie niet vreedzaam vanwege het geweld tegen het schilderij en de onherstelbare beschadiging van de glasplaat en de plaat achter het schilderij die moesten worden vervangen. Daaruit volgt volgens de politierechter in

³⁷⁸ Par. 48 en 49 in EHRM 1 november 2023, appl. nr. 56896/17, NJ 2024/283, m.nt. B.E.P. Meijer (*Laurijsen e.a./Nederland*), aangehaald in par. 2.3.3 in HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, NJ 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

³⁷⁹ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:345.

³⁸⁰ Rb. Den Haag 4 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14575.

ieder geval dat deze gedragingen laakbaar zijn. Uit de eerste stap van de redenering van de politierechter (de actie is niet vreedzaam) volgt dat de gedragingen van de verdachten niet onder de artikelen 10 en 11 EVRM vallen. In ieder geval kunnen deze gedragingen volgens de politierechter op grond van de tweede stap (het gaat om een laakbare gedraging) worden bestraft, hoewel die tweede stap in het vonnis niet is uitgewerkt aan de hand van de eisen die het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM stellen aan een beperking van de demonstratievrijheid (bij wet voorzien, in een democratische samenleving noodzakelijk ter bescherming van de rechten van anderen of ter voorkoming van strafbare feiten en wanordelijkheden). Dat ligt echter wel in de overwegingen van de politierechter besloten. De eerste stap in de overweging van de politierechter (de actie is niet vreedzaam) impliceert dat er ook geen sprake kan zijn van een *chilling effect* op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht, omdat de bestrafte gedragingen niet onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen vanwege de gewelddadige intenties van de daders.

Een verschil met de zaak van de vloeistof over de trap is dat de verdachten niet alleen worden vervolgd op grond van artikel 350 Sr, maar ook op grond van openlijke geweldpleging dat strafbaar is gesteld in artikel 141 lid 1 Sr:

‘Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.’

Veroordeling op grond van deze bepaling roept de vraag op of het plegen van geweld tegen goederen en ook het beschadigen en onbruikbaar maken van goederen en het welbewust veroorzaken van gevaar op beschadiging van een waardevol kunstvoorwerp onder de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht vallen in de zin van de artikelen 10 en 11 EVRM. Het valt te verdedigen dat door het opzettelijk gepleegde geweld tegen een kunstvoorwerp en het opzettelijke beschadigen en onbruikbaar maken van goederen geen sprake is van een vreedzame demonstratie in de zin van de rechtspraak van het EHRM en wel sprake van *violent intentions* bij de daders.³⁸¹

Het gerechtshof Den Haag gaat ervan uit dat de demonstratie wel vreedzaam was, maar verklaart ook bewezen dat de verdachten opzet hadden op het plegen van geweld tegen goederen en het beschadigen van die goederen, inclusief het schilderij zelf. Dat zou erop kunnen duiden dat de verdachten *violent intentions* hadden en zich daarom niet konden beroepen op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht in de zin van de artikelen 10 en 11 EVRM. Het hof slaat de eerste stap in de toetsing aan het EVRM echter over: vallen deze gedragingen wel onder de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht of vallen ze vanwege gewelddadige intenties daarbuiten?

Geweld tegen en beschadiging van goederen maken een inbreuk op het eigendomsrecht van een ander en in het geval van geweld tegen een waardevol kunstvoorwerp is dat geweld ook gericht tegen het algemene belang bij bescherming van kunst. Dat is een argument voor het standpunt dat hier geen sprake is van een meningsuiting die onder de bescherming van artikel

³⁸¹ Par. 48 en 49 in EHRM 1 november 2023, appl. nr. 56896/17, NJ 2024/283, m.nt. B.E.P. Meijer (*Laurijsen e.a./Nederland*), aangehaald in r.o. 2.3.3 in HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, NJ 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

10 EVRM valt en van een demonstratie (vreedzame vergadering) in de zin van artikel 11 EVRM. Een motivering op dit punt ontbreekt in het arrest van het hof, waardoor de beslissing van het hof niet zonder meer begrijpelijk is. De bewezenverklaring van openlijke geweldpleging, vernieling, zaaksbeschadiging en onbruikbaarmaking duidt erop dat de verdachte opzettelijk geweld heeft gepleegd tegen goederen en hij ook opzettelijk goederen heeft vernield, beschadigd en onbruikbaar gemaakt. Dat roept de vraag op of dergelijke gedragingen onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen. Die vraag moet worden beantwoord aan de hand van wat het EHRM als *violent intentions* aanduidt, een begrip dat nadere uitleg vereist in het geval van geweld tegen waardevolle kunstvoorwerpen zoals *Meisje met de parel*. Het EHRM heeft nog geen uitspraken gedaan over de vraag of geweld tegen dergelijke kunstvoorwerpen onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM valt. Dat geldt ook voor het onbruikbaar maken van een trap met een op olie lijkende vloeistof waardoor gevaar voor personen wordt veroorzaakt. Deze vraag naar de precieze reikwijdte van artikel 11 EVRM speelt ook bij andere acties waarbij een gevaar voor personen wordt veroorzaakt. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het blokkeren van de snelweg waarbij actievoerders barricades opwerpen en in brand steken.³⁸²

Wanneer de intenties van de daders niet als gewelddadig kunnen worden aangemerkt, kan er nog wel sprake zijn van een *reprehensible act* in de zin van de rechtspraak van het EHRM, waardoor strafrechtelijke beperking van het demonstratierecht gerechtvaardigd kan zijn op grond van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM.³⁸³ Bestrafing zou kunnen worden gerechtvaardigd met het argument dat demonstranten daardoor worden afgeschrikt van het plegen van geweld tegen goederen, het beschadigen of onbruikbaar maken van goederen en daardoor het maken van een inbreuk op de rechten van anderen.

Gelet op bovenstaande zou het Openbaar Ministerie in de vorm van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt in de zin van artikel 359 lid 2 Sv samengevat kunnen aanvoeren: (1) dat geweld tegen goederen en met name waardevolle kunstvoorwerpen vanwege de *violent intentions* van de daders niet valt onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 lid 1 EVRM) en het demonstratierecht (artikel 11 lid 1 EVRM), dan wel (2) dat sprake is van *reprehensible acts* en dat bestrafing daarom zodanig van aard moet zijn dat de verdachten en andere activisten worden afgeschrikt van vergelijkbare gedragingen tegen goederen en kunstvoorwerpen. Het is dan aan de rechter om daar gemotiveerd op te reageren wanneer die dit standpunt niet volgt (artikel 359 lid 2 Sv).

Volgens het gerechtshof Amsterdam was het besmeuren van een gebouw met een op olie gelijkende vloeistof geen openlijk geweld in de zin van artikel 141 Sr.³⁸⁴ De verdachte en de medeverdachten hadden zichzelf met de vloeistof overgoten en zichzelf tegen het gebouw van het ministerie van Economische Zaken aangedrukt en handafdrukken gemaakt op de muren van het gebouw en op ramen en draaideuren. De actie was een protest tegen een klimaatbijeenkomst in het gebouw waarbij ook vertegenwoordigers van een oliemaatschappij aanwezig waren. Volgens het hof was er geen sprake van geweld, omdat de daders niet de intentie hadden

³⁸² EHRM 16 januari 2025, nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*), par. 81.

³⁸³ Zie in die zin ook Hof Amsterdam 4 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1594: het zich vastplakken aan een deur van een hotel is beschadiging of onbruikbaarmaking van een goed (artikel 350 Sr) waardoor inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht van het hotel en verhindering dat anderen toegang tot een congres in het hotel hebben waardoor inbreuk wordt gemaakt op het recht op vergadering van de congresgangers. In deze zaak was geen openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) tenlastegelegd.

³⁸⁴ Hof Amsterdam 21 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3307.

om schade toe te brengen aan het gebouw. Het hof kwam daardoor niet toe aan de vraag of de actie onder het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting viel. De verdachten worden vrijgesproken van het plegen van openlijk geweld.

De politierechter in de rechtbank Den Haag acht dit wel openlijk geweld met het argument dat ook het besmeuren of bekladden van goederen geweld in de zin van artikel 141 Sr is. Een dergelijke gedraging valt volgens de politierechter niet onder de bescherming van artikel 10 EVRM, omdat het bekladden geen meningsuiting is, en ook niet onder de bescherming van artikel 11 EVRM, omdat het bekladden van het gebouw geen gedraging is die kan worden opgevat als onderdeel van een ‘vreedzame vergadering’ in de zin van deze bepaling.³⁸⁵ De politierechter overweegt daarbij dat sprake was van verstoring van de openbare orde, dat aanwezigen in het gebouw de actie als schokkend zouden kunnen ervaren, en dat vergelijkbare acties tegen gebouwen en auto’s zouden zijn toegestaan als ze niet strafbaar zouden zijn, wat kennelijk niet aanvaardbaar is volgens de politierechter.

Het oordeel van de politierechter vindt steun in een arrest van de Hoge Raad waarin het **bekladden en bespuiten van grafstenen en gedenkstenen** met racistische en discriminatoire leuzen als openlijk geweld wordt gekwalificeerd.³⁸⁶ Uit dat arrest kan worden afgeleid dat voor het plegen van geweld niet is vereist dat de dader kracht moet uitoefenen ten opzichte van een goed, zoals dat bijvoorbeeld bij het gooien van eieren naar een gebouw het geval is.³⁸⁷ Het is echter gelet op de titel in het Wetboek van Strafrecht waar artikel 141 Sr onder valt – ‘Misdrijven tegen de openbare orde’ – de vraag waardoor de openbare orde precies wordt verstoord ten gevolge van het bekladden van grafstenen en gedenkstenen met racistische en discriminatoire leuzen: gaat het daarbij om het bekladden op zich, wat zou kunnen betekenen dat dat een vorm van geweld is in de zin van artikel 141 Sr, of door de inhoud van de leuzen? Als dat laatste het geval zou zijn geweest, zou vervolging op grond van artikel 137c en d Sr (discriminerende belediging en aanzetten tot haat en discriminatie) meer voor de hand hebben gelegen. Dan zou ook het bekladden op zich niet als geweld kunnen worden aangeduid, tenzij dat bekladden schade aan de grafstenen en gedenkstenen heeft veroorzaakt, wat een argument is om het bekladden ook als geweld in de zin van artikel 141 Sr aan te merken.

De Hoge Raad heeft eerder ook geoordeeld dat het **met verf besmeuren van een gebouw**, een muur en een container aan te merken is als geweld in de zin van artikel 141 Sr.³⁸⁸ De Hoge Raad motiveert dat oordeel niet, maar uit de conclusie van advocaat-generaal Machielse kan worden afgeleid dat het besmeuren van goederen met verf waardoor schade aan die goederen wordt toegebracht als geweld is in de zin van artikel 141 Sr wordt aangemerkt. Daarbij kan ook worden gedacht aan de kosten die moeten worden gemaakt om de verf van een gebouw, muur of container te verwijderen.

Opmerkelijk is dat de rechtbank Den Haag een activist van Extinction Rebellion wel veroordeelt voor **beschadiging van een muur bij de A12** (artikel 350 Sr) door het met verf bespuiten van de muur met de tekst ‘stop fossiele subsidies’, maar de verdachte vrijspreekt van

³⁸⁵ Rb. Den Haag 21 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3103 en ECLI:NL:RBDHA:2021:3104.

³⁸⁶ HR 16 september 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZDo221, NJ 1997/88.

³⁸⁷ HR 11 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL6209.

³⁸⁸ HR 26 januari 1999, NJ 1999/311.

openlijke geweldpleging.³⁸⁹ De rechtbank motiveert die vrijspraak niet en het is mogelijk dat die vrijspraak niet is gebaseerd op het oordeel dat er geen sprake was van geweld, maar dat het in vereniging plegen van het geweld niet kan worden bewezen, wat een vereiste is op grond van artikel 141 Sr. Wanneer de activist niet samen met anderen, maar alleen opereerde, kan het bestanddeel ‘in vereniging’ niet worden bewezen.

Het met een combine **strobalen versnipperen en/of (vervolgens) het weg spuiten/blazen van dat versnipperde hooi** is volgens het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden aan te merken als geweld wanneer dat hooi met mest voor de woning van een minister wordt gestort. Ook het verplaatsen van politiewagens waardoor ruimte ontstaat tussen twee politieauto's kwalificeert het gerechtshof als geweld.³⁹⁰

In een zaak waarin actievoerders van Extinction Rebellion **glazen deuren en ramen van een filiaal van de Rabobank in Utrecht met posters hadden beplakt**, komt de politierechter tot het oordeel dat sprake was van het (tijdelijke) onbruikbaar maken van de deuren en ramen in de zin van artikel 350 Sr.³⁹¹ Volgens de politierechter was hier echter geen sprake van geweld tegen goederen of personen. Om die reden viel de actie wel onder de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht van de artikelen 10 en 11 EVRM. De actie kan echter als *reprehensible act* worden aangeduid, omdat de actievoerders een inbreuk maakten op het eigendomsrecht van de Rabobank. De politierechter is van oordeel dat de schade relatief beperkt was (de posters konden van de ramen worden verwijderd) en het politieoptreden (aanhouding) disproportioneel, aangezien niet eerst was gevorderd dat de actievoerders hun actie zouden staken. Dat disproportionele politieoptreden verrekent de politierechter met een schuldigverklaring zonder oplegging van straf (artikel 9a Sr), wat erop duidt dat de politierechter van oordeel is dat de onbruikbaarmaking van de deuren en ramen niet kon worden gerechtvaardigd met een beroep op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. De verdachte wordt niet ontslagen van alle rechtsvervolging, maar hij wordt schuldig verklaard zonder oplegging van straf of maatregel.³⁹²

In hoger beroep komt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden tot het oordeel dat hier geen sprake was van laakbare gedragingen, omdat de hinder door het beplakken van deuren en ramen met posters niet verder ging dan de hinder die bij een demonstratie mag worden verwacht. Bovendien was er geen sprake van gevaar voor de veiligheid van personen, zoals dat wel het geval was in de zaak van het overgieten van een trap bij een Shell-gebouw met een op olie gelijkende vloeistof. Daarom ontslaat het hof de verdachte van alle rechtsvervolging.³⁹³ Een verschil tussen de uitspraak van de rechtbank en het hof is dat de rechtbank laat meewegen dat de demonstranten een inbreuk maakten op het eigendomsrecht van de Rabobank, een overweging die niet terugkeert in het arrest van het hof. Strafrechtelijk optreden zou volgens de redenering van de rechtbank in dit geval kunnen worden gerechtvaardigd ter bescherming van de rechten van anderen in de zin van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM.

³⁸⁹ Rb. Den Haag 8 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458. Zie ook Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277: het bekladden van een tram met roze verf tijdens een demonstratie is beschadiging van een goed (artikel 350 Sr). In deze zaak was openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) niet tenlastegelegd. Wel werd schadevergoeding (€ 1.164,34) toegekend aan het vervoerbedrijf vanwege de schoonmaakkosten.

³⁹⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6696.

³⁹¹ Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5240.

³⁹² Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5240.

³⁹³ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342 met verwijzing naar HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

Het gerechtshof Den Haag beschouwt **het maken van afdrucken op het ministerie van Economische Zaken** niet als een vorm van geweld of schade, maar als een symbolische handeling die protest uitdrukt tegen de aanwezigheid van een oliemaatschappij op een bijeenkomst over klimaatverandering. Daardoor wordt de gedraging een meningsuiting ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of er sprake is van een *reprehensible act*. Gelet op de eisen die het EHRM daaraan stelt – ‘the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others’³⁹⁴ – is het moeilijk verdedigbaar dat het maken van dergelijke afdrucken een *reprehensible act* is, tenzij kan worden aangetoond dat daardoor schade aan goederen wordt toegebracht die moet worden hersteld (het verwijderen van een afwasbare vloeistof of opgeplakte posters valt daar niet onder). Daar zou dan weer het beslissingsrecht van het ministerie op het gebouw tegenover kunnen worden gesteld. Dat recht speelt in de overweging van het hof geen rol.

Een argument voor strafbaarheid bij dit soort zaken kan ook zijn dat de openbare orde wordt verstoord door het besmeuren van een gebouw, een argument dat door het gerechtshof Den Haag wordt gebruikt in de zaak van *Meisje met de parel*.³⁹⁵ In die zaak werden bezoekers gehinderd bij hun normale activiteiten in het museum en daardoor werd de orde in het museum verstoord. In de zaak van het besmeuren van het gebouw met afdrucken van lichamen en handen is die verstoring van de openbare orde echter niet vastgesteld; uit deze zaak blijkt niet dat personen in of rond het gebouw werden gestoord in hun normale activiteiten.

Een ander argument voor strafbaarheid is het argument van de politierechter in de zaak van het afdrucken van lichamen en handen op het ministerie van Economische Zaken.³⁹⁶ Wanneer dergelijke acties zodanig vaak zouden worden uitgevoerd dat zij tot maatschappelijke hinder kunnen leiden, zou kunnen worden beargumenteerd dat de overheid daartegen zou dienen op te treden ter bescherming van de personen die erdoor worden gehinderd. Het zou dan dus niet gaan om de mate van verstoring door een afzonderlijke actie, maar om de verstoring van de openbare orde wanneer dit soort acties (onevenredig) vaak zouden voorkomen.

Het opzettelijk toebrengen van schade aan goederen is geweld in de zin van artikel 141 Sr. Zoals hierboven ook al is beschreven, is het de vraag in hoeverre dat gedrag onder de artikelen 10 en 11 EVRM valt, omdat de demonstranten naar Nederlands strafrecht opzettelijk geweld plegen tegen goederen en daarmee mogelijk ook *violent intentions* hebben in de zin van de rechtspraak van het EHRM. Diezelfde vraag naar de verhouding tussen geweld en *violent intentions* speelt in zekere zin dus ook bij het bekladden van goederen waardoor schade ontstaat in de vorm van de kosten voor verwijderen of schoonmaken. Zoals we schrijven in hoofdstuk 2, spreken het VN-Mensenrechtencomité en de Guidelines van de Venice Commission en de ODIHR/OCSE van ‘ernstige schade aan eigendommen’.³⁹⁷ Schade die kan worden opgelost

³⁹⁴ Par. 173 in EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), aangehaald in r.o. 2.3.7 in HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, NJ 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

³⁹⁵ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:345.

³⁹⁶ Rb. Den Haag 31 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3103 waarin de rechter overweegt: ‘Een ander oordeel zou betekenen dat het besmeuren van elk gebouw waarvan men enig verband met de aardoliemaatschappij meent te kunnen construeren of bijvoorbeeld van de benzine- of dieselauto van een ander, het uiten van een mening zou zijn. Dat kan niet als juist worden aanvaard.’

³⁹⁷ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 15; VN-Mensenrechtencomité 6 juli 2022, CCPR/C/135/D/2703/2015 (*Likhovid/Belarus*), par. 7.8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 51.

door het verwijderen of schoonmaken van verf of andere vloeistoffen lijkt in dit verband niet als ‘ernstig’ te kunnen worden aangemerkt. Dat neemt niet weg dat er sprake kan zijn vernieling, beschadiging en/of onbruikbaarmaking die strafoplegging kan rechtvaardigen en veroordeling tot betaling van schoonmaakkosten.³⁹⁸

Is er geen sprake is van schade, bijvoorbeeld bij een actie met een afspoelbare vloeistof, dan valt de gedraging niet onder artikel 141 Sr en evenmin onder artikel 350 Sr. Er is geen strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht die deze gedraging strafbaar zou maken, behalve artikel 141 Sr dat daarvoor dan ruimer zou moeten worden uitgelegd dan wellicht gerechtvaardigd is. De wetgever zou hier kunnen ingrijpen door een definitie van geweld in het Wetboek van Strafrecht op te nemen waaronder ook het besmeuren, bekladden of beplakken van gebouwen en andere voorwerpen in de publieke ruimte valt vanwege de aantasting van de openbare orde. De mogelijkheid daartoe wordt echter beperkt door de uitleg van de begrippen *violent intentions* en *reprehensible act* uit de rechtspraak van het EHRM. Wanneer dergelijk gedrag (besmeuren, bekladden en beplakken) tijdens een demonstratie wordt begaan, hangt het van de uitleg en de toepassing van deze begrippen uit de rechtspraak van het EHRM af of het gedrag strafbaar is. Rechters hebben blijkens de besproken rechtspraak in bepaalde gevallen beslist dat dit gedrag tijdens demonstraties niet laakbaar is, zoals het beplakken van een gebouw met posters³⁹⁹ of het besmeuren van een gebouw met een op olie gelijkende vloeistof.⁴⁰⁰

Ook is het mogelijk dat dergelijke gedragingen strafbaar zijn gesteld in de Algemene Plaatselijke Verordening van een gemeente.⁴⁰¹ Overtreding van een strafbepaling uit een APV is op zich echter niet zo ernstig dat dat zonder meer als een *reprehensible act* kan worden aangemerkt of het opzet waarmee de gedraging wordt verricht als een *violent intention* kan worden beschouwd. Dat geldt voor het beplakken of besmeuren van gebouwen zonder dat daardoor gevaar of hinder voor personen wordt veroorzaakt, of schade aan of onbruikbaarmaking van goederen.⁴⁰² Wanneer een APV-overtreding wel als *reprehensible act* kan worden aangemerkt, kan bestraffing worden gerechtvaardigd ter bescherming van de rechten en belangen van anderen.⁴⁰³ Hoewel het EVRM die ruimte biedt, staat artikel 9 lid 1 Grondwet hieraan in de weg, omdat uit de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van die bepaling volgt dat strafrechtelijke beperkingen van het demonstratierecht een formeel-wettelijke grondslag vereisen. Een demonstrant kan dus niet worden bestraft op grond van een APV. Wanneer het beplakken of besmeuren onderdeel is van de uitoefening van het demonstratierecht, kan dat dus niet worden bestraft op grond van een APV. Er moet meer aan de hand zijn (geweld, schade, onbruikbaarmaking - gedragingen die in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld) om de gedraging te kunnen bestraffen.

³⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277.

³⁹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342.

⁴⁰⁰ Hof Amsterdam 21 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3307.

⁴⁰¹ Zie bijvoorbeeld artikel 4.7 lid 1 APV Amsterdam: het is verboden op een openbare plaats of zaak die vanaf die plaats zichtbaar is zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende daarop: b. een geschrift, afbeelding of aanduiding aan te brengen of te projecteren of; c. met kalk, krijt, teer, een kleur- of verfstof of op andere wijze een afbeelding, letter, cijfer of teken aan te brengen. Het is de vraag of het maken van lichaamsafdrukken en handafdrukken op een gebouw met een op olie gelijkende vloeistof hieronder valt. Dan zouden deze afdrukken moeten vallen onder afbeelding, aanduiding of teken.

⁴⁰² Hof Amsterdam 21 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3307.

⁴⁰³ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering en Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5240.

5.4 Overtredingen van de Wet openbare manifestaties (art. 11 Wom)

De deelnemer aan een demonstratie die zich niet houdt aan verboden, voorschriften, beperkingen, aanwijzingen en opdrachten op grond van de Wet openbare manifestaties, kan worden aangehouden, vervolgd en gestraft op grond van artikel 11 Wom. Deze bepaling luidt als volgt:

‘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.’

De Hoge Raad heeft tot nu toe één arrest gewezen over de strafbaarheid van een gedraging uit artikel 11 Wom in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁴⁰⁴ De verdachte in deze zaak wilde een **pro-Palestina-demonstratie houden op een zondag op de Dam** in Amsterdam en dient daarvoor een kennisgeving in bij de gemeente. Daarop legt de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland op grond van artikel 5 lid 1 Wom (juncto artikel 39 lid 1 aanhef en sub d Wet veiligheidsregio's)⁴⁰⁵ het voorschrift op dat de verdachte niet op de Dam mag demonstreren, maar wel op het Museumplein. Het besluit van de plaatsvervangend voorzitter is gebaseerd op een brief van de burgemeester van de gemeente Amsterdam, waarin wordt gesteld dat ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten de pro-Israël-demonstraties in de oneven weken van de maand op zondagen mogen plaatsvinden op de Dam, en de pro-Palestina-demonstraties op de zondagen van de even weken. De demonstranten die op een bepaalde zondag niet op de Dam mogen demonstreren, worden verwezen naar het Museumplein in Amsterdam.

Vervolgens houdt de verdachte zich op zondag 24 mei 2020 (tijdens de coronapandemie) niet aan het voorschrift van de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Hij besluit toch op de Dam te demonstreren, waar op die zondag een demonstratie pro-Israël plaatsvindt. De verdachte wordt aangehouden. Het gerechtshof Amsterdam legt hem een taakstraf op van twintig uren op grond van artikel 11 lid 1 onder b Wom. In cassatie voert de verdachte twee bezwaren aan tegen de veroordeling door het hof. Allereerst acht hij het voorschrift van de plaatsvervangend voorzitter een onrechtmatige beperking van het demonstratierecht. Bovendien vormt de aanhouding en de bestraffing van de verdachte een onrechtmatige beperking van zijn demonstratierecht. Advocaat-generaal Van Wees is het met de

⁴⁰⁴ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, NJ 2025/49, m.nt. N. Rozemond.

⁴⁰⁵ In verband met de coronacrisis was de (plaatsvervangend) voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd om artikel 5 Wom toe te passen op grond van deze bepaling uit de Wet veiligheidsregio's.

verdachte eens. Het hof heeft naar het oordeel van de advocaat-generaal onvoldoende onderzocht of het besluit van de plaatsvervangend voorzitter en de aanhouding en oplegging van de taakstraf in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 EVRM.

De Hoge Raad volgt de conclusie van de advocaat-generaal niet. Op het eerste punt oordeelt de Hoge Raad dat tegen het besluit van de plaatsvervangend voorzitter een met voldoende waarborgen omklede bestuurlijke rechtsgang openstond waarvan de verdachte geen gebruik heeft gemaakt.⁴⁰⁶ Daarom kon de verdachte in de strafzaak geen bezwaar maken dat het besluit onverenigbaar was met het EVRM.⁴⁰⁷ Dat bezwaar kon de verdachte wel aanvoeren tegen zijn veroordeling door het gerechtshof, maar de Hoge Raad verwerpt dat bezwaar met de argumenten dat de verdachte zijn demonstratierecht op het Museumplein had kunnen uitoefenen tegenover het daar aanwezige publiek, en dat de taakstraf van twintig uren geen disproportionele straf is met een *chilling effect* op de uitoefening van het demonstratierecht.

Er kunnen enkele kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het arrest van de Hoge Raad. Allereerst verwijst de Hoge Raad naar het *sight and sound*-criterium uit de rechtspraak van het EHRM, onder aanhaling van de overwegingen uit het arrest **Lashmankin e.a./Rusland**.⁴⁰⁸ Het is de vraag of de toepassing van dat criterium in dit geval juist is. Autoriteiten dienen zich ervoor in te spannen dat demonstranten voor zover redelijkerwijs mogelijk kunnen demonstreren binnen zicht- en gehoorafstand van de personen die zij met hun demonstratie willen bereiken. De Hoge Raad gaat er in dit geval van uit dat dit het algemene publiek was. Uit het pleidooi van de raadsman van de verdachte op de zitting van het gerechtshof Amsterdam blijkt echter dat de verdachte zich ook wilde richten tot de pro-Israël-demonstranten op de Dam.⁴⁰⁹ Dat betekent dat het volgens de verdachte en zijn raadsman om een tegendemonstratie ging, waarop enkele overwegingen van het EHRM uit *Lashmankin* van toepassing zijn die door de Hoge Raad worden aangehaald:

‘The Court reiterates that the mere existence of a risk of clashes between the demonstrators and their opponents is insufficient as a justification for banning the event. If every possibility of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration were to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views on any question which offends the sensitivity of the majority opinion. Participants in peaceful assemblies must be able to hold demonstrations without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents. It is thus the duty of Contracting States to take

⁴⁰⁶ R.o. 2.4.1 in HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, NJ 2025/49, m.nt. N. Rozemond. Die mogelijkheid is hypothetisch als er (zeer) korte tijd ligt tussen het geven van een voorschrift of aanwijzing in de zin van de Wom en de demonstratie (zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 4 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:3859: de aanwijzing wordt tijdens de demonstratie gegeven). Zie hierover A. van Leeuwen, ‘De gedeelde voogdij over de Wet openbare manifestaties. Over de behoorlijke (?) taakverdeling tussen de straf- en bestuursrechter in de toepassing van artikel 11 Wet openbare manifestaties’, DD 2025/23.

⁴⁰⁷ Uit eerdere rechtspraak blijkt dat strafrechters de rechtmatigheid van het burgemeestersbesluit wel beoordeelden bij vervolgingen op grond van de Wom. Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 28 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6298: niet kan worden vastgesteld dat sprake was van rechtmatige beëindigingsbesluiten in de zin van artikel 7 Wom.

⁴⁰⁸ R.o. 2.5.2 van het arrest met verwijzing naar par. 450 in ERHM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

⁴⁰⁹ Weergegeven onder V in het arrest van het Hof Amsterdam, aangehaald in r.o. 2.2.2 van het arrest van de Hoge Raad.

reasonable and appropriate measures to enable lawful demonstrations to proceed peacefully.’

‘The Court considers that the practice whereby the authorities allow an assembly to take place, but only at a location which is not within sight and sound of its target audience and where its impact will be muted, is incompatible with the requirements of Article 11 of the Convention (see, in the same vein, § 40 of the Report of the UN Special Rapporteur on the right to freedom of peaceful assembly and freedom of association of 21 May 2012, cited in paragraph 313 above; point 4.2 of the Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Freedom of Assembly of 1 July 2014, cited in paragraph 315 above; and point 3.5 and §§ 45 and 101 of the 2010 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly by the ODIHR in consultation with the Venice Commission, cited in paragraph 317 above).’⁴¹⁰

Het voorschrift van de plaatsvervangend voorzitter is in dit geval gebaseerd op ‘a risk of clashes between the demonstrators and its opponents’. Het is de vraag of in dit geval sprake was van een verbod op de demonstratie (‘banning the event’) in de zin van de aangehaalde overweging. De Hoge Raad is van oordeel dat dat niet het geval was, omdat de verdachte zijn demonstratierecht kon uitoefenen op het Museumplein – tegenover het daar aanwezige publiek – en niet op een afgelegen plaats. Hij werd echter wel van de Dam geweerd op de dag waarop hij zich direct tot de pro-Israël-demonstranten had kunnen richten. Het enkele risico op confrontaties tussen demonstranten en hun opponenten is volgens het EHRM onvoldoende om demonstranten van bepaalde plaatsen te weren, zo blijkt uit de aangehaalde overweging van het EHRM.

Daarbij speelt bovendien de vraag een rol of de verdachte zich vreedzaam gedroeg. Uit het arrest van het EHRM in de zaak van **Laurijsen e.a./Nederland** blijkt dat aanhouding van een vreedzame demonstrant een ontoelaatbare inbreuk kan zijn op het demonstratierecht. In dat arrest overweegt het EHRM:

‘Turning to the present case, the Court notes that the Supreme Court found that the appellate court did not err in law and was not incomprehensible in its ruling that there had been no demonstration within the meaning of the Public Assemblies Act as the aim of the gathering had been to seek confrontation and to (physically) prevent the eviction (see paragraph 20 above), adopting the position that Article 11 of the Convention was inapplicable as well. The Supreme Court essentially stopped its assessment at that point; it did not examine whether the applicants’ role in the gathering was in fact “peaceful” within the autonomous meaning given to that concept in the Court’s case-law (see Navalnyy, cited above, § 99).’⁴¹¹

Uit deze overweging volgt dat de Hoge Raad ten onrechte heeft volstaan met het oordeel dat de beslissing van het hof niet in strijd is met het recht en niet onbegrijpelijk is. Een rechter die aan een demonstrant een straf oplegt wegens overtreding van een strafbepaling dient ook te

⁴¹⁰ Par. 405 en 426 in EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*), aangehaald in r.o. 2.5.2 en 2.5.4 van het arrest van de Hoge Raad.

⁴¹¹ EHRM 21 november 2023, appl. nrs. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17, *NJ* 2024/283, m.nt. B.E.P. Meijer (*Laurijsen e.a./Nederland*), par. 65.

onderzoeken wat de rol van de demonstrant bij de demonstratie is. Dat hadden het gerechtshof Amsterdam en de Hoge Raad nagelaten in de zaak van *Laurijsen e.a./Nederland*. Eenzelfde omissie lijkt zich voor te doen in de zaak van de pro-Palestina-demonstrant. Het gerechtshof en de Hoge Raad hebben niet vastgesteld of de rol van de verdachte in de demonstratie in feite vreedzaam was in de betekenis die het EHRM aan dat begrip toekent.

Uit de door het hof vastgestelde feiten blijkt evenmin dat de verdachte op de Dam in Amsterdam een *reprehensible act* heeft begaan. In de zaak van *Kudrevičius e.a./Litouwen* overweegt het EHRM in dat verband het volgende:

‘As can be seen from the above case-law, the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, which disruption was more significant than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place, might be considered a “reprehensible act” within the meaning of the Court’s case-law (see paragraph 149 above). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.’⁴¹²

Een inbreuk op het demonstratierecht kan blijkens deze overweging gerechtvaardigd zijn wanneer een vreedzame demonstrant een *reprehensible act* begaat, bijvoorbeeld het (langdurig) blokkeren van snelwegen zoals in *Kudrevičius* het geval was.⁴¹³ In een dergelijk geval kan overheidsoptreden door middel van strafrechtelijke sancties volgens het EHRM gerechtvaardigd zijn. In het geval van de pro-Palestina-demonstratie blijkt echter niet dat de verdachte een *reprehensible act* heeft begaan in de betekenis die het EHRM aan dat begrip toekent.

Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat de verdachte in beginsel het recht had om zijn demonstratierecht uit te oefenen binnen zicht- en geluidafstand van de pro-Israël-demonstranten op de Dam. Wanneer de verdachte zijn demonstratierecht op een vreedzame wijze uitoefende en hij ook geen *reprehensible act* beging, waren aanhouding en bestraffing van de verdachte ontoelaatbare inbreuken op zijn vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM en zijn demonstratierecht van artikel 11 EVRM. Die beperkingen waren disproportioneel en daarom niet noodzakelijk in een democratische samenleving in de zin van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM. In dit geval blijkt bovendien niet dat de rechten van de pro-Israël-demonstranten in gevaar waren of dat sprake was van wanordelijkheden die de verplaatsing van de pro-Palestina-demonstratie naar het Museumplein en de aanhouding van de verdachte noodzakelijk maakten teneinde de pro-Israël-demonstratie mogelijk te maken.

Het specifieke gedrag van de verdachte op de Dam lijkt het strafrechtelijke optreden van de overheid (aanhouding, vervolging en bestraffing) dus niet te kunnen rechtvaardigen.⁴¹⁴ Er zou wel een algemene rechtvaardiging voor dat strafrechtelijke optreden kunnen worden gegeven. Die rechtvaardiging staat in de brief van de burgemeester en houdt in dat gelijktijdige

⁴¹² EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

⁴¹³ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 31 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13063: blokkeren van wegen in Rotterdam bij klimaatactie in strijd met voorschrift van burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom.

⁴¹⁴ Vgl. Hof 's-Hertogenbosch 4 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:3859: blokkeren van een toegangshek tot een vleesverwerkingsbedrijf is niet strafbaar wegens het niet opvolgen van een aanwijzing op grond van artikel 7 Wom van de burgemeester om dat niet te doen. Het argument van het Hof om de verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging is dat het Openbaar Ministerie in deze zaak niet heeft gesteld dat hier sprake was van een *reprehensible act* in de zin van de rechtspraak van het EHRM.

demonstraties pro-Israël en pro-Palestina in het verleden tot wanordelijkheden en strafbare feiten hebben geleid. Die wanordelijkheden en strafbare feiten zouden het voorschrift en de beperking om niet gelijktijdig op de Dam te demonstreren mogelijk hebben kunnen rechtvaardigen en daartegen had de verdachte – gelet op het *sight and sound*-criterium – een bestuursrechtelijk rechtsmiddel kunnen aanwenden.

In de zaak ***Eckert/Frankrijk*** betreft het EHRM dergelijke algemene overwegingen bij zijn oordeel over de boete die Eckert had gekregen voor deelneming aan een demonstratie van de ‘gele hesjes’ in Bordeaux.⁴¹⁵ De burgemeester van Bordeaux had de demonstratie verboden in het centrum van Bordeaux waar eerder wanordelijkheden waren uitgebroken tijdens deze demonstraties. Dat verbod was volgens het EHRM niet in strijd met artikel 11 EVRM, gelet op het gevaar dat nieuwe wanordelijkheden zouden kunnen ontstaan. Eckert werd niet aangehouden wegens overtreding van het demonstratieverbod en de politie gebruikte geen geweld om de demonstratie uiteen te drijven. Eckert werd verzocht om de plaats van de demonstratie te verlaten, werd onderworpen aan een identiteitscontrole en kreeg een boete van € 150,- voor haar weigering om te vertrekken. Dit betreft volgens het EHRM geen disproportionele inbreuk op het demonstratierecht.⁴¹⁶

Uit deze uitspraak van het EHRM zou kunnen worden afgeleid dat het opleggen van een lichte sanctie in dergelijke gevallen gerechtvaardigd kan zijn. Een verschil tussen *Eckert* en de zaak van de pro-Palestina-demonstrant is echter dat de Pro-Palestina-demonstrant wel werd aangehouden en een taakstraf van twintig uren kreeg opgelegd. Wellicht had ook in deze zaak kunnen worden volstaan met een identiteitscontrole en het opleggen van een boete, zonder aanhouding en vervolging. Bovendien kan worden betwijfeld of dit noodzakelijk is wanneer de demonstrant geen wanordelijkheden veroorzaakt en geen *reprehensible act* pleegt, maar enkel zijn mening kenbaar maakt tegenover andere demonstranten waarmee hij het niet eens is.

5.5 Strafbare meningsuitingen tijdens demonstraties (art. 137c en d Sr)⁴¹⁷

Op 18 oktober 2022 verwerpt de Hoge Raad het cassatieberoep van het Openbaar Ministerie tegen de vrijspraak van een verdachte die tijdens een toespraak bij een demonstratie van Pegida (‘Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes’) **uitspraken zou hebben gedaan die beledigend waren voor moslims vanwege hun geloof**.⁴¹⁸ De vervolging van de verdachte is gebaseerd op artikel 137c lid 1 Sr:

‘Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft

⁴¹⁵ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*).

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ Zie hierover N. Rozemond, ‘Discriminerende demonstranten’, *Boom Strafbblad* 2023 nr. 4, p. 164-171.

⁴¹⁸ HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468, *NJ* 2023/118, m.nt. E.J. Dommering.

met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.’

Tijdens de toespraak had de verdachte gezegd: ‘Een andere reden om Moslims te verachten en te haten is/om hun krankzinnige ideologie, want het is nooit een religie van vrede.’ Het woord ‘haten’ in deze uitlating biedt een aanknopingspunt voor vervolging op grond van artikel 137d Sr. Deze bepaling luidt:

‘Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.’

Het Openbaar Ministerie kiest ervoor om de verdachte uitsluitend te vervolgen op grond van artikel 137c Sr. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden spreekt de verdachte vrij. Volgens het hof is de uitlating op zichzelf wel beledigend voor moslims wegens hun geloof, maar maakt de context van het publieke debat – in dit geval over de komst van moslims naar Nederland – dat de uitlating niet strafbaar is. In de overweging van het gerechtshof speelt ook mee dat de uitlating is gedaan tijdens een demonstratie tegen de islamisering van Europa.

De Hoge Raad acht deze redenering niet onbegrijpelijk, gelet op de door het gerechtshof vastgestelde context, waarin de omstandigheden zijn begrepen dat de uitlating is gedaan tijdens een door een protestbeweging gehouden demonstratie en is ingebed in een betoog waarin de verdachte op meer inhoudelijke gronden haar opvattingen weergeeft. Met die overweging borduurt de Hoge Raad voort op zijn overweging in een eerder arrest in deze zaak, waarin de Hoge Raad de veroordeling van de verdachte door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden casseert. Bij die eerdere veroordeling oordeelt het hof dat de uitlating op zich beledigend is voor moslims en dat niet valt in te zien hoe de uitlating een bijdrage zou kunnen leveren aan het publieke debat en hoe de context van de demonstratie het beledigende karakter van de uitlating zou kunnen wegnemen.⁴¹⁹ Daarmee is de Hoge Raad het niet eens:

‘Hiermee heeft het Gerechtshof onvoldoende duidelijk gemaakt wat die context – in het bijzonder wat betreft de inhoud van de toespraak in zijn geheel – in het onderhavige geval precies inhoudt en vanwege welke redenen die context, waaronder mede begrepen de omstandigheid dat de uitlatingen zijn gedaan tijdens een door een protestbeweging gehouden demonstratie, tot het oordeel van het Gerechtshof over de toelaatbaarheid van de beperking van de vrijheid van meningsuiting heeft geleid.’⁴²⁰

Uit deze overweging blijkt dat de omstandigheid dat een uitlating wordt gedaan tijdens een demonstratie van een protestbeweging een relevant onderdeel is van de context van een

⁴¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 30 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5538.

⁴²⁰ HR 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1702, NJ 2020/71, m.nt. E.J. Dommering.

uitlating. Aan de hand van die context moet worden bepaald of de uitlating beledigend is. Na cassatie en terugwijzing komt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op basis van die omstandigheid tot de conclusie dat de uitlating niet beledigend is voor moslims.⁴²¹

Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de uitlating als zodanig wel strafbaar is, maar dat die strafbaarheid volgens het hof in dit geval werd weggenomen doordat zij werd gedaan tijdens een demonstratie tegen islamisering in een toespraak waarin de uitlating van argumenten werd voorzien. Het doel van de demonstratie en de toelichting bij de uitlating hadden in deze zaak tot gevolg dat de uitlating niet uit die context kon worden gelicht en degene die de uitlating doet daarvoor niet kan worden gestraft. Daarbij zou ook een rol kunnen spelen dat de uitlating en de demonstratie betrekking hadden op personen vanwege hun religie en de gevolgen van islamisering voor de Nederlandse samenleving – kritiek op een religie valt als zodanig namelijk niet onder de artikelen 137c en 137d Sr.⁴²² Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat kritiek op personen vanwege hun religie ook niet strafbaar is. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat de uitlating van de verdachte wel over personen ging vanwege hun religie, en niet over de islam als zodanig. Bovendien spoorde de verdachte blijkens haar bewoordingen de toehoorders aan om mensen vanwege hun religie te verachten en haten, wat verder gaat dan het uiten van kritiek op mensen vanwege hun geloof. In het cassatiemiddel voert het Openbaar Ministerie aan dat de verdachte in haar toespraak ook andere uitlatingen heeft gedaan die beledigend zijn voor moslims. De Hoge Raad wijst er echter op dat die andere uitlatingen niet in de tenlastelegging zijn opgenomen en dat het Openbaar Ministerie hier op de zitting bij het gerechtshof ook geen uitdrukkelijk onderbouwd standpunt over heeft ingenomen in de zin van artikel 359 lid 2 Sv, waarop het gerechtshof gemotiveerd zou hebben moeten reageren. Die overweging van de Hoge Raad duidt erop dat een veroordeling van deze verdachte wellicht mogelijk was geweest als het Openbaar Ministerie de overige uitlatingen die beledigend waren voor moslims ook in de tenlastelegging zou hebben opgenomen of het hof die overige uitlatingen had betrokken in zijn bewijsbeslissing. Daarover had het Openbaar Ministerie bovendien een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt kunnen innemen met de strekking dat de toespraak tijdens de demonstratie niet alleen tegen de vermeende islamisering van Europa was gericht, maar ook tegen moslims vanwege hun geloof – met beledigende uitlatingen over moslims die te verachten en te haten zijn vanwege hun geloof – hetgeen onnodig grievend is.

In een andere zaak komen het gerechtshof Amsterdam en de Hoge Raad tot het oordeel dat een uitlating tijdens een demonstratie wel strafbaar is op grond van artikel 137c Sr. De verdachte toonde tijdens een demonstratie tegen het optreden van Israël in Palestina een **Israëliische vlag met een afbeelding van een kakkerlak** in plaats van een davidster. De rechtbank Amsterdam spreekt de verdachte vrij met het argument dat deze uitlating op zich wel beledigend is, maar dat het beledigende karakter ervan wordt weggenomen door de context van het politieke protest tegen het optreden van Israël in Palestina.⁴²³ Het gerechtshof Amsterdam is het daar niet mee eens, en plaatst de uitlating in de historische context van de Holocaust en de vernietiging van de Joden.⁴²⁴ De Hoge Raad vindt deze redenering van het hof niet onjuist of onbegrijpelijk.⁴²⁵

⁴²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:4154.

⁴²² HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655, *NJ* 2010/19, m.nt. P. Mevis.

⁴²³ Rb. Amsterdam 14 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2769.

⁴²⁴ Hof Amsterdam 23 september 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2744.

⁴²⁵ HR 16 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:589, *NJ* 2024/168, m.nt. N. Rozemond.

Een relevant verschil met de uitlating tijdens de demonstratie van Pegida is dat het gerechtshof Amsterdam het vertonen van de vlag met de afbeelding van een kakkerlak uitlegt als een belediging van Joden vanwege hun ras en niet vanwege hun godsdienst, waarbij de gewelddadige geschiedenis van de Holocaust de beledigende betekenis van de uitlating bepaalt. De redenering om de verdachte vrij te spreken is die van de rechtbank Amsterdam op grond waarvan de uitlating wordt uitgelegd in de context van een demonstratie tegen het optreden van de staat Israël. Dat is geen racistische context, maar een politieke context. In die zin ligt de redenering van de rechtbank in de lijn van de redenering van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de Hoge Raad in de Pegida-zaak over de context van een demonstratie tegen de vermeende islamisering van Europa. Op zich is de uitlating in de zaak van de kakkerlak beledigend voor Joden wegens hun ras, maar in de context van het politieke protest tegen het optreden van Israël in Palestina moet de uitlating niet worden uitgelegd als racistische belediging, maar als politieke kritiek op de staat Israël. Ook in die redenering kan de afbeelding van een kakkerlak op de Israëliëse vlag echter als onnodig grievend en daarom beledigend worden beschouwd vanwege de suggestie dat Israëliërs te vergelijken zijn met ongedierte.

Uitlatingen en gedragingen tijdens demonstraties roepen vaker vragen op over de strafbaarheid ervan. Zo roept de uitlating ‘From the river to the sea, Palestine will be free’ de vraag op of dit een politieke of een antisemitische uitlating is, of beide. Een meerderheid in de Tweede Kamer roept de regering bij motie van het Kamerlid Van Dijk (SGP) op om de leus in een antisemitische context te plaatsen, omdat zij uit het handvest van Hamas komt en zou oproepen tot uitroeiing van alle Joden wereldwijd.⁴²⁶ Een motie van het Kamerlid Boon (PVV) om de leus als een oproep tot geweld te beschouwen wordt door de Tweede Kamer eveneens aangenomen.⁴²⁷ Het gerechtshof Amsterdam is echter van oordeel dat deze uitlating niet onder het huidige strafrecht valt.⁴²⁸ Kennelijk overheerst volgens het hof de strekking van de uitlating als bijdrage aan het publieke debat. Hier stuit de politieke wens van de indieners van de moties op de grenzen van de artikelen 10 en 11 EVRM. Uiteindelijk is het aan de rechter om te bepalen welke strekking overheerst in de specifieke context van demonstraties tegen het optreden van Israël in Palestina.

Uitlatingen worden strafbaar zodra zij oproepen tot geweld of haat tegen personen wegens hun ras. Zo oordeelt het gerechtshof Den Haag dat de leus ‘Khaybar Khaybar, ya yahud, Jaish Muhammad, sa yahud’ aanzet tot haat jegens Joden in de zin van artikel 137d Sr. Deze leus verwijst naar de belegering in het jaar 628 van de Joodse gemeenschap in de stad Khaybar door het leger van de profeet Mohammed. Gelet op de letterlijke tekst en de historische context kan de leus volgens het Hof worden uitgelegd als het aanzetten tot haat en geweld tegen Joden.⁴²⁹

Daarnaast roept het vernielen van de Koran tijdens demonstraties van Pegida vragen op over de strafbaarheid van deze gedraging. Uit de rechtspraak is af te leiden dat in de context van demonstraties tegen de vermeende islamisering van Nederland het verscheuren of verbranden van de Koran een uiting van minachting voor een religieus geschrift is, waarmee nog geen uitlating over personen wordt gedaan. Dat wordt blijkens een vonnis van de rechtbank Den Haag anders wanneer tijdens het verscheuren van de Koran moslims met nazi's worden vergeleken. Het verscheuren van de Koran is volgens de rechter een omstandigheid die het beledigende

⁴²⁶ *Kamerstukken II 2023/24*, 29628, nr. 1211.

⁴²⁷ *Kamerstukken II 2023/24*, 30950, nr. 375.

⁴²⁸ Hof Amsterdam 15 augustus 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2271.

⁴²⁹ Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248, zie ook Rb. Den Haag 12 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10892.

karakter van die vergelijking versterkt, hoewel de vergelijking op zich al beledigend is, ook in de context van een demonstratie tegen islamisering.⁴³⁰

Het is – zoals wij ook bespreken in § 6.4.2 – niet uitgesloten dat het EVRM meer ruimte biedt voor het strafbaar stellen van negatieve uitlatingen die niet over personen gaan, maar over een religie, waaronder ook het verbranden of verscheuren of anderszins beschadigen of beschimpen van religieuze geschriften of symbolen zou kunnen vallen. Zo oordeelt het EHRM dat Oostenrijk de film *Das Liebeskonzil* mocht verbieden vanwege spottende uitlatingen over God, Jezus en Maria en de kwetsing van de religieuze gevoelens van katholieken.⁴³¹ Waar de grens precies moet worden getrokken op grond van het EVRM is moeilijk te bepalen. Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat uitlatingen die aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens minderheden vanwege ras, etnische afkomst of religie niet onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen. Het EHRM omschrijft dergelijke aanvallen als ‘sweeping statements attacking or casting in a negative light entire ethnic, religious or other groups’.⁴³² De Hoge Raad past die redenering van het EHRM toe ten aanzien van politici die zich beledigend uitlaten over personen wegens seksuele gerichtheid of ras, waaronder ook etnische afkomst valt.⁴³³ Daardoor lijken de strafbepalingen van de artikelen 137c en 137d Sr al te worden verruimd, aangezien het aanzetten tot onverdraagzaamheid volgens de letter van deze bepalingen niet strafbaar is (het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld is wel strafbaar op grond van artikel 137d Sr).⁴³⁴ Bestrafing van uitlatingen omdat zij aanzetten tot onverdraagzaamheid staat daarom op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM, artikel 16 Grondwet en artikel 1 Sr.

Deze benadering kan wel worden geaccepteerd bij de uitleg van de artikelen 10 en 11 EVRM: het EVRM beschermt immers niet het aanzetten tot onverdraagzaamheid, ook niet in het kader van demonstraties. Dat betekent dat het EVRM enige ruimte biedt voor de strafbaarstelling van uitlatingen en gedragingen die nu nog niet strafbaar zijn naar Nederlands recht, waaronder mogelijk ook het verscheuren en verbranden van religieuze geschriften en andere gedragingen en uitlatingen die minachting tot uitdrukking brengen ten opzichte van een religie en daardoor aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens de aanhangers daarvan (*hate speech*); zie ook hoofdstuk 6.4.2.⁴³⁵ De nationale wetgever heeft daarbij een *margin of appreciation* om te beslissen of bepaalde gedragingen en uitlatingen strafbaar moeten worden gesteld.⁴³⁶ De vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht staan daaraan niet in de weg wanneer het gaat om het aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens etnische of religieuze groepen, omdat dergelijke *hate speech* buiten de bescherming van het EVRM kan worden geplaatst. Dat geldt niet alleen voor

⁴³⁰ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966, bevestigd in Hof Den Haag 6 augustus 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1389.

⁴³¹ EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto Preminger Instituut/Oostenrijk*). Zie hierover E. Janssen, *Faith in Public Debate. On Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Cambridge: Intersentia 2015, p. 120 e.v.

⁴³² EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 206.

⁴³³ HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, NJ 2015/108, m.nt. N. Rozemond; HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:524; HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, NJ 2021/355, m.nt. N. Keijzer met verwijzing naar EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*).

⁴³⁴ Zie hierover N. Rozemond, ‘Waarom werd Wilders veroordeeld?’, *NJB* 2022/621.

⁴³⁵ Zie hierover A. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024-1, p. 11-18.

⁴³⁶ EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto Preminger Instituut/Oostenrijk*).

politici, maar ook voor demonstranten die met hun openbare uitingen deelnemen aan het publieke debat.⁴³⁷

5.6 Versperren van wegen (art. 162 Sr)

Tot op heden heeft de Hoge Raad zich nog niet uitgelaten over het versperren van wegen in relatie tot het demonstratierecht.⁴³⁸ Het versperren van wegen is strafbaar gesteld in artikel 162 Sr:

‘Hij die opzettelijk enig werk dienende voor het openbaar verkeer of het luchtverkeer vernielt, onbruikbaar maakt of beschadigt, enige openbare land- of waterweg verspert of een ten aanzien van zodanig werk of van zodanige weg genomen veiligheidsmaatregel verijdt, wordt gestraft:

1°. met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is;

2°. met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.’

Het opzettelijk versperren van wegen is op grond van deze bepaling alleen strafbaar wanneer daarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is. In de **Blokkeerfriezenzaak** overweegt de Hoge Raad dat het gevaar voor de verkeersveiligheid ‘naar algemene ervaringsregels voorzienbaar’ moet zijn. Het is dus niet vereist dat de dader het gevaar daadwerkelijk heeft voorzien, aldus de Hoge Raad. De rechter moet dat gevaar kunnen afleiden uit de inhoud van de wettige bewijsmiddelen. In het geval van de Blokkeerfriezen – die bussen met actievoerders van Kick Out Zwarte Piet tegenhielden bij de afslag van de A7 naar Dokkum – volgt dat gevaar uit het feit dat de wegblokkade niet vooraf was aangekondigd, dat de daders hun auto’s op de A7 hebben verlaten en op de snelweg zijn gaan lopen, waardoor het verkeer volledig tot stilstand kwam en een file ontstond. Dat zijn relevante verschillen met wegblokkades die van tevoren zijn aangekondigd, zodat de verkeersdeelnemers en de politie daarmee rekening kunnen houden en veiligheidsmaatregelen kunnen nemen, en de daders niet tussen het verkeer op de snelweg gaan lopen, maar daarmee wachten totdat het verkeer tot stilstand is gebracht en de file is ontstaan.

In 2023 veroordeelt de rechtbank Den Haag Extinction Rebellion-actievoerders voor het **voorbereiden van wegblokkades** op grond van de artikelen 162 en 46 Sr (strafbare voorbereiding van misdrijven waarop een maximum van acht jaren of meer gevangenisstraf staat).⁴³⁹ Uit de vonnissen in deze strafzaken blijkt echter niet dat tijdens de voorbereiding naar algemene ervaringsregels voorzienbaar was dat bij de uitvoering van de blokkade gevaar

⁴³⁷ R.o. 2.5.1 in HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468, NJ 2023/118, m.nt. E.J. Dommering en par. 92 in EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*): artikel 11 EVRM geldt niet voor demonstranten die de fundamentele van een democratische samenleving verwerpen.

⁴³⁸ In de Blokkeerfriezenzaak die we zo dadelijk bespreken oordeelt de rechter dat er geen sprake is van een blokkadeactie die beschermd wordt door het demonstratierecht. Zie hierover ook § 6.1.2.1 van hoofdstuk 6.

⁴³⁹ Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174.

voor de verkeersveiligheid zou ontstaan in de zin van artikel 162 Sr. Een belangrijk verschil met de *Blokkeerfriezenzaak* is dat Extinction Rebellion de blokkadeacties op de A12 altijd van tevoren aankondigt en de actievoerders niet tussen het nog rijdende verkeer op de snelweg lopen. Het is daarom de vraag of deze veroordelingen in overeenstemming zijn met artikel 162 Sr en het criterium van voorzienbaar gevaar voor de verkeersveiligheid uit de *Blokkeerfriezenzaak*.⁴⁴⁰

Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot de veroordelingen van activisten voor het **opruien tot het blokkeren van snelwegen** in de zin van artikel 162 Sr. Rechters die activisten op die grond veroordelen, gaan niet in op de vraag of bij dat opruien of bij het geven van gevolg daaraan gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is.⁴⁴¹ Bij een veroordeling voor opruiming kan worden betoogd dat opruiming tot het veroorzaken van hinder in de zin van artikel 5 Wegenverkeerswet zonder gevaar voor de verkeersveiligheid ook strafbaar is wanneer die hinder verder gaat dan wat normaal is bij een demonstratie en daardoor een *reprehensible act* oplevert. Die redenering gaat echter niet op bij een veroordeling voor het voorbereiden van een wegblokkade, omdat voorbereiding slechts strafbaar is bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaren of meer staat (artikel 46 Sr).

Verder heeft het Openbaar Ministerie activisten **gedragsaanwijzingen** gegeven op grond van artikel 509hh Sv, in verband met het gevaar voor de verkeersveiligheid in de zin van artikel 162 Sr. Ook bij die gedragsaanwijzingen is niet duidelijk of dat gevaar naar algemene ervaringsregels was te voorzien. De rechtbank Den Haag verwerpt het beroep van de verdachte tegen de gedragsaanwijzing zonder op dit aspect van de zaak in te gaan.⁴⁴² Later heft de rechtbank Den Haag (de verlenging van) de gedragsaanwijzingen op met het argument dat de demonstraties inmiddels al hadden plaatsgevonden en vreedzaam waren verlopen.⁴⁴³ Daaruit kan worden afgeleid dat volgens de rechtbank zowel vervolgingen voor het voorbereiden van wegversperringen met gevaar voor de verkeersveiligheid in de zin van artikel 162 Sr, als gedragsaanwijzingen op basis van deze bepaling, disproportioneel zijn. De rechtbank verwijst in haar motivering van de opheffingsbeslissingen niet naar de artikelen 10 en 11 EVRM. Uit deze bepalingen kan echter worden afgeleid dat deze vervolgingen en gedragsaanwijzingen disproportionele inbreuken vormen op het demonstratierecht van de betrokkenen. De Nederlandse Staat erkent dit bij het EHRM – de zaak wordt namelijk voor de Straatsburgse rechter gebracht – en schikt de zaak met de actievoerders die de gedragsaanwijzingen hadden gekregen. De Nederlandse regering heeft de actievoerders vervolgens een schadevergoeding betaald.⁴⁴⁴

Op grond van **artikel 5 Wegenverkeerswet** kunnen deelnemers aan wegblokkades niet alleen worden vervolgd voor het veroorzaken van gevaar, maar ook voor het veroorzaken van hinder op de weg, wat bij een wegblokkade het geval is.⁴⁴⁵ Het gaat hier om een overtreding (artikel 178 lid 2 WVV) waarop maximaal zes maanden hechtenis of een geldboete van de

⁴⁴⁰ Bewijs voor gevaar was er wel bij boerenacties waarbij grote hoeveelheden afval op de A7 werden gedumpt en in brand gestoken. Zie Rb. Noord-Nederland 7 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1726.

⁴⁴¹ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11448, ECLI:NL:RBDHA:2023:11450, ECLI:NL:RBDHA:2023:11451, ECLI:NL:RBDHA:2023:11452, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458, ECLI:NL:RBDHA:2023:11459 en ECLI:NL:RBDHA:2023:11460.

⁴⁴² Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284.

⁴⁴³ Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7390, ECLI:NL:RBDHA:2023:7391, ECLI:NL:RBDHA:2023:7392, ECLI:NL:RBDHA:2023:7393 en ECLI:NL:RBDHA:2023:7394.

⁴⁴⁴ EHRM 13 maart 2025, appl. nr. 26424/23 (*Hofstede e.a./Nederland*).

⁴⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Hof 27 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:11131: veroordeling voor het verzaken van gevaar en hinder op de weg door als onderdeel van een groep langzamer te gaan rijden op de A28.

derde categorie staat (artikel 177 lid 1 VVW). Voorbereiding van een blokkade waardoor hinder voor het verkeer ontstaat, is niet strafbaar op grond van artikel 46 Sr, omdat op dit feit geen maximumstraf van acht jaren of meer staat. Een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh Sv is waarschijnlijk niet gerechtvaardigd, omdat niet is voldaan aan het vereiste van artikel 509hh lid 2 onder a Sr dat de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat. Zo'n gedragsaanwijzing is bovendien disproportioneel in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM, zoals lijkt te volgen uit de schikking van de Nederlandse Staat met de activisten die een dergelijke gedragsaanwijzing hadden gekregen. Die schikking is een precedent waarop activisten zich kunnen beroepen wanneer in Nederland nieuwe gedragsaanwijzingen zouden volgen.

Dat sluit aanhouding, vervolging en bestraffing voor deze feiten niet uit wanneer de hinder verder gaat dan de hinder die een normaal onderdeel is van een demonstratie. Hinder door een wegblokkade van een bepaalde duur kan worden opgevat als een *reprehensible act* in de betekenis die het EHRM daaraan toekent. In de zaak van *Kudrevičius e.a./Litouwen* werd een blokkade van meerdere snelwegen gedurende meerdere dagen als *reprehensible act* aangeduid waartegen strafrechtelijk mocht worden opgetreden.⁴⁴⁶ In de zaak van *Bodson e.a./België* accepteert het EHRM dat de blokkade van een snelweg bij Luik gedurende vijf uren als *reprehensible act* kon worden gekwalificeerd.⁴⁴⁷ In die zaak speelt echter mee dat de blokkade niet van tevoren was aangekondigd, voertuigen van hulpdiensten werden gehinderd, en gevaar voor verkeersdeelnemers werd veroorzaakt door de blokkade.⁴⁴⁸

Dat verschilt van wegblokkades die wel van tevoren zijn aangekondigd, waarbij de actievoerders en de politiematregelen kunnen nemen om gevaar voor het verkeer te voorkomen. In die gevallen worden de aangehouden actievoerders niet strafrechtelijk vervolgd. Vervolging en bestraffing is volgens het Openbaar Ministerie alleen gerechtvaardigd ten aanzien van personen die gevaar voor anderen op de weg veroorzaken, maar niet van personen die alleen ernstige hinder veroorzaken.⁴⁴⁹ Beargumenteerd kan worden dat dit een te beperkte opvatting van het begrip *reprehensible act* betreft. Uit *Kudrevičius e.a./Litouwen* blijkt immers dat ernstige hinder zonder gevaar voor weggebruikers ook onder dat begrip kan vallen, en dat de nationale autoriteiten een *margin of appreciation* hebben bij de beoordeling of strafrechtelijk optreden daartegen noodzakelijk is.⁴⁵⁰ Dat biedt ruimte om deelnemers aan wegblokkades die ernstige verkeershinder veroorzaken, ook zonder voorzienbaar gevaar in de zin van artikel 162 Sr, strafrechtelijk te vervolgen op grond van artikel 5 VVW.

5.7 Opruiing (art. 131 Sr)

De Hoge Raad heeft ook nog geen jurisprudentie ontwikkeld over de vraag hoe opruiing zich verhoudt tot het demonstratierecht.⁴⁵¹ Opruiing is strafbaar gesteld in artikel 131 lid 1 Sr:

⁴⁴⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

⁴⁴⁷ EHRM 16 januari 2025, appl. nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*), par. 98, 106 en 112.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Zie het nieuwsbericht 'Actievoerders A12 aangehouden, niet vervolgd' van 27 mei 202.

⁴⁵⁰ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173-175.

⁴⁵¹ Op 24 april 2025 verwierp de Hoge Raad het cassatieberoep tegen een veroordeling voor opruiing tot het overtreden van de avondklok tijdens de coronapandemie, met een verwijzing naar de conclusie van de advocaat-generaal. Het cassatieberoep was niet gebaseerd op schending van het demonstratierecht en de vrijheid van

‘Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruiet, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie.’

Deze bepaling bevat een ruime strafbaarstelling van opruiende gedragingen. Opruiing tot enig strafbaar feit is strafbaar, bijvoorbeeld ook tot het plegen van overtredingen op grond van artikel 11 Wom (zoals het deelnemen aan verboden demonstraties), en het blokkeren van wegen waardoor hinder voor het verkeer ontstaat in de zin van artikel 5 WWV.⁴⁵²

Het gerechtshof Den Haag veroordeelt de voorman van Viruswaarheid in maart 2025 voor het **opruien tot het deelnemen aan een verboden demonstratie**.⁴⁵³ Het verbod om te demonstren was uitgevaardigd door de plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden vanwege eerdere demonstraties tegen coronamaatregelen die uit de hand waren gelopen, en vanwege de gezondheid van personen die tijdens de coronapandemie in gevaar zou komen wanneer de demonstranten zich niet aan de maatregelen zouden houden.⁴⁵⁴ Het gerechtshof Den Haag verwierpt het verweer van de verdachte dat de vervolging voor opruiing een ontoelaatbare inbreuk vormde op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht van de verdachte. In dit geval was die beperking volgens het hof in een democratische samenleving noodzakelijk ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van de gezondheid in de zin van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM. Het hof verklaart ook bewezen dat de verdachte had opgeroepen tot het overtreden van coronamaatregelen. De veroordeling van de verdachte tot 60 uren taakstraf kan volgens het hof worden gerechtvaardigd op grond van het doel van de bescherming van de gezondheid en het voorkomen van wanordelijkheden. In een van de twee bewezenverklaarde gevallen had de verdachte volgens het hof bovendien opgeroepen tot het plegen van geweld met 500 trekkers, waardoor de demonstratie waartoe hij opriep niet vreedzaam was. In het andere geval diende de bescherming van de gezondheid tijdens de coronapandemie als rechtvaardiging voor de strafbaarheid van de opruiing.

Opmerkelijk is dat het gerechtshof Den Haag niet uitgebreid ingaat op de vraag of de vervolging en bestraffing van de verdachte noodzakelijk waren in een democratische samenleving en of de verdachte heeft opgeroepen tot *reprehensible acts*. In het geval dat de opruiing een oproep tot geweldpleging inhoudt, valt zijn oproep om die reden niet onder de artikelen 10 en 11 EVRM. Ten aanzien van de oproep die enkel het overtreden van coronamaatregelen betrof, kan worden betoogd dat tijdens een pandemie de bescherming van de gezondheid door middel van het strafrecht noodzakelijk is in een democratische samenleving, maar die redenering ontbreekt in het arrest van het gerechtshof.⁴⁵⁵

meningsuiting, maar op grondslagverlating door het Hof bij de bewezenverklaring. Daarvan was naar het oordeel van de advocaat-generaal en in navolging daarvan de Hoge Raad geen sprake (HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:625).

⁴⁵² Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.

⁴⁵³ Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:482.

⁴⁵⁴ In verband met de coronacrisis was de (plaatsvervangend) voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd om artikel 5 Wom toe te passen (artikel 39 lid 1 Wet veiligheidsregio's).

⁴⁵⁵ Zie hierover naar aanleiding van het vonnis van de Rb. Den Haag R. Witmond, 'Opruiing en het betogingsrecht. Beoordeling van oproepen tot demonstreren door de Nederlandse strafrechter', AA september 2024, p. 721-729. Zie over opruiing in verband met het demonstratierecht ook T.M.D. Buruma & L.A. van Noorloos, 'De oproep tot demonstreren: strafbaar? Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid' *BSb* 2025, nr. 1, p. 7-17.

Een motivering ten aanzien van de noodzaak van strafrechtelijk optreden tegen **opruiming door een klimaatactivist tot een blokkade van de A12** is wel te vinden in een vonnis van de rechtbank Den Haag.⁴⁵⁶ De rechtbank kwalificeert een oproep tot een wegblokkade als opruiming tot het misdrijf van artikel 162 Sr (opzettelijk versperren van een weg waardoor gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is). Eerdere blokkades hadden volgens de rechtbank tot wanordelijkheden (verkeerschaos) en gevaar voor het verkeer geleid. Daarom was vervolging en bestraffing van de verdachte te rechtvaardigen op grond van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM.

De rechtbank gebruikt daarbij niet het begrip *reprehensible act* om de gedragingen aan te duiden waartoe de verdachte had opgeruid, maar dat ligt in de verwijzing naar artikel 162 Sr wel besloten. Het is echter de vraag of gevaar voor de verkeersveiligheid naar algemene ervaringsregels voorzienbaar was, gelet op het feit dat de actie van tevoren was aangekondigd en de activisten en de politie maatregelen konden nemen om dat gevaar te voorkomen, wat relevante verschillen zijn ten opzichte van de *Blokkeerfriezenzaak*.⁴⁵⁷ Het veroorzaken van hinder van het verkeer door middel van een wegblokkade kan – zoals eerder besproken – echter ook als *reprehensible act* worden aangeduid, waarbij de nationale autoriteiten een *margin of appreciation* hebben om te beoordelen dat strafrechtelijk ingrijpen noodzakelijk is in een democratische samenleving.⁴⁵⁸

In juni 2024 veroordeelt de rechtbank Den Haag FvD-Kamerlid Gideon van Meijeren tot een taakstraf van 200 uren wegens **opruiming tot geweld tegen het openbaar gezag**.⁴⁵⁹ Van Meijeren had tijdens een toespraak en tijdens een interview op het internet het volgende gezegd:

‘Maar een revolutionaire beweging waarbij het zo urgent wordt voor mensen die niks meer te verliezen hebben, dat ze bij wijze van spreken naar het parlement trekken en zeggen “Wij gaan hier gewoon niet meer weg, totdat de regering weg is”, waarbij helaas het verleden, en tal van andere voorbeelden wereldwijd, laten zien dat daar vaak ook slachtoffers bij vallen, soms dodelijke slachtoffers, dat is vreselijk. En laten we hopen dat we dat kunnen voorkomen en dat alles vreedzaam blijft. Maar dat is wel waar ik op hoop uiteindelijk.’

Volgens de rechtbank Den Haag is deze uitlating een indirecte oproep tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag in de zin van artikel 131 lid 1 Sr.⁴⁶⁰ Met een verwijzing naar de uitspraak van het EHRM in de zaak *Perinçek/Zwitserland* oordeelt de rechtbank dat de strafrechtelijke beperking van een oproep tot geweld noodzakelijk is in een democratische samenleving.⁴⁶¹ Volgens de rechtbank valt een oproep tot geweld blijkens de uitspraak van het EHRM niet onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. In de uitspraak van de rechtbank Den Haag gaat het om een indirecte oproep tot geweld waarbij de verdachte volgens de

⁴⁵⁶ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:114558.

⁴⁵⁷ HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020, NJ 2021/23.

⁴⁵⁸ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173-175.

⁴⁵⁹ Rb. Den Haag 11 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8969.

⁴⁶⁰ Dat gold ook voor de andere uitlating waarvoor de verdachte werd veroordeeld: het oproepen van boeren tot het plegen van verzet tegen mogelijke ontruiming van hun bedrijf.

⁴⁶¹ EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*).

rechtbank welbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn publiek geweld zou gebruiken tegen het openbaar gezag.

Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat het de vraag is of er inderdaad een aanmerkelijke kans bestond dat toehoorders van Van Meijeren naar het parlement zouden trekken om daar te blijven totdat de regering aftreedt en daarbij eventueel ook tot geweld tegen het openbaar gezag zouden overgaan. De aanwezigheid van een aanmerkelijke kans op het gevolg is volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad een vereiste voor het bewijs van (voorwaardelijk) opzet.⁴⁶² Daarnaast is het de vraag of Van Meijeren die aanmerkelijke kans bewust heeft aanvaard. Bewuste aanvaarding van de aanmerkelijke kans is eveneens een vereiste voor het bewijs van voorwaardelijk opzet.⁴⁶³ Gelet op de letterlijke tekst van zijn uitlating geeft hij aan dat hij een dergelijke protestvorm gerechtvaardigd acht en ook dat hij hoopt dat het zal gebeuren. Beargumenteerd kan worden dat het eerste deel van zijn uitlating daarom niet als een vorm van opruiing dient te worden beschouwd, maar als het uitspreken van een oordeel over in diens ogen gerechtvaardigde vormen van protest tegen de regering. Dat oordeel is weliswaar betwistbaar, maar ook toelaatbaar in een publiek debat over protestvormen tegen overheidsbeleid. Het uitspreken van de hoop dat iets zal gebeuren, is ook niet zonder meer op te vatten als het opruien van mensen tot het plegen van geweld tegen het openbaar gezag met de aanmerkelijke kans dat zij daaraan gevolg geven. Uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt echter dat algemeen geformuleerde wensen in een bepaalde context, bijvoorbeeld in de context van terroristisch geweld of – zoals in het geval van de uitspraak van Van Meijeren – gewelddadige protesten tegen de coronamaatregelen en stikstofmaatregelen, als een strafbare vorm van opruiing kan worden gekwalificeerd. Zo is de uitspraak op sociale media ‘Moge Allah swt⁴⁶⁴ de zionisten vernietigen’ volgens de Hoge Raad op te vatten als opruiing tot geweld tegen zionisten waarbij de verdachte welbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat anderen daaraan gevolg geven. Daarbij moet worden betrokken dat de verdachte zijn uitlating deed in de context van terroristische dreiging en andere uitlatingen van de verdachte met een antisemitische strekking.⁴⁶⁵ Dit betekent dat de strafbaarstelling van opruiing zeer ruim kan worden uitgelegd. Directe oproepen tot het deelnemen aan verboden demonstraties, wegblokkades of bezettingen worden daaronder geschaard, maar mogelijk ook indirecte oproepen in de vorm van het goedkeuren of instemmen met dergelijke demonstraties, blokkades en bezettingen of het uitspreken van de hoop dat zij zullen plaatsvinden dan wel het prijzen van personen die daaraan deelnemen.⁴⁶⁶

5.8 Strafvorderlijke bevoegdheden (Sv)

Bij het optreden tegen strafbare feiten die tijdens demonstraties worden gepleegd, kunnen de politie en het Openbaar Ministerie verschillende strafvorderlijke bevoegdheden toepassen. Veel toegepaste bevoegdheden zijn de aanhouding van verdachten bij heterdaad (artikel 53

⁴⁶² HR 25 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE9049, *NJ* 2003/552, m.nt. Y. Buruma.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Swt staat voor de Arabische woorden ‘Subhanahu wa ta’ala’, wat ‘Glorie zij aan Hem, de Verhevene’ betekent (bron: www.learnreligions.com).

⁴⁶⁵ R.o. 2.5.2 en 2.7 in HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, *NJ* 2025/23, m.nt. N. Rozemond, zie ook HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069, *NJ* 2019/349, m.nt. E.J. Dommering. Zie hierover in kritische zin T. Buruma & M. van Noorloos, ‘De oproep tot demonstreren: strafbaar? Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid’, *Boom Strafbblad* 2025 nr. 1, p. 7-17.

⁴⁶⁶ Zie bijvoorbeeld HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, *NJ* 2020/240, m.nt. N. Keijzer over het verheerlijken van het geweld, het martelaarschap en de strijd van de terroristische groepering Jabhat al-Nusra in Syrië.

Sv), de ophouding voor onderzoek waaronder verhoor (artikel 56a Sv) en de oplegging van een strafbeschikking of de dagvaarding van de verdachte (artikelen 167 lid 1, 257a, 257b, 258 Sv).

Bij demonstraties staat de toepassing van deze bevoegdheden ter discussie, omdat zij in bepaalde gevallen als disproportionele inbreuken op het demonstratierecht worden beschouwd. Dat kan blijkens de rechtspraak van de Hoge Raad leiden tot ontslag van alle rechtsvervolgging,⁴⁶⁷ schuldigverklaring zonder oplegging van straf,⁴⁶⁸ een relatieve lage straf zoals een voorwaardelijke boete,⁴⁶⁹ of een taakstraf.⁴⁷⁰ De argumenten hiervoor zijn dat aanhouding en ophouding voor verhoor disproportionele inbreuken kunnen zijn op het demonstratierecht en daarom niet noodzakelijk in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten van anderen of ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten. De vervolging en bestraffing van de demonstrant verzwaart in die gevallen de disproportionaliteit van het strafvorderlijk overheidsoptreden. Bij het bezetten van gebouwen en het blokkeren van wegen kan worden volstaan met verwijdering van demonstranten, schuldigverklaring zonder oplegging van straf of een lichte bestraffing. Zwaardere straffen zouden een *chilling effect* kunnen hebben op de uitoefening van het demonstratierecht en dat zou in strijd zijn met de rechtspraak hierover van het EHRM.

Een disproportionele inbreuk op het demonstratierecht kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de politie een einde aan een demonstratie maakt door verwijdering van demonstranten van de plaats waar zij strafbare feiten begaan (zoals van wegen tijdens een blokkadeactie of uit gebouwen of erven tijdens een bezettingsactie) en de demonstranten vervolgens strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl verdergaande overheidshandelingen dan enkel de verwijdering niet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten van anderen, de voorkoming van wanordelijkheden of een andere beperkingsgrond. Wanneer de politie met verwijdering volstaat, is het de vraag of die verwijdering de uitoefening van een strafvorderlijke bevoegdheid is. Aanhouding in de zin van **artikel 53 Sv** heeft volgens deze bepaling tot doel dat de opsporingsambtenaar de aangehouden verdachte ten spoedigste overbrengt naar een plaats voor verhoor ter voor geleiding aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie. Het achterliggende doel is het nemen van een beslissing over onderzoek, vervolging of bestraffing van de verdachte.

Wanneer dat niet het doel is van de verwijdering uit een gebouw of van een weg, is er geen sprake van aanhouding in de zin van artikel 53 Sv. Verwijdering en de daarbij uitgeoefende dwang zouden dan kunnen worden gebaseerd op **artikel 3 en artikel 7 Politiewet**. Op grond van artikel 3 Politiewet heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Op grond van artikel 7 lid 1 is de politie bevoegd geweld of vrijheidsbeperkende maatregelen te gebruiken, waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen en van tevoren een waarschuwing moet worden gegeven. Het verwijderen van personen uit bezette gebouwen of van geblokkeerde wegen zou hieronder kunnen vallen en ook het vervoeren van deze personen naar een plaats vanwaar ze niet direct kunnen terugkeren naar de weg of het gebouw. De burgemeester is bevoegd om te

⁴⁶⁷ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, *NJ* 2025/39, m.nt. N. Rozemond.

⁴⁶⁸ HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering.

⁴⁶⁹ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

⁴⁷⁰ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, *NJ* 2025/49, m.nt. N. Rozemond.

besluiten dat een waterwerper wordt ingezet om demonstranten van een weg te verwijderen.⁴⁷¹ Ook het maken van foto's op de openbare weg kan worden gebaseerd op artikel 3 Politiewet.⁴⁷²

Aan de uitoefening van taken op grond van de Politiewet zijn echter ook mensenrechtelijke grenzen gesteld. Zoals we eerder ook hebben besproken in § 4.3.2, is de verplaatsing van demonstranten een vorm van vrijheidsbeperking die onder artikel 5 EVRM valt. De rechtbank Amsterdam oordeelt dat **bestuurlijke verplaatsing** op grond van artikel 175 Gemeentewet onvoldoende wettelijke basis biedt voor een dergelijke beperking van de vrijheid. Het argument van de rechtbank is dat artikel 175 Gemeentewet te algemeen is geformuleerd en daarom onvoldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is om als grondslag voor vrijheidsontneming te kunnen dienen.⁴⁷³ Hetzelfde zou kunnen gelden voor artikel 3 en artikel 7 Politiewet. Dat zou betekenen dat verwijdering wel kan worden gebaseerd op deze bepalingen, maar verplaatsing niet. Daarvoor moeten meer specifieke bevoegdheden worden toegepast (zie ook hoofdstuk 4.3.2). Gedacht kan worden aan de strafvorderlijke bevoegdheden van aanhouding en ophouding, maar dan moet dat gebeuren met het doel om de verdachte te verhoren en uiteindelijk eventueel een strafbeschikking of dagvaarding uit te reiken. Over de reikwijdte van de artikelen 3 en 7 Politiewet in verband met verwijdering van demonstranten en verplaatsing naar een plaats waar ze niet direct kunnen terugkeren naar de demonstratie is nog geen rechtspraak van de Hoge Raad of lagere rechters.

Fotograferen en filmen zijn inbreuken op de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM. Zolang die inbreuk beperkt blijft, kan artikel 3 Politiewet daarvoor een wettelijke basis bieden, maar dat is niet het geval voor inbreuken op mensenrechten die ingrijpender zijn.⁴⁷⁴ Daarvan zou sprake kunnen zijn wanneer het doel van het fotograferen en filmen de identificatie en registratie is van personen die deelnemen aan demonstraties. Daardoor kan het fotograferen en filmen niet alleen als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 EVRM worden beschouwd, maar ook als een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM en het demonstratierecht van artikel 11 EVRM.

Datzelfde geldt overigens voor **deelname door de politie aan besloten chatgroepen** om te achterhalen wat de deelnemers aan die groepen van plan zijn, zonder dat er sprake is van strafbare feiten. Het ministerie van Justitie en Veiligheid bereidt wetgeving voor om deelneming door politie van een wettelijke basis te voorzien ter handhaving van de openbare orde.⁴⁷⁵ Daaruit lijkt te volgen dat volgens het ministerie artikel 3 Politiewet daarvoor onvoldoende wettelijke basis biedt. Dat geldt wellicht ook voor het fotograferen en filmen van demonstranten en voor huisbezoeken die de politie aflegt bij demonstranten. De burgemeesters van de gemeenten Amersfoort en Amsterdam noemden die huisbezoeken onaanvaardbaar en Extinction Rebellion spande hierover een kort geding aan.⁴⁷⁶ Bovendien zijn hierover Kamervragen gesteld.⁴⁷⁷ Na overleg met de politie trok Extinction Rebellion het kort geding in, omdat de

⁴⁷¹ Rb. Den Haag 23 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385.

⁴⁷² HR 18 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:725, *NJ* 2017/457, m.nt. B.F. Keulen.

⁴⁷³ Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080. Zie hierover ook B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', *AA* 2022, p. 452-456. Zie ook gerechtshof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037.

⁴⁷⁴ Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080.

⁴⁷⁵ 'Kabinet wil toegang voor politie tot appgroepen na geweld in Amsterdam: 'Nood is hoog', *De Volkskrant* 21 november 2024.

⁴⁷⁶ 'Ophef na huisbezoek aan Palestina-demonstrant was 'heel dure les', maar de politie zal er wel mee doorgaan', *De Volkskrant* 15 april 2025.

⁴⁷⁷ Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer 2024-2025, 1961.

politie het beleid inzake huisbezoeken had gewijzigd. Voorafgaand aan het huisbezoek zal de politie nu eerst telefonisch contact opnemen met de activist.⁴⁷⁸

Het **fotograferen, filmen, registreren, beluisteren en bezoeken van demonstranten** en het stellen van vragen aan de thuis bezochte activisten zijn inbreuken op de vrijheid van meningsuiting, het demonstratierecht en de persoonlijke levenssfeer. Daarvoor biedt artikel 3 Politiewet geen kenbare wettelijke basis op grond waarvan dit overheidsoptreden voorzienbaar is voor burgers die hun mening willen uiten door te demonstreren. Ook is het de vraag of deze gedragingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en welke belangen daarmee worden beschermd, ervan uitgaande dat het gaat om overheidsoptreden tegen burgers die niet van strafbare feiten worden verdacht, maar van het deelnemen aan demonstraties – wat geen strafbare gedraging is, maar de uitoefening van fundamentele rechten.

Voor bevoegdheden als **stelselmatige observatie, infiltratie en af luisteren van telecommunicatie** bevat het Wetboek van Strafvordering wettelijke regelingen, maar deze bevoegdheden zijn slechts van toepassing bij de verdenking van een misdrijf (Eerste Boek, Titel IVA) of bij onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband (Eerste Boek, Titel V). De inzet van dergelijke bevoegdheden tegen personen die hun demonstratierecht uitoefenen, kan in het geval van het begaan van strafbare feiten tijdens demonstraties (bezetting van gebouwen, blokkering van wegen) als een disproportionele inbreuk op dat recht worden beschouwd. Dat geldt des te meer wanneer dergelijke bevoegdheden worden uitgeoefend tegen demonstranten die geen strafbare feiten hebben begaan.

Daar staat tegenover dat een redelijke inzet van bevoegdheden zoals **aanhouding, ophouding voor verhoor, uitreiking van een boetebeschikking of een dagvaarding** in bepaalde situaties te rechtvaardigen is ter bescherming van de rechten van anderen zodra demonstranten strafbare feiten begaan die deze rechten aantasten. Beargumenteerd kan worden dat rechters in bepaalde gevallen met een beroep op de rechtspraak van het EHRM tamelijk snel de conclusie trekken dat de uitoefening van dergelijke bevoegdheden een disproportionele inbreuk maakt op het demonstratierecht of een *chilling effect* heeft op de uitoefening van dat recht bij strafbare feiten die als *reprehensible acts* kunnen worden aangemerkt, terwijl die rechtspraak daartoe niet dwingt. Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken, kan in dergelijke gevallen strafrechtelijke vervolging en bestraffing volgens het EHRM gerechtvaardigd zijn, en hebben staten een *margin of appreciation* om de noodzaak van de inzet van deze bevoegdheden te beoordelen.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ ‘Extinction Rebellion stopt kortgeding tegen politie, die demonstranten voortaan verwittigt voor huisbezoek’, *De Volkskrant* 30 mei 2025.

⁴⁷⁹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

5.9 Conclusies

Uit de in dit hoofdstuk besproken uitspraken trekken wij de volgende conclusies:

- (i) Allereerst concluderen strafrechters in bepaalde gevallen dat gedragingen onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen, hoewel daarbij de vraag kan worden gesteld of de gedragingen wel vreedzaam zijn. Die vraag kan worden gesteld bij acties tegen goederen waardoor de rechthebbenden schade kunnen lijden of waarbij schade aan waardevolle kunstvoorwerpen kan worden toegebracht of ongevallen kunnen worden veroorzaakt.⁴⁸⁰ Volgens het EHRM vallen alleen vreedzame demonstraties onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM. Gedragingen die met **violent intentions** worden begaan, vallen niet onder deze bepalingen. Dat zou ook kunnen gelden voor opzettelijke geweldplegingen tegen goederen en opzettelijke beschadiging en onbruikbaarmaking van goederen, vooral wanneer daardoor gevaar voor anderen dreigt in de vorm van ongelukken.⁴⁸¹ Om die reden was de politierechter in de zaak van de geweldpleging tegen het schilderij *Meisje met de parel* in het Mauritshuis te Den Haag van oordeel dat deze actie niet als vreedzaam in de zin van de rechtspraak van het EHRM kon worden aangeduid.⁴⁸² Het gerechtshof Den Haag was van oordeel dat deze gedragingen wel onder artikel 10 lid 1 en artikel 11 lid 1 EVRM vallen.⁴⁸³ Het hof veroordeelde de verdachten echter ook voor openlijke geweldpleging tegen een schilderij. Het is op grond van de rechtspraak van het EHRM op dit moment dus niet duidelijk of een dergelijke geweldpleging onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 valt. Dat geldt ook voor het opzettelijk vernielen, beschadigen en onbruikbaar maken van goederen, vooral wanneer daarbij ook gevaar voor mensen wordt gecreëerd, zoals bij het overgieten van een trap met een op olie gelijkende vloeistof.⁴⁸⁴ Strafrechtelijk optreden ter bescherming van het eigendomsrecht en het recht op lichamelijke integriteit kan in dergelijke gevallen gerechtvaardigd zijn. Bij acties waarbij gebouwen of andere voorwerpen worden besmeurd zonder dat deze goederen worden beschadigd of onbruikbaar gemaakt, zoals bij het afdrukken van een op olie gelijkende vloeistof op de muren, ramen en deuren van een gebouw,⁴⁸⁵ zou strafrechtelijk optreden tegen dergelijke acties gerechtvaardigd kunnen worden geacht wanneer ze vaak voorkomen en hinder veroorzaken die verder gaat dan de hinder die bij een demonstratie hoort. Het besmeuren van goederen zonder schade valt waarschijnlijk echter niet onder het begrip ‘geweld’ in de zin van artikel 141 Sr of onder ‘beschadiging’ in de zin van artikel 350 Sr; in die zin zou de wetgever aan zet zijn. De mogelijkheden van de wetgever om dergelijke gedragingen strafbaar te stellen worden evenwel beperkt door de uitleg van de begrippen *violent intentions* en *reprehensible act* uit de rechtspraak van het EHRM. Wanneer dergelijk gedrag (besmeuren, bekladden en beplakken) tijdens een demonstratie wordt begaan, hangt het van de uitleg en de toepassing van deze begrippen uit de rechtspraak van het EHRM af of het gedrag strafbaar is.

⁴⁸⁰ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering en Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:345.

⁴⁸¹ EHRM 1 november 2023, nr. 56896/17, *NJ* 2024/283, m.nt. B.E.P. Meijer (*Laurijsen e.a./Nederland*), par. 48-49.

⁴⁸² Rb. Den Haag 4 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14575.

⁴⁸³ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:345.

⁴⁸⁴ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

⁴⁸⁵ Hof Amsterdam 21 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3307.

- (ii) Een tweede conclusie is dat het begrip ***reprehensible act*** in de Nederlandse rechtspraak in sommige zaken wellicht te beperkt wordt uitgelegd, bijvoorbeeld in bepaalde zaken inzake lokaalvredebreuk of ervvredebreuk. De strafrechter zou tot een te beperkte uitleg kunnen komen op grond van de rechtspraak van het EHRM die niet zo beperkend is bedoeld. Een te beperkte uitleg van het begrip *reprehensible act* kan tot gevolg hebben dat daaraan ten onrechte de conclusie wordt verbonden dat demonstranten die bijvoorbeeld lokaalvredebreuk of ervvredebreuk plegen in bepaalde gevallen worden vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging omdat hun gedragingen niet als wederrechtelijk worden aangeduid of omdat artikel 138 Sr buiten toepassing wordt gelaten.⁴⁸⁶ Dat zou een inbreuk kunnen inhouden op het recht van de eigenaar of gebruiker om te beslissen wie wel of niet op het erf of in het gebouw mag verblijven. Ter bescherming van dat beslissingsrecht zou de politie een einde moeten kunnen maken aan de bezetting zodra de rechthebbende vordert dat de demonstranten zich uit het gebouw of van het erf verwijderen. Dezelfde redenering geldt voor wegblokkades die ernstige hinder veroorzaken voor de weggebruikers. Ernstige hinder zonder gevaar kan volgens het EHRM als *reprehensible act* worden gekwalificeerd waartegen strafrechtelijk optreden gerechtvaardigd kan zijn. Staten hebben een *margin of appreciation* om te beslissen of optreden daartegen noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten van anderen.⁴⁸⁷ In bepaalde gevallen acht het EHRM bestraffing in de vorm van het opleggen van boetes ook gerechtvaardigd zonder dat sprake is van een *reprehensible act* ter voorkoming van wanordelijkheden of bescherming van de belangen van anderen. Dat geldt bijvoorbeeld bij bezettingen van gebouwen waarbij volgens het EHRM aanhouding, ophouding voor verhoor en bestraffing gerechtvaardigd kunnen worden geacht. In vergelijkbare Nederlandse zaken waarin nu vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging of schuldigverklaring zonder oplegging van straf volgt,⁴⁸⁸ zou de redenering van het EHRM kunnen worden gevolgd.
- (iii) Een derde conclusie luidt dat het ***chilling effect*** van bestraffing in sommige zaken ruimer wordt opgevat dan noodzakelijk, waardoor rechters bepaalde gedragingen (zoals het bezetten van gebouwen, beschadigen van kunstvoorwerpen of het onbruikbaar maken van goederen) niet bestraffen. Ter bescherming van de rechten van anderen en ter bescherming van bepaalde voorwerpen (zoals waardevolle kunst) zou een proportionele bestraffing in de vorm van (voorwaardelijke) boetes,⁴⁸⁹ taakstraffen⁴⁹⁰ of voorwaardelijke gevangenisstraffen gerechtvaardigd kunnen worden geacht, mits daarbij duidelijk wordt gemaakt dat de bestraffing niet is gericht op de uitoefening van het demonstratierecht op zich maar op de bescherming van personen en goederen tegen schade. Ook tijdens de kenistafels en interviews die wij in het kader van het empirische onderdeel van dit onderzoek hebben gehouden, wordt in dit verband benoemd dat hoewel een straf geen *chilling effect* dient te veroorzaken op de uitoefening van het recht om te demonstreren, een afschrikwekkend effect wel gerechtvaardigd kan zijn ten aanzien van het plegen van (ernstige)

⁴⁸⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6076, Hof 's-Herthogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005 en Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022.

⁴⁸⁷ Par. 142, 156, 173 en 175 in EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*). Zie in dit verband ook EHRM 16 januari 2025, appl. nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*).

⁴⁸⁸ Hof 's-Herthogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005, HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering en HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, *NJ* 2025/39, m.nt. N. Rozemond.

⁴⁸⁹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*), EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*) en HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering.

⁴⁹⁰ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, *NJ* 2025/49, m.nt. N. Rozemond.

strafbare feiten. Gelet op de *margin of appreciation* die staten hebben om te bepalen wat in een democratische samenleving noodzakelijk is ter bescherming van de rechten van anderen, zouden aanhouding, vervolging en *bestrafing* van actievoerders die schilderijen besmeuren, snelwegen blokkeren en gebouwen bezetten gerechtvaardigd kunnen worden geacht. Doel van de bestrafing zou het preventieve effect kunnen zijn ten aanzien van dergelijke gedragingen, waarbij dan wel duidelijk moet worden gemaakt dat de bestrafing niet de uitoefening betreft van het demonstratierecht, maar de *reprehensible acts* die daarbij worden begaan of de inbreuken op de rechten en belangen van anderen. Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat die rechten en belangen op zich een strafrechtelijke sanctie kunnen rechtvaardigen.⁴⁹¹ Dat geldt ook ten aanzien van demonstranten die een verbod overtreden om op een bepaalde plaats te demonstreren, waarbij de voorkoming van wanordelijkheden de rechtvaardiging van de sanctie (boete, taakstraf) kan zijn.⁴⁹²

- (iv) Uit de Pegida-arresten van de Hoge Raad blijkt dat de uitoefening van het demonstratierecht een relevante factor is voor het beoordelen van het **beledigende of discriminerende karakter van de uitlating** in de zin van de artikelen 137c of 137d Sr.⁴⁹³ Daarbij moet worden gekeken naar het doel van de demonstratie en naar de overige uitlatingen die demonstranten tijdens de demonstratie doen. Als het doel van de demonstratie op zich legitiem is (in die zin dat een bijdrage wordt geleverd aan het publieke debat) en de overige uitlatingen van de verdachte en andere demonstranten bij dat legitieme doel passen, is dat een argument om een incidentele uitlating over personen vanwege hun religie of etnische afkomst niet beledigend te achten, ook al is die uitlating kwetsend voor deze personen. Deze redenering kan echter ook worden omgekeerd. Wanneer de demonstratie is gericht tegen personen vanwege hun etnische afkomst of religie, kan een beledigende of discriminerende uitlating worden opgevat als het aanzetten tot onverdraagzaamheid en dat is in strijd met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.⁴⁹⁴ Het EVRM biedt in beginsel ruimte om ook gedragingen strafbaar te stellen die getuigen van onverdraagzaamheid ten opzichte van een religie, zoals het verbranden van de Koran.⁴⁹⁵ Dat past echter moeilijk in de Nederlandse traditie om kritiek op religie niet strafbaar te achten, hoe kwetsend voor gelovigen de kritiek ook wordt geuit.⁴⁹⁶ Uitlatingen of gedragingen gericht tegen een religie zijn pas strafwaardig wanneer zij andere uitlatingen of gedragingen versterken die zijn gericht tegen personen vanwege hun religie.⁴⁹⁷
- (v) Het opzettelijke **versperren van wegen** is op grond van artikel 162 Sr slechts strafbaar wanneer daardoor gevaar voor de verkeersveiligheid te duchten valt. Bij bepaalde blokkades is dat gevaar volgens algemene ervaringsregels inderdaad te verwachten, maar dan

⁴⁹¹ EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

⁴⁹² EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*), HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, NJ 2025/49, m.nt. N. Rozemond.

⁴⁹³ HR 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1702, NJ 2020/71, m.nt. E.J. Dommering en HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468, NJ 2023/118, m.nt. E.J. Dommering.

⁴⁹⁴ HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, NJ 2015/108, m.nt. N. Rozemond; HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:524; HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, NJ 2021/355, m.nt. N. Keijzer.

⁴⁹⁵ EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto Preminger Instituut/Oostenrijk*). Zie hierover E. Janssen, *Faith in Public Debate. On Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Cambridge: Intersentia 2015, p. 120 e.v. en A. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024-1, p. 11-18.

⁴⁹⁶ HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655, NJ 2010/19, m.nt. P. Mevis.

⁴⁹⁷ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966, bevestigd in Hof Den Haag 6 augustus 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1389.

gaat het om onaangekondigde blokkades waarbij de verdachten op snelwegen uit auto's stappen en zich tussen het rijdende verkeer begeven of op snelwegen blokkades van afval opwerpen en in brand steken.⁴⁹⁸ Wanneer de blokkades geen gevaar voor het verkeer veroorzaken, kunnen de personen die de wegen blokkeren wel worden vervolgd voor de overtreding van het veroorzaken van hinder op de weg (artikel 5 WVV). Ook kunnen ze worden vervolgd voor het deelnemen aan een verboden demonstratie of het overtreden van een beperking wanneer de burgemeester demonstreren op de snelweg heeft verboden (artikel 11 Wom). Kiest de wetgever ervoor om het opzettelijke versperren van wegen als misdrijf strafbaar te stellen zonder het vereiste van gevaar voor de verkeersveiligheid, met een hoger strafmaximum dan de zes maanden hechtenis van artikel 5 jo. 177 WVV, dan is het dus de vraag of dat iets zou toevoegen aan de huidige mogelijkheden om tegen dergelijke versperringen op te treden en of een dergelijke hogere sanctie proportioneel zou zijn. Bovendien is het beslissende criterium of de hinder door de versperring een *reprehensible act* oplevert in de betekenis die het EHRM aan dat begrip toekent. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat dat ook al het geval kan zijn bij ernstige hinder van het verkeer zonder dat er sprake is van gevaar voor de verkeersveiligheid.⁴⁹⁹ Ook de overtreding van artikel 5 WVV kan een dergelijke hinder veroorzaken en daardoor laakbaar zijn in de zin van de rechtspraak van het EHRM.

- (vi) De strafbaarstelling van **opruiming** is ruim geformuleerd in artikel 131 lid 1 Sr. Daaronder vallen ook oproepen tot het deelnemen aan verboden demonstraties of het oproepen tot het blokkeren van wegen waardoor hinder voor het verkeer wordt veroorzaakt. Ook indirecte opruiming is volgens de rechtspraak van de Hoge Raad strafbaar, zodat het uitspreken van de wens dat veel mensen zullen deelnemen aan een verboden demonstratie, wegblokkade of bezetting van een gebouw een strafbare vorm van opruiming kan zijn. Dat biedt ruime mogelijkheden tot vervolging en bestraffing van het oproepen om naar een verboden demonstratie te komen, mee te doen aan een wegblokkade of bezetting van een gebouw, of het prijzen van deelname daaraan. Die mogelijkheden zijn zo ruim dat het waarschijnlijk niet haalbaar, laat staan noodzakelijk, is om alle vormen van strafbare opruiming in verband met demonstraties daadwerkelijk te vervolgen en te bestraffen. Er is daarom geen reden om opruiming ruimer strafbaar te stellen dan nu het geval is. Het oproepen tot gedragingen die naar Nederlands recht strafbaar zijn, zoals deelneming aan verboden demonstraties of demonstraties die niet zijn aangemeld, maar onder de bescherming van het EVRM vallen, verdient dezelfde bescherming van mensenrechten en is daarom niet strafbaar.⁵⁰⁰
- (vii) Het toepassen van **strafvorderlijke bevoegdheden** zoals aanhouding en ophouding voor verhoor kan problematisch worden geacht wanneer maatregelen zoals verwijdering uit gebouwen of van wegen kan volstaan om een einde te maken aan strafbare feiten tijdens demonstraties. De rechtspraak van de Hoge Raad en lagere rechters over welke strafrechtelijke gevolgen hieraan moeten worden verbonden, lijkt niet consistent gelet op de verschillende uitspraken over strafbare feiten die tijdens demonstraties worden gepleegd

⁴⁹⁸ HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020, NJ 2021/23 en Rb. Noord-Nederland 7 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1726.

⁴⁹⁹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

⁵⁰⁰ R. Witmond, 'Opruiming en het betogingsrecht. Beoordeling van oproepen tot demonstreren door de Nederlandse strafrechter', AA september 2024, p. 721-729 en T.M.D. Buruma & L.A. van Noorloos, 'De oproep tot demonstreren: strafbaar? Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid' BSB 2025, nr. 1, p. 7-17.

(vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, schuldigverklaring zonder oplegging van straf, taakstraf, voorwaardelijke geldboete, lage geldboete, voorwaardelijke gevangenisstraf of lichte gevangenisstraf). Over het toepassen van andere methoden in verband met demonstraties (fotograferen, filmen, registreren, deelnemen aan besloten appgroepen, huisbezoeken) zijn nog geen principiële uitspraken gedaan door strafrechters over de verhouding van deze methoden tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM), de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en het demonstratierecht (artikel 11 EVRM). Wanneer aanhouding en ophouding voor verhoor in sommige gevallen al disproportioneel worden geacht in verband met strafbare feiten tijdens demonstraties, geldt dat vermoedelijk ook voor andere ingrijpende opsporingsmethoden die tegen demonstranten worden ingezet. Wanneer er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten is de inzet van dergelijke methoden per definitie niet toegestaan op grond van Nederlandse wettelijke regelingen en ook niet noodzakelijk in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten van anderen of ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten. Wanneer demonstranten wel strafbare feiten (dreigen te) begaan, moet het overheidsoptreden daartegen voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, omdat het optreden noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de belangen uit de artikelen 10 en 11 EVRM. Dat vereist terughoudendheid bij het toepassen van strafvorderlijke bevoegdheden, vooral wanneer kan worden volstaan met beëindiging van de demonstratie op grond van artikel 7 Wom en verwijdering van demonstranten op grond van de artikelen 3 en 7 Politiewet.

Deze conclusies betreffen de beslissingen van officieren van justitie en rechters en hun uitleg en toepassing van het EVRM in verband met strafrechtelijke vervolgingen, de standpunten van het Openbaar Ministerie op strafzittingen en bij het bepalen van het vervolgingsbeleid, en gedragingen van opsporingsambtenaren op basis van die beslissingen en standpunten en het vervolgingsbeleid. Het valt te verdedigen dat het EVRM meer ruimte biedt dan het Openbaar Ministerie en de strafrechter in bepaalde gevallen oordelen om met het strafrecht op te treden tegen gedragingen die schade toebrengen aan personen of goederen of het risico daarop in het leven roepen of ernstige hinder veroorzaken. Het Openbaar Ministerie zou in dergelijke strafzaken (expliciet) de vraag kunnen opwerpen in hoeverre bepaalde gedragingen vanwege de mogelijke *violent intentions* van de daders (nog) onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen, en zich op het standpunt kunnen stellen dat het in ieder geval *reprehensible acts* zijn en bestraffing geen *chilling effect* heeft op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht, maar gerechtvaardigd is ter bescherming van de rechten van anderen. Dat standpunt zou het Openbaar Ministerie ook kunnen innemen bij de bezettingen van gebouwen en erven die op zich geen schade veroorzaken aan personen of goederen, maar wel een aantasting zijn van de bevoegdheid van de rechthebbenden om te beslissen wie wel of niet aanwezig is op de erven en in de gebouwen. Proportionele bestraffing kan gerechtvaardigd zijn ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten en ter bescherming van de rechten van anderen, zoals de rechten van de rechthebbenden op erven en in gebouwen en de rechten van verkeersdeelnemers.

Op grond van deze analyse van de rechtspraak van de Nederlandse strafrechter en het EHRM concluderen wij dat aanhouding, vervolging en bestraffing in dergelijke gevallen mogelijk zijn binnen de juridische kaders van het Nederlandse strafrecht en het EVRM. Daarmee willen wij echter niet betogen dat aanhouding, vervolging en bestraffing wenselijk zijn. Over de wenselijkheid beslissen het Openbaar

Ministerie en de strafrechter en zij hebben binnen de kaders van het Nederlandse strafrecht en het EVRM een bepaalde beleidsvrijheid en een *margin of appreciation* om in specifieke gevallen te beslissen of verwijdering, aanhouding, ophouding voor verhoor, vervolging en bestrafing noodzakelijk zijn ter voorkoming van *reprehensible acts*, ter bescherming van de rechten en belangen van anderen of ter voorkoming van wanordelijkheden.

6 DEMONSTRATIERECHT NEDERLAND: DRIE SPECIFIEKE DEMONSTRATIETYPEN

6.1 Inleiding

Nu we in de vorige hoofdstukken meer in algemene zin hebben stilgestaan bij het demonstratierecht zoals gereguleerd in het Nederlandse recht, gaan we in dit hoofdstuk nader in op wat de huidige reguleringsmogelijkheden zijn ten aanzien van de drie specifieke typen demonstraties waar we in ons onderzoek in het bijzonder aandacht aan besteden. Het betreft typen demonstraties die spanningsvelden of uitdagingen voor de regulering met zich kunnen meebrengen. Zoals wij ook in de inleiding van ons onderzoek benoemden, is het hierbij relevant om als uitgangspunt te nemen dat het gaat het om **uitzonderlijke typen** demonstraties: verreweg de meeste demonstraties in Nederland verlopen immers zonder noemenswaardige problemen.⁵⁰¹ We bespreken in dit hoofdstuk demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden (§ 6.2), demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen (§ 6.3), en demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren (§ 6.4). Voor een toelichting op deze typen verwijzen wij naar paragraaf 1 van hoofdstuk 1 (§ 1.1). Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (§ 6.5).

Per demonstratietype bespreken we een aantal actuele casussen die vragen oproepen over de mate van bescherming door het demonstratierecht en de grenzen die daaraan kunnen worden gesteld. Onder demonstratie type 1 – demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden – gaan we in op blokkadeacties (§ 6.2.1), bezettingsacties (§ 6.2.2) en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed (§ 6.2.3). Bij demonstratietype 2 – demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen – bespreken we demonstraties bij abortusklinieken (§ 6.3.1), demonstraties bij woningen (§ 6.3.2) en (tegen)demonstraties bij andere manifestaties (§ 6.3.3). Ten slotte gaan we onder demonstratietype 3 – demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren – in op demonstraties bij ambassades en consulaten (§ 6.4.1) en demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften (§ 6.4.2).

Zoals in de inleiding uiteengezet, is deze selectie gebaseerd op de onderzoeksopdracht en op casussen die momenteel discussie oproepen in de Nederlandse samenleving. Gelet op de onderzoeksomvang en de beschikbare onderzoeksperiode, is ervoor gekozen dit onderzoek te beperken tot enkele casussen per categorie. Opgemerkt dient te worden dat er sprake van enige **overlap** tussen de demonstratietypes. Zo kunnen demonstraties met een internationale dimensie (type 3) bijvoorbeeld ook botsen met andere grondrechten (type 2).

⁵⁰¹ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 29.

Per casus bespreken we eerst in hoeverre de betreffende demonstraties verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming toekomen en gaan we vervolgens in op de bestaande beperkingsmogelijkheden. Dat betekent dat er enige overlap bestaat met voorgaande hoofdstukken uit dit rapport. Het is van belang om in dit hoofdstuk over de bijzondere demonstratietypen afzonderlijk in te gaan op de reikwijdte en de beperkingsmogelijkheden, omdat de kwalificatie van een actie als demonstratie in de zin van artikel 11 EVRM, artikel 21 IVBPR en artikel 9 Gw bepalend is zowel voor de vraag of de autoriteiten gehouden zijn om ruimte te laten aan die actie en om die waar nodig te beschermen en te faciliteren (het betreft de primaire taak van de autoriteiten), alsook voor de toepasselijke toetsingsmaatstaf. Immers, alleen wanneer een protestactie onder deze bescherming valt, gelden de waarborgen die aan een beperking van het demonstratierecht zijn verbonden en moeten autoriteiten hun optreden aan die voorwaarden toetsen.

Deze voorwaarden zijn dat de beperking moet berusten op een wettelijke basis, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Met name deze noodzakelijkheidseis verdient aandacht: het beperken van een demonstratie kan alleen als dat echt nodig is. Dit betekent – zoals we schrijven in § 2.2.2.2 – dat de beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need'), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang, en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking 'relevant en voldoende' zijn.⁵⁰² **Voor elke individuele demonstratie geldt dat telkens dient te worden nagegaan of aan deze eisen is voldaan; het is van belang dit in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit hoofdstuk.**

6.2 Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden

Het eerste type demonstraties dat in dit hoofdstuk aan bod komt, betreft demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden. Hiermee worden demonstraties bedoeld waarbij een wettelijk voorschrift wordt overtreden, bijvoorbeeld door wegen te blokkeren (§ 6.2.1), gebouwen of terreinen te bezetten (§ 6.2.2) of cultureel erfgoed te beschadigen of vernielen (§ 6.2.3). Dergelijke demonstraties roepen vragen op over het spanningsveld tussen enerzijds de handhaving van de wet en anderzijds de bescherming van het demonstratierecht. Zoals we hierboven reeds benoemen, bespreken we achtereenvolgens in hoeverre de betreffende demonstraties onder de verdragsrechtelijke en grondwettelijke reikwijdte vallen en gaan we in op de bestaande beperkingsmogelijkheden.

6.2.1 Blokkadeacties

Een blokkadeactie is een vorm van demonstreren waarbij demonstranten bewust de toegang tot of doorgang van een bepaalde locatie – zoals (snel)wegen, bruggen, kruispunten, gebouwen

⁵⁰² EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 142-144.

of distributiecentra⁵⁰³ – belemmeren om aandacht te vragen voor een bepaalde zaak. Deze acties kunnen variëren in schaal en duur, van korte en kleinschalige verstoringen tot langdurige, frequente en grootschalige blokkades. Blokkadeacties kunnen leiden tot verstoringen van de normale gang van zaken, zoals de verkeersdoorstroming of economische activiteiten, en gaan niet zelden gepaard met bewuste wetsovertredingen. Daarbij kan worden gedacht aan overtreding van (straf)bepalingen uit de Wegenverkeerswet (WVW). Of aan het niet-naleven van een voorschrift, verbod of beëindigingsopdracht van de burgemeester in de zin van artikelen 5-7 Wom, dat strafbaar is gesteld in artikel 11 Wom.

6.2.1.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Het uitgangspunt is dat vreedzame blokkadeacties **in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht** vallen.⁵⁰⁴ Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, bieden zowel artikel 11 EVRM als artikel 21 IVBPR een brede bescherming aan het demonstratierecht. De grens van deze rechten ligt daar waar de actie niet (langer) vreedzaam is: er is sprake van (wijdverspreid) gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie. Daarbij geldt dat het plaatsvinden van geïsoleerde geweldsincidenten nog niet betekent dat de actie geen bescherming meer toekomt: demonstranten die zelf vreedzaam blijven, blijven in beginsel beschermd door het demonstratierecht.⁵⁰⁵

Het feit dat blokkadeacties op bijvoorbeeld snelwegen onder nationaal recht niet zijn toegestaan op grond van de (straf)wet, ontnemt de aan die acties deelnemende demonstranten dus niet de bescherming van het demonstratierecht. In die zin bestaat er een **onderscheid tussen niet-vreedzame acties (gewelddadig) en niet-legitieme acties (verboden bij wet)**. Niet-vreedzame acties komen de bescherming van artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM niet toe, maar niet-legitieme acties – zoals het blokkeren van de snelweg, hetgeen onder voorwaarden strafbaar is op grond van artikel 162 Sr en artikel 5 WVW – kunnen die bescherming wel toekomen. Zoals is besproken in § 5.6 en we hierna bespreken in § 6.2.1.2, betekent dit overigens niet dat tegen het overtreden van artikel 162 Sr niet strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Ter illustratie wijzen we op een recente uitspraak van het EHRM, *Bodson e.a./België*. In die zaak gaat het om een ongeplande vijf uren durende snelwegblokkade bij Luik, waarbij demonstranten barricades opwerpen en in brand steken. De actie leidt tot een vierhonderd kilometer lange file, waarbij ook hulpdiensten vast komen te staan. Het EHRM schaaft de actie onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. Het Hof overweegt dat een veroordeling voor de kwaadwillige belemmering van het verkeer – strafbaar gesteld in artikel 406 van het Belgische Wetboek van Strafrecht – niet per definitie betekent dat artikel 11 EVRM niet van toepassing is. Dat

⁵⁰³ Zie o.a. Rb. Midden-Nederland 17 december 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:6062; Rb. Overijssel 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419; Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5101; Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080; Rb. Den Haag 18 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174.

⁵⁰⁴ Zie o.a. EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 5 maart 2009, 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*); EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*); EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*); EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*); zie in dit verband ook A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 36-37.

⁵⁰⁵ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 50; EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*), par. 79-80; EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

demonstranten opzettelijk het verkeer belemmeren, impliceert namelijk niet dat zij een gewelddadige intentie hebben.⁵⁰⁶ In *Bodson* sluit het Hof aan bij de eerdere uitspraak *Kudrevičius e.a./Litouwen*, waarin het overweegt dat het blokkeren van drie grote Litouwse snelwegen met tractoren gedurende meer dan twee dagen eveneens onder het demonstratierecht kan worden geschaard. De actievoerders hadden de landbouwvoertuigen niet gebruikt om lichamelijk letsel toe te brengen. Bovendien hadden zij geen gewelddadige intenties en waren ernstige confrontaties vermeden. Het Hof overweegt dat de veroordeling van de verzoekers niet was gebaseerd op betrokkenheid bij of aanzetten tot geweld, maar op de verstoring van de openbare orde als gevolg van de wegblokkades.⁵⁰⁷

In General Comment No. 37 benadrukt ook het VN-Mensenrechtencomité dat vreedzame demonstraties die naar hun omvang of aard verstorend kunnen zijn binnen het raamwerk van het demonstratierecht dienen te worden beoordeeld. Het Comité stelt hierover:

*In many cases, peaceful assemblies do not pursue controversial goals and cause little or no disruption. The aim might indeed be, for example, to commemorate a national day or celebrate the outcome of a sporting event. However, peaceful assemblies can sometimes be used to pursue contentious ideas or goals. Their scale or nature can cause disruption, for example of vehicular or pedestrian movement or economic activity. These consequences, whether intended or unintended, do not call into question the protection such assemblies enjoy. To the extent that an event may create such disruptions or risks, these must be managed within the framework of the Covenant.*⁵⁰⁸

De reikwijdte van artikel 9 Gw is enigszins beperkter dan die van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR. Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, is er volgens artikel 9 Gw geen sprake (meer) van een betoging wanneer een actie niet of niet primair het karakter (meer) heeft van gemeenschappelijke meningsuiting en de actie de vorm aanneemt van een dwangmiddel, waarmee demonstranten rechtstreeks een besluit of handeling proberen af te dwingen.⁵⁰⁹ In een **uitzonderlijk geval** kan daarvan sprake zijn bij een blokkadeactie. Een voorbeeld van een dergelijk geval is de zogenoemde *Blokkeerfriezenzaak*. Daarin oordeelt de rechter dat een snelwegblokkade op 18 november 2017, gericht op het verhinderen van anti-Zwarte Piet-demonstranten om te betogen bij de landelijke Sinterklaasintocht, niet als een betoging in de zin van artikel 9 Gw kan worden aangemerkt. Het doel van de actie was niet primair het uiten van een mening, maar het onmogelijk maken van een andere demonstratie.⁵¹⁰ Vreedzame blokkadeacties waarbij de meningsuiting op de voorgrond staat – denk bijvoorbeeld aan de blokkadeacties van Extinction Rebellion op de Utrechtsebaan (A12) in Den Haag – komen de bescherming van artikel 9 Gw in beginsel wel toe.⁵¹¹

⁵⁰⁶ EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*).

⁵⁰⁷ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

⁵⁰⁸ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 70.

⁵⁰⁹ *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

⁵¹⁰ Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559. Deze overweging houdt stand tot en met in cassatieberoep, zie: HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2023.

⁵¹¹ Zie o.a. Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:114558 a.o.; Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7393; Rb. Den Haag 27 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1255. Zie ook: A.E. Schilder, 'Blokkade een grondrecht?', 19 september 2023, www.nederlandrechtsstaat.nl/blokkade-een-grondrecht/.

6.2.1.2 Beperkingsmogelijkheden?

Dat een blokkadeactie de bescherming van het demonstratierecht toekomt, betekent niet dat de blokkadeactie niet kan worden beperkt wanneer dat noodzakelijk is. In deze paragraaf staan we stil bij de mogelijkheden om blokkadeacties te beperken, waarbij we eerst het verdragsrechtelijk kader beschrijven – rechtspraak waar de Nederlandse rechter regelmatig naar verwijst – en vervolgens ingaan op de nationaalrechtelijke beperkingsmogelijkheden.

Verdragsrechtelijk kader

Alhoewel uit het voorgaande blijkt dat blokkadeacties in beginsel op de bescherming van artikel 11 EVRM kunnen rekenen zolang ze vreedzaam zijn, behoren ze volgens het EHRM niet tot de ‘kern’ van de demonstratievrijheid zoals neergelegd in artikel 11 EVRM.⁵¹² Dit heeft te maken met de mate van verstoring die demonstranten met dergelijke acties opzettelijk kunnen teweegbrengen. Het Hof overweegt in dit verband het volgende:

‘In the Court’s view, although not an uncommon occurrence in the context of the exercise of freedom of assembly in modern societies, physical conduct purposely obstructing traffic and the ordinary course of life in order to seriously disrupt the activities carried out by others is not at the core of that freedom as protected by Article 11 of the Convention (...). This state of affairs might have implications for any assessment of “necessity” to be carried out under the second paragraph of Article 11.’⁵¹³

Kortom, fysiek gedrag dat opzettelijk het verkeer en de normale gang van zaken verstoort – zoals een blokkadeactie – valt in beginsel binnen de grenzen van artikel 11 EVRM. Enkel onder de voorwaarden van artikel 11 lid 2 EVRM kan hiertegen worden opgetreden. Het EHRM benadrukt in dit verband dat de autoriteiten een **zekere mate van tolerantie** dienen te betrachten. Elke demonstratie op een openbare plaats kan een zekere mate van verstoring van het dagelijks leven veroorzaken, inclusief een verstoring van het verkeer. Dit rechtvaardigt op zich nog geen beperking van het demonstratierecht. De mate waarin autoriteiten tolerantie dienen te betrachten, hangt af van de omstandigheden van het geval.⁵¹⁴

Volgens het Hof is het recht om deel te nemen aan een vreedzame demonstratie van zodanig belang dat een persoon niet mag worden bestraft – zelfs niet met een lage sanctie – voor deelname aan een demonstratie die niet is verboden, zolang die persoon zelf geen laakbare handelingen verricht.⁵¹⁵ Zoals we ook eerder in dit rapport al hebben benoemd, is van **laakbaar gedrag** (*reprehensible acts*) sprake wanneer demonstranten het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een

⁵¹² EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97-99.

⁵¹³ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97.

⁵¹⁴ EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*), par. 85; EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 155.

⁵¹⁵ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 149. Zie in dit verband ook EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*), par. 73.

grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid.⁵¹⁶ In de woorden van het Hof:

‘The intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, where such disruption was more significant than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place, might be considered a “reprehensible act” within the meaning of the Court’s case-law. Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.’⁵¹⁷

Wat het Hof precies verstaat onder een ‘normale uitoefening van de demonstratievrijheid’ is echter niet duidelijk. In **Kudrevičius e.a./Litouwen** overweegt het Hof dat – hoewel de verzoekers zelf geen gewelddadig gedrag vertoonden of anderen daartoe aanzetten – de vrijwel volledige blokkade van drie belangrijke snelwegen, in strijd met politiebevelen en zonder rekening te houden met de rechten van weggebruikers, als ‘laakbaar’ gedrag kon worden bestempeld.⁵¹⁸ Deze mate van opzettelijke belemmering van de activiteiten van anderen en de uitoefening van druk op de besluitvorming van de Litouwse regering gaat volgens het Hof voorbij aan demonstraties die een zekere mate van verstoring van het dagelijkse leven en het verkeer met zich meebrengen.⁵¹⁹ **Het opleggen van een sanctie aan de verzoekers vanwege hun rol in de organisatie en uitvoering van de wegblokkades** – in dit geval een voorwaardelijke gevangenisstraf van zestig dagen en de verplichting om gedurende een jaar toestemming te verkrijgen bij het meer dan zeven dagen verlaten van de woonplaats – acht het Hof daarom een proportionele reactie gelet op onder meer het legitieme doel van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁵²⁰ Het Hof hecht daarnaast belang aan het feit dat de autoriteiten een **hoge mate van tolerantie hadden getoond**, door de snelwegblokkade niet te beëindigen, het verkeer om te leiden en ernstige confrontaties tussen demonstranten en andere weggebruikers te voorkomen. Daarmee hadden zij voldaan aan hun positieve verplichting om te trachten de belangen van de demonstranten in evenwicht te brengen met die van de weggebruikers en zo het vreedzaam verloop van de demonstratie en de veiligheid van alle burgers te waarborgen.⁵²¹

Ook in de recente stakingszaak **Bodson e.a./België** – waarbij een onaangekondigde, vijf uren durende volledige blokkade van de snelweg bij Luik plaatsvindt en demonstranten barricades opwerpen en in de brand steken – oordeelt het Hof dat het opleggen van voorwaardelijke gevangenisstraffen van vijftien dagen tot een maand en boetes variërend van € 1.200,- tot € 2.100,- niet disproportioneel was, ook al hadden de verzoekers de blokkade niet zelf veroorzaakt.⁵²² De blokkadeactie resulteerde in gevaar voor de veiligheid van zowel weggebruikers als demonstranten en blokkeerde de doorgang van hulpdiensten. Volgens het Hof maakt het feit dat iemand niet de initiator is van een wegblokkade op zichzelf niet dat maatregelen tegen personen die eraan deelnemen en bijdragen aan een gevaarlijke belemmering van het verkeer,

⁵¹⁶ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173; zie bijv. ook Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344; HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, par. 16.

⁵¹⁷ EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*), par. 87.

⁵¹⁸ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 174.

⁵¹⁹ Ibid, par. 170.

⁵²⁰ Ibid, par. 171 en 178, met verwijzing naar EHRM 4 mei 2000, appl. nr. 33678/96 (*Drieman e.a./Noorwegen*) en EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (*Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*).

⁵²¹ EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 176-177, 159.

⁵²² EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*), par. 97-103, 120.

onverenigbaar zijn met artikel 11 EVRM. Ook dergelijk gedrag is volgens het Hof aan te merken als laakbaar gedrag, met name wanneer de blokkade leidt tot een **aantoonbaar gevaar voor het verkeer en voor personen**.⁵²³ Het Hof merkt daarbij op dat de verzoekers niet zijn veroordeeld voor het uiten van hun mening, maar voor hun betrokkenheid bij een verkeersblokkade die de potentieel gevaarlijke situatie creëerde die in het Belgische Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld.⁵²⁴

Beperkingsmogelijkheden naar Nederlands recht

Blokkadeacties die vallen onder de reikwijdte van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw, dienen door de burgemeester (in beginsel) te worden gereguleerd op grond van de Wet openbare manifestaties. Zoals geschetst in § 4.2.1, kan een burgemeester op grond van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom alleen beperkingen opleggen aan een demonstratie als dat nodig is (i) ter bescherming van de gezondheid, (ii) in het belang van het verkeer, en/of (iii) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Binnen die speelruimte kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom voorafgaand aan een demonstratie voorschriften stellen of – in een uiterst geval – een verbod uitvaardigen. Tijdens een demonstratie is de burgemeester daarnaast bevoegd om aanwijzingen te geven (artikel 6 Wom) of – wederom in een uiterst geval – de demonstratie te beëindigen (artikel 7 Wom), maar wederom uitsluitend in het kader van de eerdergenoemde drie criteria: gezondheid, verkeer en wanordelijkheden.

Ten aanzien van specifiek blokkadeacties van de snelweg kan de burgemeester in veel gevallen vooraf besluiten om de demonstratie op grond van artikel 5 Wom niet toe te staan op de snelweg en in plaats daarvan **een andere locatie aan te wijzen**. Dit kan de burgemeester doen in het belang van het verkeer, ter voorkoming van wanordelijkheden en met het oog op de bescherming van de gezondheid van de verkeersdeelnemers. Het is een strafbaar feit om een openbare weg te versperren als daarbij gevaar voor het verkeer ontstaat (artikel 162 Sr) – zie hierover ook § 5.6 – en dit kan bovendien een gevaarlijke situatie opleveren voor zowel demonstranten als voor andere weggebruikers, hetgeen risico's voor het verkeer en een vrees voor wanordelijkheden met zich mee kan brengen. Legt een burgemeester een beperking op, dan dienen demonstranten zich daaraan te houden. Doen zij dat niet en gaan zij toch over tot het blokkeren van de snelweg, dan maken zij zich daarmee schuldig aan een overtreding in de zin van artikel 11 Wom. In die bepaling staat dat het overtreden van een door de burgemeester gestelde beperking strafbaar is.

Een overtreding van een opgelegde beperking is echter niet een op zichzelf staande reden om de demonstratie te beëindigen op grond van artikel 7 Wom. Uit de rechtspraak blijkt dat in het geval dat de burgemeester een demonstratie wil beëindigen, een nieuwe afweging dient te worden gemaakt op basis van de belangen uit artikel 2 Wom.⁵²⁵ Dit betekent dat de burgemeester, op het moment dat de demonstranten besluiten om de snelweg te blokkeren – ondanks dat dit voorafgaand is verboden door de burgemeester – opnieuw een afweging moet maken of het noodzakelijk is om op dat moment de demonstratie te beëindigen en, zo ja, dit (bijvoorbeeld via de politie) duidelijk dient te communiceren naar de demonstranten.

⁵²³ Ibid, par. 104.

⁵²⁴ Ibid, par. 106.

⁵²⁵ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punt 3 en 6 van de annotatie. Zie ook B. Roorda, in: *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, artikel 7 Wom (online, laatst geraadpleegd op 29 september 2025).

Is de demonstratie beëindigd maar weigeren de demonstranten de snelweg te verlaten, dan kan de officier van justitie besluiten om hen aan te houden en te vervolgen voor een overtreding van artikel 11 Wom. Het aanhouden, vervolgen en veroordelen van demonstranten beperkt de uitoefening van het demonstratierecht.⁵²⁶ Dergelijk overheidsoptreden alsook een eventueel op te leggen straf dient derhalve **noodzakelijk en proportioneel** te zijn, wat betekent dat dit in verhouding moet staan tot de ernst van het gedrag van de demonstrant. Personen die vreedzaam aan de demonstratie deelnemen en verder geen laakbaar gedrag vertonen, worden in de regel niet vervolgd door het Openbaar Ministerie.⁵²⁷ Voor demonstranten die niet alleen deelnemen aan de demonstratie maar ook andere strafbare feiten plegen – zoals bekladding, vernieling, opruiing of belediging – gaat dit echter niet op.⁵²⁸

Bij snelwegblokkades in Nederland ontstaat de laatste jaren niet zelden de situatie dat demonstranten worden aangehouden, maar vervolgens niet worden vervolgd. De officier van justitie en de onder hem ressorterende politie zet het strafvorderlijke middel van aanhouding in om de demonstranten te verwijderen van de snelweg en ze (bijvoorbeeld per bus) te **verplaatsen** naar een andere locatie, om de demonstranten vervolgens te laten gaan zonder ze verder te verhoren of te vervolgen. Uit interviews die wij in het kader van dit onderzoek hebben uitgevoerd, blijkt dat de grondslag die hiervoor wordt gebruikt strafvorderlijk van aard is (artikel 53 Sv), op basis waarvan een verdachte kan worden overgebracht naar een plaats voor verhoor en ter voorpleiding. Bij snelwegblokkades is dit de laatste jaren echter doorgaans niet het werkelijke doel van de verplaatsing; het doel is immers enkel het verwijderen van demonstranten uit de omgeving van de snelweg, niet hun verhoor of vervolging. Zoals we ook overwogen in hoofdstuk 12, betreft het een **oneigenlijk gebruik** van artikel 53 Sv.⁵²⁹ Voor de verplaatsing met als doel de handhaving van de openbare orde dient een instrument te worden gebruikt dat daar daadwerkelijk voor is ingericht, zoals de gemeentewettelijke bestuurlijke ophouding als bedoeld in artikel 176a juncto artikel 154a Gemw. Deze bevoegdheid wordt in de praktijk echter nauwelijks toegepast vanwege de (vermeende) praktische en juridische onuitvoerbaarheid ervan (zie hierover § 4.3.2).

6.2.2 Bezettingsacties

Een andere protestvorm waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet opzoeken, is de bezettingsactie. Hierbij nemen activisten tijdelijk gebouwen of terreinen in om aandacht te vragen voor hun zaak, hetgeen de dagelijkse activiteiten op deze locaties kan verstoren. De acties kunnen variëren van sit-ins op universiteiten en in overheidsgebouwen tot het vastketenen aan infrastructuur of het bezetten van openbare pleinen, bedrijfspanden of luchthaventerminals.

⁵²⁶ Zie onder andere EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*); EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08, 8577/08 (*Schwabe en M.G./Duitsland*).

⁵²⁷ Openbaar Ministerie, 'Actievoerders A12 aangehouden, niet vervolgd', 27 mei 2023, www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/27/actievoerders-a12-aangehouden-niet-vervolgd#:~:text=De%20politie%20heeft%20vanmiddag%20honderden,aanhouding%20een%20einde%20aan%20gemaakt.

⁵²⁸ Ibid. Zie o.a. ook: Rb. Den Haag, 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458, ECLI:NL:RBDHA:2023:11452, ECLI:NL:RBDHA:2023:11450, ECLI:NL:RBDHA:2023:11459, ECLI:NL:RBDHA:2023:11460 en ECLI:NL:RBDHA:2023:11442.

⁵²⁹ Zie ook: RTV Utrecht, 'Hoogleraar: 'OM maakt oneigenlijk gebruik van strafrecht bij oppakken demonstranten'', 18 mei 2024, www.rtvutrecht.nl; College voor de Rechten van de Mens, 'Tegenspraak onder druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland', september 2025, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/24d329a2-cdb0-4f6e-9429-fb7ef9cf5e38>, p. 35.

6.2.2.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Vreedzame bezettingsacties **kunnen in beginsel rekenen op de bescherming van het demonstratierecht**, zowel verdragsrechtelijk als grondwettelijk.⁵³⁰ Voorbeelden van demonstratieve bezettingsacties zijn onder andere de bezetting van een boorplatform,⁵³¹ een varkensstal,⁵³² een bedrijfspand,⁵³³ de hal van een ministerie,⁵³⁴ een universiteitspand,⁵³⁵ een gemeentehuis⁵³⁶ en het met kampeermiddelen langdurig bezetten van een plein⁵³⁷ of een groenstrook.⁵³⁸ Geïsoleerde geweldsincidenten tijdens dergelijke bezettingsacties, zoals het door sommige demonstranten verrichten van vernielingen, ontnemen de demonstratie als geheel niet haar bescherming. Demonstranten die zelf vreedzaam blijven, blijven in beginsel beschermd door het demonstratierecht.⁵³⁹

Staat de meningsuiting niet centraal en **overheersen andere elementen**, dan valt de actie niet (langer) onder de bescherming van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer een langdurige bezetting vooral het karakter krijgt van wonen in plaats van het uitdragen van een gemeenschappelijke boodschap,⁵⁴⁰ of wanneer sprake is van (wijdverspreid) gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie, zoals bij rellen. In de praktijk kan het lastig zijn om precies vast te stellen wanneer hiervan sprake is; het onderscheid tussen incidentele geweldsincidenten en (wijdverbreid) gewelddadig gedrag bevindt zich immers op een glijdende schaal.

Het feit dat bezettingsacties regelmatig plaatsvinden op **privaat terrein** dat toebehoort aan een ander, betekent niet dat de acties helemaal geen bescherming zouden toekomen van het demonstratierecht. In dit verband stellen zowel het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité dat artikel 11 EVRM en artikel 21 IVPBR vreedzame demonstraties beschermen, ongeacht waar ze plaatsvinden: buiten of binnen, in zowel openbare als private ruimten.⁵⁴¹ Deze bescherming houdt echter niet in dat demonstranten ook daadwerkelijk een *recht op toegang* hebben tot een privéterrein, noch noodzakelijkerwijs tot al het publieke eigendom, zoals

⁵³⁰ Zie onder andere EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 74; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*); EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*); General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 57; VN-Mensenrechtencomité 25 juli 2018, CCPR/C/123/D/2372/2014 (*Giménez/Paraguay*), par. 8.3; Rb. Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7518.

⁵³¹ Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

⁵³² Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005.

⁵³³ Rb. Amsterdam 2 februari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BZ6208.

⁵³⁴ Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:563.

⁵³⁵ Rb. Amsterdam 10 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2071.

⁵³⁶ Rb. Noord-Holland 17 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1402.

⁵³⁷ Rb. Utrecht 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734.

⁵³⁸ Rb. Rotterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658.

⁵³⁹ EHRM 25 juli 2017, appl. nr. 31475/10 (*Annenkov/Rusland*), par. 124; EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 50; EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*), par. 79-80; EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

⁵⁴⁰ Rb. Zeeland-West Brabant 22 juni 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3351; Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839; Rb. Overijssel 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386.

⁵⁴¹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 6; VN-Mensenrechtencomité 25 juli 2018, CCPR/C/123/D/2372/2014 (*Giménez/Paraguay*), par. 8.3; EHRM 25 juli 2017, appl. nr. 31475/10 (*Annenkov/Rusland*), par. 122; EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 73.

overheidsgebouwen en ministeries.⁵⁴² Bezettingsacties kunnen worden beperkt, onder andere gelet op het eigendomsrecht van de eigenaar.

6.2.2.2 Beperkingsmogelijkheden?

In dit deel bespreken we de beperkingsmogelijkheden die in het Nederlandse recht bestaan om bezettingsacties te beperken. Voordat we hierop ingaan, schetsen we eerst het verdragsrechtelijke kader waar Nederland zich aan dient te houden.

Verdragsrechtelijk kader

Net als het EHRM overweegt ten aanzien van blokkadeacties, valt fysiek gedrag dat opzettelijk het dagelijks leven verstoort om de activiteiten van anderen ernstig te ontregelen volgens het Hof niet onder de kern van de demonstratievrijheid zoals beschermd door artikel 11 EVRM.⁵⁴³ De acties worden in beginsel beschermd, maar er kunnen binnen de kaders van artikel 11 lid 2 EVRM beperkingen aan worden verbonden door de nationale autoriteiten.⁵⁴⁴ Bij bezettingsacties die plaatsvinden in een gebouw of op privéterrein dienen **de belangen van de eigenaren** van dat gebouw of privéterrein bovendien te worden meegewogen.⁵⁴⁵ In dergelijke gevallen dient een afweging plaats te vinden tussen de rechten van de demonstranten en de rechten en belangen van de eigenaren. Daarbij dient volgens het VN-Mensenrechtencomité gekeken te worden naar factoren zoals het openbaar toegankelijke karakter van de ruimte, de aard en omvang van de verstoring, of de eigenaren instemmen met het gebruik, of het eigendom door middel van de demonstratie wordt betwist, en of de demonstranten op andere redelijke wijze hun doel kunnen bereiken, in overeenstemming met het *sight and sound*-beginsel.⁵⁴⁶ Toegang tot privé-eigendom mag in ieder geval niet op discriminatoire gronden worden geweigerd.⁵⁴⁷

In de toonaangevende zaak *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* zijn demonstranten voornemens actie te voeren in een winkelcentrum dat in privébezit is. De actie is gericht tegen een plan van de lokale overheid om op een openbaar speelveld te bouwen. De beheerder van het winkelcentrum staat de demonstratie niet toe. De demonstranten stellen vervolgens dat de overheid hun rechten onder de artikelen 10 en 11 EVRM schendt door niet te voldoen aan haar positieve verplichting om privé-eigendom zodanig te reguleren dat demonstranten toegang krijgen tot privaat beheerde fora zoals winkelcentra. Het EHRM wijst de klacht van de demonstranten af en overweegt daarbij dat de vrijheid van meningsuiting **geen recht verleent op toegang tot een forum** voor de uitoefening van dat recht.⁵⁴⁸ Hoewel demografische, sociale, economische en technologische ontwikkelingen de wijze veranderen waarop mensen zich verplaatsen en met elkaar in contact komen, oordeelt het Hof dat dit niet per definitie leidt tot een recht op toegang tot privé-eigendom, noch tot onbeperkte toegang tot alle openbare eigendommen. Wanneer het verbod op toegang tot eigendom het effectieve uitoefenen van de vrijheid

⁵⁴² EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47; EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*), par. 81.

⁵⁴³ EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 74.

⁵⁴⁴ EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*), par. 91.

⁵⁴⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 57.

⁵⁴⁶ Ibid ; EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47.

⁵⁴⁷ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 57.

⁵⁴⁸ EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47.

van meningsuiting echter belemmert of de essentie van dat recht zou vernietigen, kan een positieve verplichting ontstaan voor de nationale autoriteiten om eigendomsrechten zodanig te reguleren dat EVRM-rechten, zoals de uitingsvrijheid, toch worden beschermd. In *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* oordeelt het Hof dat in die concrete zaak de verzoekers niet effectief worden verhinderd om hun boodschap over te brengen, aangezien zij hun rechten op andere manieren konden uitoefenen en dit ook hadden gedaan.⁵⁴⁹

Nationale autoriteiten genieten volgens het EHRM een **ruime beoordelingsmarge** bij het afwegen van de noodzaak om maatregelen te nemen ter beperking van acties die opzettelijk het dagelijks leven verstoren om de activiteiten van anderen ernstig te ontregelen.⁵⁵⁰ Die marge is echter niet onbeperkt: de aard en zwaarte van de sancties die autoriteiten opleggen, dienen **proportioneel** te zijn.⁵⁵¹ In beginsel zou een vreedzame demonstratie bijvoorbeeld niet mogen worden onderworpen aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie en zeker niet aan een vrijheidsbenemende straf.⁵⁵²

Zo oordeelt het EHRM in *Taranenko/Rusland* dat de plaatsing in voorlopige hechtenis van de verzoekster en haar veroordeling voor deelname aan een demonstratie tegen president Poetin in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 EVRM. De verzoekster nam deel aan een actie waarbij de demonstranten een overheidsgebouw binnendrongen en zich opsloten in een kantoor, waarbij schade werd aangericht. Onder verwijzing naar *Appleby/Verenigd Koninkrijk* erkent het Hof dat de arrestatie en verwijdering van vreedzame demonstranten gerechtvaardigd kunnen zijn ter bescherming van de openbare orde. De opgelegde straf — een jaar voorlopige hechtenis in afwachting van het proces en een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaren — acht het Hof echter disproportioneel. Niet was bewezen dat de verzoekster persoonlijk schade had veroorzaakt. De **zware vrijheidsstraf voor een vreedzame demonstratie was niet noodzakelijk en had een ontmoedigend effect** op de verzoekster en andere demonstranten.⁵⁵³

In *Tuskia e.a./Georgië* oordeelt het EHRM dat (bestuursrechtelijke) boetes van circa € 45,- voor een groep professoren die het kantoor van de rector van de universiteit bezetten geen disproportionele beperkingen van de uitoefening van het demonstratierecht zijn. Volgens het Hof hadden de demonstranten de openbare orde op de universiteit verstoord. De autoriteiten hadden geen geweld gebruikt en hadden tolerantie getoond door met de demonstranten te onderhandelen over hun vreedzame verwijdering uit het kantoor. Ook mochten de demonstranten na verwijdering uit het kantoor van de rector blijven demonstreren op de universiteit. De demonstranten waren niet gearresteerd of in voorlopige hechtenis geplaatst en de autoriteiten hadden de strafrechtelijke procedures gestaakt. Daarmee levert de zaak volgens het Hof geen schending van de artikelen 10 en 11 EVRM op.⁵⁵⁴

In een recente en in dit rapport al enkele keren genoemde uitspraak van het EHRM in de zaak *Kári Orrason e.a./IJsland* betreft het een veroordeling van een groep demonstranten wegens het niet-opvolgen van een politiebevel om een voor het publiek gesloten deel van het IJslandse ministerie van Justitie te verlaten.⁵⁵⁵ De demonstranten beginnen in deze zaak even voor

⁵⁴⁹ EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47-50.

⁵⁵⁰ EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*), par. 91.

⁵⁵¹ Ibid, par. 92; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*), par. 80-87.

⁵⁵² EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*), par. 92; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*), par. 87-89.

⁵⁵³ EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*).

⁵⁵⁴ EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*).

⁵⁵⁵ EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

sluitingstijd met de bezetting van het ministerie. De nationale autoriteiten oordelen dat de verzoekers niet gerechtigd zijn hun demonstratie voort te zetten binnen het gebouw nadat dit voor publiek is gesloten. Het EHRM acht deze beoordeling niet onredelijk. De verzoekers krijgen een geldboete opgelegd voor het negeren van het bevel, wat het Hof aanmerkt als een **milde en daarmee proportionele sanctie** in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁵⁵⁶

Beperkingsmogelijkheden naar Nederlands recht

Met deze verdragsrechtelijke overwegingen moeten de Nederlandse autoriteiten rekening houden bij het beperken van bezettingsacties. Zij beschikken over een **ruime, maar niet onbeperkte, beoordelingsmarge** bij het vaststellen van de noodzaak om op te treden tegen bezettingsacties die opzettelijk het dagelijks leven van anderen verstoren. Daarbij moeten zij de proportionaliteit van het optreden in acht nemen en het mogelijke afschrikwekkende effect ervan meewegen.

In het Nederlandse recht kan de burgemeester bezettingsacties, net als andere demonstratieve acties, reguleren op grond van de Wet openbare manifestaties. Deze wet kent andere regels voor bezettingsacties op openbare plaatsen – dat wil zeggen, plaatsen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn zoals pleinen, parken of wegen (zie § 4.2.1) – dan voor bezettingsacties op andere dan openbare plaatsen, zoals in een gebouw of op een privéterrein (zie § 4.2.2).

Bij **bezettingsacties op openbare plaatsen** kan worden gedacht aan de Occupy-protesten op het Beursplein in Amsterdam en op het Malieveld in Den Haag in oktober 2011, waarbij demonstranten langdurig tentenkampen opzetten om hun boodschap uit te dragen.⁵⁵⁷ Op dergelijke bezettingsacties zijn de artikelen van § II Wom (artikelen 2-7) van toepassing. Demonstranten dienen van tevoren kennis te geven van de bezettingsactie en de burgemeester kan die beperken als dat noodzakelijk is (i) ter bescherming van de gezondheid, (ii) in het belang van het verkeer, of (iii) ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Zo kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom voorafgaand aan de bezettingsactie voorschriften stellen of – in een uiterst geval – een verbod uitvaardigen. Tijdens de bezettingsactie is de burgemeester bevoegd om aanwijzingen te geven (artikel 6 Wom) of – wederom in een uiterst geval – de actie te beëindigen (artikel 7 Wom), bijvoorbeeld omdat de bezetting ernstige overlast of gevaarlijke (gezondheids)situaties veroorzaakt.

Bij een voor het publiek toegankelijke bezettingsactie die **niet plaatsvindt op een openbare en voor iedereen toegankelijke plaats**, maar bijvoorbeeld in een gebouw, op een niet voor het publiek toegankelijk gedeelte van een vliegveld of op een (ander) privéterrein, kan de burgemeester op grond van artikel 8 Wom alleen tijdens de bezetting optreden, en niet voorafgaand daaraan. De burgemeester kan geen voorschriften aan de bezettingsactie verbinden, maar uitsluitend besluiten tot beëindiging als dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid of ter bestrijding van wanordelijkheden (en dus niet op grond van het verkeersbelang).

⁵⁵⁶ Ibid, par. 57.

⁵⁵⁷ Zie o.a. ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899. Zie over demonstratieve tentenkampen verder hoofdstuk 6 van B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.

In artikel 11 lid 1 sub b Wom is het strafbaar gesteld om een voorschrift, beperking, aanwijzing of opdracht die is gegeven op grond van de artikelen 5 tot en met 8 Wom te overtreden. Dit betekent dat demonstranten die zich niet houden aan de beperkingen die de burgemeester oplegt bij zowel bezettingsacties op openbare plaatsen als bezettingsacties op andere dan openbare plaatsen, door de officier van justitie in beginsel kunnen worden aangehouden en vervolgd voor een overtreding van artikel 11 Wom. Denk hierbij aan de situatie waarin demonstranten geen gehoor geven aan het bevel van de burgemeester om de bezettingsactie te beëindigen op grond van artikel 7 of artikel 8 Wom.

Wanneer een bezettingsactie plaatsvindt op privéterrein of in een gebouw, kan de **rechthebbende** daarnaast strafrechtelijke stappen ondernemen tegen de demonstranten. Zoals ook blijkt uit de hierboven besproken rechtspraak van het EHRM, is het in beginsel aan een rechthebbende om te bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden zij demonstraties op haar terrein toelaat.⁵⁵⁸ Indien de rechthebbende de demonstranten sommeert te vertrekken en zij dit weigeren, dan kan de politie overgaan tot aanhouding op grond van **lokaalvredebreuk** (artikel 138 Sr). In de rechtspraak zien we dat de strafrechter in demonstratierechtelijke zaken doorgaans terughoudend is met het bestraffen van lokaalvredebreuk om een *chilling effect* te voorkomen. Voor een kritische analyse van de rechtspraak inzake lokaalvredebreuk bij onder andere bezettingsacties verwijzen wij naar § 5.2.

Specifiek ten aanzien van **demonstraties op universiteiten** is van belang dat universiteiten sinds de jaren '90 van de vorige eeuw steeds zelfstandiger zijn geworden en meer op afstand zijn komen te staan van de overheid. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat de eisen die internationale verdragen en de Grondwet stellen aan een beperking van de demonstratievrijheid niet (langer) onverkort gelden voor universiteitsbesturen; deze regelingen zien immers primair op de verhouding tussen overheid en burger.⁵⁵⁹

De verantwoordelijkheid van universiteitsbesturen ten aanzien van het faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht op universiteiten is onderwerp van debat vanwege recente universiteitsprotesten en huisregels opgesteld door universiteitsbesturen.⁵⁶⁰ Vleugel stelt in een recente bijdrage dat hogeronderwijsinstellingen demonstraties op grond van artikel 7.57h van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) vergaand kunnen reguleren via publiekrechtelijke huisregels, gelet op de leer van de redelijke uitleg van grondrechten: de particuliere (en private) sfeer van de instellingen brengt een bepaalde exclusiviteit met zich mee die niet automatisch wordt bestreken door vrijheidsrechten. Regulering in de particuliere sfeer van het demonstratierecht zou in dat verband volgens hem niet als een beperking van het grondrecht dienen te gelden, mits die regulering volgt uit de maatschappelijke functie en taakstelling van een hogeronderwijsinstelling.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*), AB 2004/319, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

⁵⁵⁹ B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.; J. Vleugel, 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084, afl. 27. Zie ook M. Bot, 'Palestinadiscussies en protesten op de universiteit', *NJB* 2025/981, afl. 18.

⁵⁶⁰ Zie o.a. B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025. Zie over demonstraties op universiteiten ook: J. Vleugel, 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084, afl. 27. Zie ook M. Bot, 'Palestinadiscussies en protesten op de universiteit', *NJB* 2025/981, afl. 18.

⁵⁶¹ J. Vleugel, 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084, afl. 27, p. 2244-2245.

In een andere bijdrage overweegt Roorda dat de richtlijnen wel als een beperking van de uitoefening van het demonstratierecht zijn aan te merken.⁵⁶² Alhoewel het universiteitsbesturen op grond van hun eigendomsrecht en de hun toekomende bevoegdheden in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vrijstaat om als rechthebbende regels te hanteren met betrekking tot demonstraties in gebouwen en op terreinen van de universiteit, zouden zij volgens hem terughoudend moeten zijn met het optreden tegen studenten en medewerkers die op universiteiten gebruikmaken van hun recht om te demonstreren.⁵⁶³ Hij overweegt daartoe onder andere dat universiteiten een belangrijke rol spelen in het publieke debat, waarbij studentenprotesten een historische rol hebben gespeeld bij het bevorderen van democratie en mensenrechten.⁵⁶⁴ Stringente voorschriften ondermijnen – zo overweegt Roorda met verwijzing naar de Jonge Akademie – de geest van universiteiten: een vrijplaats voor discussie en debat.⁵⁶⁵ Tevens wijst Roorda erop dat het onderdrukken van protest eerder ontwrichtend dan stabiliserend zou werken.⁵⁶⁶

6.2.3 Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed

Het beschadigen van cultureel erfgoed als onderdeel van een demonstratie krijgt in Nederland bijzondere aandacht wanneer klimaatactivisten in 2022 het schilderij *Meisje met de parel* van Johannes Vermeer in het Mauritshuis besmeuren en zichzelf daaraan vastlijmen.⁵⁶⁷ Andere voorbeelden van protestacties waarbij cultureel erfgoed wordt aangetast, zijn het met verf of met leuzen bekladden van monumenten en standbeelden.⁵⁶⁸ Dergelijke acties roepen discussie op over de verhouding tussen het demonstratierecht en het strafrechtelijk optreden tegen strafbare feiten zoals vernieling (artikel 350 Sr) of openlijke geweldpleging tegen een goed (artikel 141 Sr).

⁵⁶² B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

⁵⁶³ Ibid. Vleugel is overigens gelet op het *Rasti Rostelli*-arrest van de Hoge Raad van 26 april 1996 (ECLI:NL:HR:1996:ZC2052) kritisch over een hogeronderwijsinstelling die een claim op het demonstratierecht beantwoordt met een claim op haar 'eigen' eigendomsrecht. 'Voor hogeronderwijsinstellingen is de privaatrechtelijke weg dan ook niet de meest geëigende manier om regels over het demonstratierecht op te stellen', aldus J. Vleugel in 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084, afl. 27, p. 2245.

⁵⁶⁴ VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, *Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims*, 2 oktober 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20241004-stm-sr-association.pdf>; B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

⁵⁶⁵ B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025; De 'Reactie De Jonge Akademie op UNL-richtlijn protesten universiteiten' van 13 juni 2024 is te raadplegen op de website van De Jonge Akademie (dejongeakademie.nl).

⁵⁶⁶ J.A. Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting: vergelijkende aspecten Nederland-Amerika* (diss. Leiden), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1981, p. 126; B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

⁵⁶⁷ Ook 'Meisje met de parel' doelwit van klimaatactie, niet beschadigd', 27 oktober 2022, *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2449972>.

⁵⁶⁸ 'Beeld Anne Frank en andere monumenten in Amsterdam beklad met 'Free Gaza'', 4 augustus 2024, *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2531752>; 'Monument Indië-Nederland in Amsterdam beklad met rode verf', 21 juni 2022, *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2338000>.

6.2.3.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Het demonstratierecht is als een van de vormen van de meningsuiting nauw verbonden met het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR en artikel 7 Gw. Het demonstratierecht en het recht op vrijheid van meningsuiting beschermen ook de vorm waarin een mening wordt geuit. Onder die vorm vallen niet alleen woorden en teksten, maar ook allerlei (non-verbale) uitingsvormen.⁵⁶⁹ We noemen dit ‘**symbolic conduct**’.⁵⁷⁰

Zo schaart het EHRM het besmeuren van standbeelden en monumenten in meerdere zaken onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM.⁵⁷¹ Het Hof overweegt in dit kader dat ‘all means of expression are included in the ambit of Article 10 of the Convention’ en dat ‘an assessment of whether an impugned conduct falls within the scope of Article 10 of the Convention should not be restrictive, but inclusive’.⁵⁷² Ook de Nederlandse rechter beoordeelt de aanhouding en de strafrechtelijke vervolging voor het tijdens een studentendemonstratie in brand steken van het Amsterdamse standbeeld *Het Lieverdje* in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁵⁷³ Dat er tijdens een demonstratie een strafbaar feit wordt begaan, betekent niet dat de demonstratie *an sich* niet langer vreedzaam is.

Is er sprake van wijdverbreid en ernstig geweld, dan ontvalt de protestactie de bescherming van het demonstratierecht. Volgens het VN-Mensenrechtencomité en de Guidelines van de Venice Commission en de ODIHR/OSCE valt in dit verband onder geweld ook het veroorzaken of beogen te veroorzaken van **ernstige schade aan goederen van anderen**.⁵⁷⁴ Dit betekent dat ernstig geweld jegens andermans goederen in bepaalde situaties kan betekenen dat de actie niet (langer) wordt beschermd door het demonstratierecht. In de rechtspraak van het EHRM komen we geen expliciete overwegingen tegen dat (ernstig) geweld tegen goederen ook de vreedzaamheid zou kunnen ontnemen, maar deze redenering lijkt wel te volgen uit overwegingen waarin het Hof redeneert dat een demonstratie valt onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid omdat er geen sprake is geweld tegen personen of eigendommen (‘property’).⁵⁷⁵ Over de mate van ernst van het geweld merkt het Hof niets op.

Zoals we reeds bespraken in § 5.3, overweegt de politierechter ten aanzien van de actie bij het schilderij *Meisje met de parel* van Johannes Vermeer in het Mauritshuis dat de actie *niet* onder

⁵⁶⁹ EHRM 21 oktober 2014, appl. nr. 9540/07 (*Murat Vural/Turkije*), par. 44.

⁵⁷⁰ A.J. Nieuwenhuis, ‘Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging’, *NTM/NJCM-Bull.* 2017/02, p. 147.

⁵⁷¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 6 april 2021, appl. nr. 10783/14 (*Handzhiyski/Bulgarije*); EHRM 21 oktober 2014, appl. nr. 9540/07 (*Murat Vural/Turkije*); EHRM 13 februari 2020, appl. nr. 63571/16 (*Ibrahimov en Mammadov/Azerbeidzjan*); EHRM 17 februari 2018, appl. nr. 39496/11 (*Sinkova/Oekraïne*); EHRM 30 november 2021, appl. nr. 52358/15 (*Genov en Sarbinska/Bulgarije*).

⁵⁷² EHRM 21 oktober 2014, appl. nr. 9540/07 (*Murat Vural/Turkije*), par. 52.

⁵⁷³ Hof Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1209.

⁵⁷⁴ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 15; VN-Mensenrechtencomité 6 juli 2022, CCPR/C/135/D/2703/2015 (*Likhovid/Belarus*), par. 7.8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 51.

⁵⁷⁵ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 58-59; EHRM 3 mei 2022, appl. nr. 18079/15 (*Bumbes/Roemenië*), par. 47; EHRM 18 januari 2022, appl. nr. 22665/10 (*Pashinyan/Armenië*), par. 44-45; EHRM 14 november 2022, appl. nr. 41226/09 (*Işikirik/Turkije*), par. 45-47. Zie in dit verband ook EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 41.

de reikwijdte van de artikelen 10 en 11 EVRM kan worden geschaard.⁵⁷⁶ Tijdens de actie lijmde de activisten zich vast aan de glasplaat en achterwand van het schilderij. Vervolgens gooide een van hen een rode substantie over een mede-activist, terwijl een activistische boodschap werd geroepen. Een derde activist filmde de actie. De politierechter overweegt dat artikel 10 EVRM niet van toepassing is, omdat niet op een directe en duidelijke manier bleek welke mening werd uitgedrukt en het verband tussen de aard van de actie en het beoogde standpunt niet evident was. Wat artikel 11 EVRM betreft, stelt de politierechter dat de actie kon worden gekwalificeerd als vernieling en openlijke geweldpleging en dat, gezien de impact, de schade en de veroorzaakte schok, de actie niet als vreedzaam kon worden beschouwd.⁵⁷⁷

In hoger beroep gaat het gerechtshof Den Haag niet mee in deze overwegingen van de politierechter en schaarde het de actie **wel onder de reikwijdte** van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁵⁷⁸ Het Hof stelt daartoe dat uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat artikel 11 EVRM betrekking heeft op uiteenlopende vormen van protest en het recht omvat om – binnen de door het tweede lid van die bepaling gestelde grenzen – tijd, plaats en wijze van protest vrijelijk te kiezen.⁵⁷⁹ Op de vreedzaamheidseis gaat het hof verder echter niet expliciet in. Alvast vooruitgrijpend op hoofdstuk 8 oordeelt ook de Engelse rechter in hoger beroep dat het gooien van tomatensoep over Vincent van Goghs Zonnebloemen in de National Gallery in Londen niet gewelddadig van aard was en dus werd beschermd door de artikelen 10 en 11 EVRM. Beide hoger-beroepsrechters plaatsen de actie dus binnen de bescherming van deze rechten, maar stellen tevens dat er sprake was van een gerechtvaardigde beperking ervan. Dit aspect komt in de volgende paragraaf aan bod.

6.2.3.2 Beperkingsmogelijkheden?

Het uitgangspunt is dat demonstranten zich **dienen te houden aan de wet**. Wanneer demonstranten de wet overtreden, bijvoorbeeld door eigendommen van anderen te beschadigen, kunnen zij met overheidsoptreden worden geconfronteerd. In dat geval komt de vraag op in hoeverre dergelijk optreden – of het nu via het strafrecht of bestuursrecht plaatsvindt – toelaatbaar is binnen het kader van de artikelen 10 en 11 EVRM. Hieronder worden beide sporen afzonderlijk besproken.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor de eigenaar van het vernielde cultureel erfgoed om **via een civielrechtelijk geding** schadevergoeding of een rechterlijk ver- of gebod te vorderen op grond van de onrechtmatige daad, zoals neergelegd in artikel 6:162 BW. Voor een nadere toelichting op deze civielrechtelijke route verwijzen wij naar § 4.4 van dit rapport.

Strafrechtelijk optreden

Zoals eerder ook is aangestipt in § 5.3 van dit rapport, kan een demonstrant die zich schuldig maakt aan een strafbaar feit – zoals vernieling (artikel 350 Sr) of openlijke geweldpleging tegen een goed (artikel 141 Sr) – daarvoor worden aangehouden en worden vervolgd. Het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting staan een dergelijke veroordeling niet in de weg,

⁵⁷⁶ Rb. Den Haag 4 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14575.

⁵⁷⁷ Ibid.

⁵⁷⁸ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347.

⁵⁷⁹ Ibid.

mits de beperking voldoet aan de eisen van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM: de inmen-
ging moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democra-
tische samenleving.

In de zaak over het tijdens een demonstratie in Amsterdam in brand steken van het standbeeld *Het Lieverdje* overweegt het gerechtshof Amsterdam dat het aanhouden van de verdachte en diens veroordeling wegens openlijke geweldpleging tegen goederen (artikel 141 Sr) een beper-
king opleveren van de artikelen 10 en 11 EVRM. Die beperking acht het Hof, in lijn met het
tweede lid van deze artikelen, echter noodzakelijk in een democratische samenleving, met het
oog op het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en gelet op de bescherming
van het eigendomsrecht van een ander.⁵⁸⁰

Ook in de *Meisje met de parel*-zaak overweegt het gerechtshof Den Haag dat een strafrechtelijke veroordeling voor de actie een geoorloofde beperking in de zin van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM inhoudt. Daarbij neemt het hof in aanmerking dat de beperking bij wet is voorzien (artikelen 141 en 350 Sr) en strekt ter bescherming van de (eigendoms)rechten van anderen en tot het voorkomen van wanordelijkheden.⁵⁸¹ Ten aanzien van de noodzakelijkheid van strafrechtelijk ingrijpen verwijst het Hof naar de overweging van het EHRM dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zich er niet tegen verzet dat een persoon die deelneemt aan een vreedzame demonstratie kan worden onderworpen aan de dreiging van een straf of maatregel als diegene zelf **laakbaar gedrag** (*reprehensible acts*) laat zien tijdens de demonstratie.⁵⁸² Met andere woorden, strafrechtelijk optreden kan gerechtvaardigd zijn als demonstranten zich schuldig maken aan gedrag waarmee zij het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in het geval van een ‘normale’ uitoefening van de demonstratievrijheid.⁵⁸³ Volgens het hof is daarvan in dit geval sprake. De gepleegde vernieling en openlijke geweldpleging vormen een ernstige inbreuk op de eigendomsrechten van anderen en hebben een veel ingrijpendere verstoring van de openbare orde teweeggebracht dan bij een normale uitoefening van de demonstratievrijheid. Het hof legt echter geen straf op omdat die een *chilling effect* zou hebben op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht.⁵⁸⁴

Ten aanzien van het opleggen van sancties voor het beschadigen of vernielen van cultureel erfgoed overweegt het EHRM in *Handzhiyski/Bulgarije* dat publieke monumenten vaak fysiek uniek zijn en deel uitmaken van het cultureel erfgoed van een samenleving. **Proportionele sancties die gericht zijn op het ontmoedigen van handelingen die zulke objecten kunnen beschadigen of vernietigen, kunnen volgens het Hof daarom worden aangemerkt als noodzakelijk in een democratische samenleving**, hoe legitiem de motieven achter het handelen ook zijn. Het Hof overweegt daartoe dat discussies over het lot van publieke monumenten in een democratische rechtsstaat via de geëigende juridische kanalen dienen te worden gevoerd en niet met heimelijke of gewelddadige middelen (‘through the appropriate legal channels rather than by covert or violent means’).⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Hof Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1209.

⁵⁸¹ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347.

⁵⁸² Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347, met verwijzing naar HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 en HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742. Zie hierover ook EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 149.

⁵⁸³ Ibid.

⁵⁸⁴ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347.

⁵⁸⁵ EHRM 6 april 2021, appl. nr. 10783/14 (*Handzhiyski/Bulgarije*), par. 53.

Ook de burgemeester is in beginsel bevoegd om op te treden bij acties waarbij cultureel erfgoed wordt (of dreigt te worden) beschadigd of vernield. Betreft het een actie die wordt beschermd door het demonstratierecht, dan doet de burgemeester dit op basis van de Wet openbare manifestaties. Zoals ook ten aanzien van bezettingsacties is opgemerkt, kent deze wet andere regels voor demonstraties op openbare plaatsen – dat wil zeggen, plaatsen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn zoals pleinen, parken of wegen (zie § 4.2.1) – dan voor demonstraties op andere dan openbare plaatsen, zoals in een gebouw of op een privéterrein (zie § 4.2.2).

Bij **demonstraties op openbare plaatsen** waarbij bijvoorbeeld een standbeeld op een plein wordt beklad, is § II Wom (artikelen 2-7) van toepassing. Is de burgemeester voorafgaand aan de demonstratie op de hoogte van de geplande actie, dan kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom voorschriften stellen of – in een uiterst geval – een verbod uitvaardigen voor zover dat nodig is in het licht van de drie doelcriteria gezondheid, verkeer en wanordelijkheden. Zo zou de burgemeester om de bekladding en daarmee wanordelijkheden te voorkomen bijvoorbeeld als voorschrift kunnen stellen dat demonstranten op enige afstand moeten blijven van het standbeeld. Tijdens de demonstratie is de burgemeester bevoegd om aanwijzingen te geven (artikel 6 Wom) of – wederom in een uiterst geval – de actie te beëindigen (artikel 7 Wom). Voor zover sprake is van strafbaar gedrag, is het aan de officier van justitie om daartegen op te treden.

Bij een voor het publiek toegankelijke demonstratie die **niet plaatsvindt op een openbare en voor iedereen toegankelijke plaats**, waarbij kan worden gedacht aan het in een museum beschadigen of vernielen van een schilderij, kan de burgemeester op grond van artikel 8 Wom alleen tijdens de demonstratie optreden en niet voorafgaand daaraan. Daarnaast kan de burgemeester geen voorschriften aan de demonstratie verbinden, maar uitsluitend besluiten tot beëindiging, bijvoorbeeld ter bestrijding van wanordelijkheden.

Het feit dat enkele demonstranten een standbeeld of schilderij bekladden, terwijl andere demonstranten vreedzaam blijven demonstreren en zich niet zodanig wanordelijk gedragen, is overigens op zichzelf in beginsel niet voldoende grond om de demonstratie in zijn geheel te beëindigen (artikel 7 of artikel 8 Wom). Dit kan anders zijn als de gehele demonstratie bestaat uit het beschadigen of vernielen van het cultureel erfgoed. Dan kan het nodig zijn om de gehele demonstratie te beëindigen.

In artikel 11 lid 1 sub b Wom is het strafbaar gesteld om een voorschrift, beperking, aanwijzing of beëindigingsopdracht te overtreden die is gegeven op grond van de artikelen 5 tot en met 8 Wom. Dit betekent dat demonstranten – dit geldt ook bij blokkadeacties en bezettingsacties – die zich niet houden aan de beperkingen die de burgemeester oplegt, in beginsel door de officier van justitie kunnen worden aangehouden en vervolgd voor overtreding van artikel 11 Wom. Denk hierbij aan de situatie waarin demonstranten geen gehoor geven aan een beëindigingsopdracht van de burgemeester ex artikel 7 of artikel 8 Wom. Optreden op basis van artikel 11 Wom staat los van het optreden tegen strafbare feiten, zoals vernieling (artikel 350 Sr) of openlijke geweldpleging tegen goederen (artikel 141 Sr).

6.3 Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen

In sommige situaties kan de uitoefening van het demonstratierecht botsen met fundamentele rechten van anderen. De autoriteiten hebben in dat geval rekening te houden met twee verschillende fundamentele rechten, die in beginsel evenveel bescherming toekomen. In deze paragraaf staan we stil bij specifiek drie casussen: demonstraties bij abortusklinieken (§ 6.3.1), demonstraties bij woningen (§ 6.3.2) en demonstraties bij andere manifestaties, zoals een herdenking of optocht (§ 6.3.3). We bespreken achtereenvolgens de reikwijdte van de verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming van deze demonstraties en staan stil bij de mogelijkheden om de uitoefening van het demonstratierecht in dit soort gevallen te beperken.

6.3.1 Demonstraties bij abortusklinieken

Bij demonstraties bij abortusklinieken gaat het doorgaans om anti-abortus/pro-life-demonstranten die met borden en/of flyers voor de ingang van een abortuskliniek staan met als doel om bezoekers van de kliniek ervan te overtuigen af te zien van een abortus. In meerdere gemeenten komt het voor dat zij daarbij bezoekers van de kliniek persoonlijk aanspreken. De abortuskliniekbezoekers kunnen de aanwezigheid van de demonstranten bij de kliniek, en in het bijzonder dat zij door hen worden aangesproken, ervaren als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer en een bron van hinder en intimidatie. In dergelijke gevallen kan sprake zijn van een botsing tussen fundamentele rechten. Terwijl demonstranten het recht hebben om vreedzaam te demonstreren op een openbare plaats zoals een stoep voor een abortuskliniek, komen bezoekers en werknemers van een abortuskliniek het recht toe op eerbiediging van de privésfeer zoals neergelegd in artikel 10 Gw, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR.

Naar deze problematiek is al uitvoerig onderzoek gedaan. Voor een uitgebreidere analyse verwijzen wij naar de literatuur.⁵⁸⁶ Hieronder volstaan we met een meer beknopte analyse.

Op het moment van schrijven van dit rapport is een **viertal zaken aanhangig bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**, waarin de Raad naar verwachting richtinggevende uitspraken zal doen over de wijze waarop burgemeesters demonstraties bij abortusklinieken al dan niet kunnen reguleren.⁵⁸⁷ Het betreft vier rechtszaken over demonstraties bij abortusklinieken in Amsterdam, Haarlem (2x) en Groningen.⁵⁸⁸ Deze potentieel

⁵⁸⁶ N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024/15, nr. 2, p. 110-141; N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Demonstraties bij abortusklinieken', *Burgemeestersblad* 2022/27, 101, p. 51-53; N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Bufferzones bij abortusklinieken', in: B. Roorda, J.G. Brouwer, & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 182-232; B. Roorda, A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Locatiebeperkingen bij abortusklinieken en het recht tot betoging', *Gst.* 2022/36, p. 190-195; N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/16, p. 1314-1321.

⁵⁸⁷ Eerder dit jaar deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak in een andere zaak over een demonstratie bij de abortuskliniek in de gemeente Utrecht, zie ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3968.

⁵⁸⁸ Persagenda Raad van State van 10 juni, zie: https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

richtinggevende uitspraak **zal na de afrondingsdatum van dit rapport** worden gewezen en is derhalve niet meegenomen in de analyse.

6.3.1.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Hoewel er wel eens wordt betoogd dat anti-abortus/pro-life-demonstraties bij abortusklinieken per definitie neer zouden komen op intimidatie en daarmee buiten de bescherming van het demonstratierecht zouden vallen, is dit niet juist. Demonstraties die choqueren, kwetsen of verontrusten — of die om andere redenen als ongewenst of intimiderend worden ervaren — vallen in beginsel binnen de reikwijdte van de demonstratievrijheid. De grens van het demonstratierecht ligt daar waar de actie niet (langer) vreedzaam is: demonstranten hebben een gewelddadige intentie, roepen op tot geweld, of verwerpen anderszins de grondslagen van een democratische samenleving.⁵⁸⁹ Dat tegen bepaald gedrag strafrechtelijk kan worden opgetreden (artikel 11 lid 2 EVRM), betekent bovendien niet dat de protestactie zelf niet wordt beschermd (artikel 11 lid 1 EVRM).

In lijn hiermee beoordelen Nederlandse rechters protestacties bij abortusklinieken, zoals het aanspreken van personen en uitdelen van flyers, **doorgaans binnen het kader van het demonstratierecht**.⁵⁹⁰ In een uitspraak van 21 juli 2020 overweegt de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland echter dat het aanspreken van individuele bezoekers van een abortuskliniek door actievoerders niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht kan worden geschaard. De rechter stelt daartoe dat het aanspreken van individuele kliniekbezoekers ‘niet meer het uitdragen van een maatschappelijk probleem, maar het aankaarten van een individuele zaak bij een individueel persoon’ betreft.⁵⁹¹ Ook de rechtbank Amsterdam overweegt op 10 augustus 2023 dat het bij het aanspreken van specifieke personen bij een abortuskliniek feitelijk niet gaat om het op gang brengen van het maatschappelijk debat, maar om het voorkomen van een abortus bij de aangesproken vrouw. Of dit onder demonstreren of onder confronteren dan wel bekeren valt, laat de rechtbank expliciet in het midden.⁵⁹²

Gelet op de uitgangspunten die het EHRM hanteert ten aanzien van de reikwijdte van de demonstratievrijheid van artikel 11 EVRM, dient onzes inziens de lijn te worden gevolgd **dat het gemeenschappelijk of als onderdeel van een bredere demonstratieve actie van twee of meer personen individueel aanspreken⁵⁹³ van bezoekers op hun individuele gebruik van de abortuskliniek in beginsel wel valt onder de reikwijdte van**

⁵⁸⁹ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 48; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

⁵⁹⁰ Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 8.2; Rb. Midden-Nederland 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 15; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112; Rb. Amsterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6998; Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3095; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960

⁵⁹¹ Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.

⁵⁹² Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477.

⁵⁹³ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin er meerdere demonstranten aanwezig zijn, waarvan enkele achter een tafel bij een spandoek staan, terwijl een andere demonstrant personen individueel benadert en hen daarbij flyers aanbiedt. De handelingen van deze demonstrant vallen nog steeds onder de bescherming van de demonstratievrijheid.

de demonstratievrijheid.⁵⁹⁴ Demonstranten mogen – binnen de grenzen van de wet – immers zelf bepalen in welke vorm en met welke inhoud zij demonstreren.⁵⁹⁵ Het mogelijk hinderlijke of intimiderende karakter van die demonstraties plaatst de uiting in beginsel niet buiten de reikwijdte van het recht. Daar komt bij dat het houden van een protestactie in de vorm van flyeren en het daarbij (individueel) aanspreken van bezoekers van de kliniek er niet aan afdoet dat dergelijke acties zijn gericht op het uiten van een visie op politiek, maatschappelijk en/of ethisch gebied en er om die reden in beginsel van uitgegaan dient te worden dat dergelijke acties vallen onder de reikwijdte van het betogingsrecht, aldus de rechtbank Midden-Nederland in een uitspraak van 12 april 2021.⁵⁹⁶

6.3.1.2 Beperkingsmogelijkheden?

In Nederland vinden in vrijwel alle gemeenten waar een abortuskliniek staat regelmatig demonstraties plaats voor die kliniek.⁵⁹⁷ De burgemeester heeft bij dergelijke demonstraties de bevoegdheid om, indien noodzakelijk, voorafgaand aan en tijdens de demonstratie op te treden op grond van de artikelen 5-7 Wom. In de praktijk leggen burgemeesters op grond van artikel 5 lid 1 Wom vaak een **locatievoorschrift** op voorafgaand aan de demonstratie, zoals het voorschrift dat demonstranten aan de overkant van de straat dienen te staan.⁵⁹⁸ De burgemeester mag dergelijke beperkingen aan een demonstratie bij een abortuskliniek alleen opleggen als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.

De drie beperkingsgronden laten zich – zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3 – restrictief uitleggen.⁵⁹⁹ Het begrip ‘gezondheid’ ziet met name op de volksgezondheid.⁶⁰⁰ Een voorbeeld van een situatie waarin een beperking vanwege gezondheidsbelangen legitiem zou kunnen zijn, is als de kliniek zich in een smalle straat bevindt waar ten tijde van de Covid-19-pandemie geen 1,5 meter afstand kan worden gehouden voor de ingang. Het beschermen van de mentale gezondheid, zoals die van abortuskliniekbezoekers, is tot op heden niet door de rechter beoordeeld als beperking op grond van het gezondheids criterium. De rechtbank Noord-Holland overweegt in een recent vonnis echter dat de burgemeester in beginsel wel bevoegd is om een beperking op te leggen op grond van de bescherming van de psychische gezondheid.⁶⁰¹ In aansluiting op eerder onderzoek pleiten wij voor **terughoudendheid ten aanzien van het beperken van een demonstratie op grond van de psychische gezondheid**, in het bijzonder indien de demonstratie vanwege haar inhoud een negatieve invloed zou kunnen hebben op de psychische gezondheid van anderen.⁶⁰² Dit zou immers een inhoudelijke afweging vergen

⁵⁹⁴ Het EHRM of het VN-Mensenrechtencomité hebben (nog) geen uitspraak gedaan over demonstraties in de buurt van abortusklinieken. Zie in dit verband wel: EHRM 22 februari 1995, appl. nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*); EHRM 10 september 1997, appl. nr. 30936/96 (*Van Schijndel, Van der Heyden en Leenman/Nederland*); EHRM 16 november 2015, appl. nr. 3690/10 (*Annen/Duitsland*).

⁵⁹⁵ EHRM 27 november 2012, appl. nr. 58050/08 (*Sáska/Hongarije*), par. 21.

⁵⁹⁶ Rb. Midden-Nederland 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 15.

⁵⁹⁷ Zie over de rechtspraktijk: N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken’, *NJB* 2023/16, p. 1314-1321.

⁵⁹⁸ Ibid.

⁵⁹⁹ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

⁶⁰⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 39.

⁶⁰¹ Rb. Noord-Holland 18 september 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10562.

⁶⁰² N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Bufferzones bij abortusklinieken’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, ministerie van BZK, p. 223. Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder Rb. Haarlem 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *Gst.* 1996-7044, 4.

waar de burgemeester zich gelet op het censuurverbod van artikel 7 Gw, dat doorklinkt in artikel 5 lid 3 Wom, verre van dient te houden. Voor zover de bescherming van de psychische gezondheid reeds is verdisconteerd in strafrechtelijke bepalingen, kan dit in voorkomende gevallen wel een rol spelen bij de toepassing van het wanordelijkheden criterium.

Ten aanzien van het criterium ‘in het belang van het verkeer’ geldt dat tot op zekere hoogte dient te worden getolereerd dat een demonstratie een verstorend effect kan hebben op het verkeer. Tot op welke hoogte is afhankelijk van onder meer de plaats en de context van de demonstratie.⁶⁰³ Als een demonstratie in de nabijheid van een abortuskliniek een reëel gevaar voor het verkeer of niet slechts een tijdelijke verstoring van het verkeer oplevert, kan een beperking op grond van het verkeerscriterium gerechtvaardigd zijn. Hiervan zal evenwel niet snel sprake zijn.⁶⁰⁴

In de praktijk wordt met name het criterium ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ gebruikt als beperkingsgrond voor demonstraties bij abortusklinieken. De precieze uitleg ervan is in de context van anti-abortus/pro-life-demonstraties momenteel evenwel niet helder; de verwachte uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschaft hier mogelijk meer inzicht in. De grondwetgever noch de wetgever heeft het begrip ‘wanordelijkheden’ gedefinieerd. Met de terminologie ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ heeft de grondwetgever welbewust de drempel voor een beperking hoger willen leggen dan ‘ter handhaving van de openbare orde’.⁶⁰⁵ In de jurisprudentie inzake demonstraties bij abortusklinieken leggen Nederlandse rechters het wanordelijkhedenbegrip tot op heden uit in het licht van de aard van de gedragingen en de plaats waar de demonstratie plaatsvindt.⁶⁰⁶ Daarbij verwijzen zij naar de parlementaire geschiedenis van de Wet openbare manifestaties, waarin wordt gesteld dat de betekenis van de beperkingsgrond ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de **context** waarbinnen de grond wordt ingeroepen. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.⁶⁰⁷ In lijn met deze redenering wordt in de rechtspraak aangenomen dat ook abortusklinieken als zodanige locaties kunnen worden aangemerkt,⁶⁰⁸ en dat bezoekers van een abortuskliniek in zekere mate **meer bescherming behoeven** dan bezoekers van andere openbare locaties.⁶⁰⁹

Uit een analyse van de momenteel beschikbare rechtspraak inzake abortusklinieken leiden wij af dat de rechter het enkel benaderen en aanspreken van bezoekers van de abortuskliniek in beginsel onvoldoende acht om van wanordelijkheden te spreken.⁶¹⁰ **De wijze waarop demonstranten kliniekbezoekers benaderen en individueel aanspreken, kan**

⁶⁰³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

⁶⁰⁴ N. J. L. Swart & B. Roorda, ‘Demonstraties bij abortusklinieken’, *Burgemeestersblad* 2022/27, 101, p. 52.

⁶⁰⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 34; *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16; *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 10.

⁶⁰⁶ Zie o.a. Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 9.6; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960, r.o. 5.4.

⁶⁰⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17; ABRvS 21 september 2009, ECLI:NL:RVS:2016:2521.

⁶⁰⁸ Zie o.a. Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112, r.o. 30; Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 10.1; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

⁶⁰⁹ Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957 en ECLI:NL:RBAMS:2022:9960; Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477.

⁶¹⁰ Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960 en ECLI:NL:RBNHO:2022:9957. Zie ook Rb. Midden-Nederland 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436. Zie echter: Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.

volgens deze jurisprudentie echter de grens van het toelaatbare overschrijden.⁶¹¹

Met name de mate van indringendheid en vastberadenheid waarmee demonstranten trachten bezoekers van de abortuskliniek persoonlijk aan te spreken op ethische kwesties, hen achternalopen en hen naroeven met als doel het gesprek voort te zetten, ook nadat is aangegeven dat daar geen prijs op wordt gesteld, maakt naar het oordeel van enkele rechters dat sprake kan zijn van wanordelijkheden.⁶¹² Daarbij wordt tevens overwogen dat de rechten van de abortuskliniekbezoekers – zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM – geen belangen zijn die een rol spelen bij de vraag of de burgemeester de bevoegdheid toekomt om beperkingen te stellen aan de demonstratie. Wel kunnen deze aspecten volgens de rechter een rol spelen bij de vraag of de burgemeester diens bevoegdheid proportioneel heeft ingezet.⁶¹³

Voor het **expliciet afwegen van botsende grondrechten** – het recht om te demonstreren tegenover het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – is in het Nederlandse recht echter geen juridische grondslag te vinden.⁶¹⁴ De burgemeester kan immers geen beperkingen opleggen met de bescherming van de rechten en vrijheden als grondslag; de grondwetgever heeft ervoor gekozen de doelcriteria te beperken tot de bovenstaande drie criteria (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden). Het wanordelijkhedenbegrip wordt – met het oog op de context van abortusklinieken – in de rechtspraak weliswaar tot op zekere hoogte gebruikt voor de bescherming van de belangen van kliniekbezoekers, maar de huidige interpretatie ervan levert, zoals onder andere uit interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gehouden (zie ook hoofdstuk 7), onduidelijkheid op in de praktijk.

Bovendien wordt de burgemeester in verschillende rechtszaken door de rechter op de vingers getikt vanwege een **motiveringsgebrek** van de opgelegde (locatie)beperkingen.⁶¹⁵ De burgemeester dient zorgvuldig te motiveren waarom en op welke grondslag het noodzakelijk is dat demonstranten bijvoorbeeld afstand van de abortuskliniek dienen te houden.⁶¹⁶ Die motivering kan niet bestaan uit algemene overwegingen, maar dient te zijn toegespitst op de specifieke demonstratie.⁶¹⁷ De burgemeester dient zich daarbij in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden **binnen zicht- en geluidafstand** van het doel waartegen zij zich richt.⁶¹⁸ Aan dit criterium is in beginsel voldaan indien de burgemeester voorschrijft dat een demonstratie bij een abortuskliniek aan de overkant van de straat moet plaatsvinden. Dat is anders wanneer demonstreren uitsluitend op honderden meters afstand van de kliniek is toegestaan.

⁶¹¹ Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920; Rb. Noord-Holland 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579; Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957; Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477.

⁶¹² Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 10.1; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4;

⁶¹³ Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960 en ECLI:NL:RBNHO:2022:9957; Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477, r.o. 8.

⁶¹⁴ Zie hierover: N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024/15, nr. 2, p. 110-141.

⁶¹⁵ Zie Rb. Midden-Nederland 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112; Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3095; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960; N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/16, p. 1318.

⁶¹⁶ N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/16, p. 1318.

⁶¹⁷ Ibid; artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht; PG Awb I, p. 270-272. Zie ook ABRvS 26 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2610.

⁶¹⁸ Ibid, par. 405.

In lijn hiermee geldt dat elke demonstratie in beginsel een eigen afweging vergt. Dit betekent dat het instellen van een **permanente bufferzone** – waarbij de algemene beperking wordt gesteld dat bepaalde protestgerelateerde activiteiten niet zijn toegestaan binnen een bepaald gebied rondom de abortuskliniek – momenteel niet tot de mogelijkheden behoort die burgemeesters hebben om demonstraties in Nederland te reguleren. Het instellen van dergelijke vaste zones is enkel mogelijk als de **formele wetgever** daartoe besluit, net als overigens in Duitsland (§ 8.5.1) en Engeland (§ 9.5.1) onlangs is gebeurd.

Het bovenstaande betekent dat de burgemeester momenteel bij de regulering van anti-abortus/pro-life-demonstraties op grond van de Wet openbare manifestaties niet of nauwelijks rekening kan houden met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Kan die afweging dan wel worden gemaakt middels het strafrecht? Er zijn enkele strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht die specifiek het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waarborgen. Denk aan belaging (artikel 285b Sr), bedreiging (artikel 285 Sr) en hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr). Voor de toepassing van artikel 285, 285b en 426bis Sr in de context van demonstraties bij abortusklinieken ligt de lat hoog, onder andere vanwege de vereiste **wederrechtelijkheid** van het gedrag van demonstranten. Bij de totstandkoming van artikel 285b Sr merken de indieners van het wetsvoorstel op dat de term ‘wederrechtelijk’ aangeeft dat het niet de bedoeling is om het gedrag van demonstranten onder het bereik van het artikel te laten vallen, mits zij verantwoordelijk gebruikmaken van het demonstratierecht.⁶¹⁹ Betoogd kan evenwel worden dat er bij de beoordeling of de demonstranten zich wederrechtelijk hebben gedragen rekening zou kunnen worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer van bezoekers en personeel van een abortuskliniek. Wederrechtelijkheid zou dan zo kunnen worden uitgelegd dat demonstreren bij een abortuskliniek wederrechtelijk wordt indien dat op een zodanige wijze wordt gedaan dat de demonstranten daarmee onevenredig het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van bezoekers en personeel beperken en zodoende niet verantwoordelijk gebruikmaken van hun demonstratierecht. Wanneer dat het geval is, hangt evenwel af van de concrete omstandigheden van het geval.

Overigens is het ook mogelijk voor bijvoorbeeld de abortuskliniek om zelf naar de **civiele rechter** te stappen en de rechter te verzoeken om een (straat)verbod jegens bepaalde demonstranten. De civiele rechter is in het verleden wel eens tot de conclusie gekomen dat het gedrag van de demonstranten in die specifieke zaken kan worden gekwalificeerd als een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW en heeft op die grondslag het verzoek toegewezen. In de zaak *Van den Dungen* wijst de civiele rechter het verzoek van een abortuskliniek om een straatverbod van 250 meter op te leggen toe;⁶²⁰ een verbod dat standhoudt tot aan het ECRM (het voormalige voorportaal van het EHRM) toe.⁶²¹

6.3.2 Demonstraties bij woningen

Het vraagstuk van demonstraties bij woningen komt in de belangstelling te staan wanneer (groepen) actievoerders in 2022 de woningen bezoeken van toenmalig D66-partijleider Sigrid

⁶¹⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25768, nr. 5, p. 16.

⁶²⁰ Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999.

⁶²¹ ECRM (/EHRM) 22 februari 1995, appl. nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*). Zie hierover uitgebreider: N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Bufferzones bij abortusklinieken’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, ministerie van BZK 2021, p. 200-201.

Kaag en toenmalig minister voor Natuur en Stikstof Christianne van der Wal. Daarop neemt de Tweede Kamer in 2022 de motie Sneller/Van der Werf aan. De motie verzoekt de regering om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici strenger kan worden aangepakt of verboden.⁶²² Dit onderzoek is uitgevoerd en in 2023 gepubliceerd.⁶²³ Voor een uitgebreide behandeling van het vraagstuk van demonstraties bij woningen verwijzen we dan ook naar dit onderzoeksrapport. Hieronder bespreken we de verdrags- en grondwettelijke bescherming van de protestacties en de huidige beperkingsmogelijkheden.

6.3.2.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Net als in het geval van demonstraties voor abortusklinieken kan er bij demonstraties bij woningen sprake zijn van een botsing tussen fundamentele rechten. Het gaat hierbij om demonstranten die naar de woning van een bepaalde persoon gaan om daar hun mening te uiten. Dergelijke protesten kunnen door de bewoners – en omwonenden – als zeer hinderlijk en indringend worden ervaren. Beide partijen komt een beroep toe op een fundamenteel recht: de demonstranten staan vreedzaam voor de woning op de stoep te demonstreren,⁶²⁴ terwijl de bewoners tegen wie de actie zich richt worden beschermd door het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in artikel 10 Gw, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR.⁶²⁵

Ook demonstraties die hinder veroorzaken of als aanstootgevend worden ervaren, vallen onder de reikwijdte van het demonstratierecht.⁶²⁶ Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen, beschermt het demonstratierecht niet alleen ideeën die gunstig worden ontvangen, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten.⁶²⁷ Dat er van een demonstratie bij een woning een intimiderende werking kan uitgaan, betekent dus niet dat de actie geen bescherming van het demonstratierecht toekomt. In een arrest van 16 december 2008 oordeelt het gerechtshof Den Bosch dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie een **geoorloofd en door het demonstratierecht verzekerd middel** is om een bepaalde problematiek onder de aandacht van de politiek te brengen. ‘Nu de demonstratievrijheid als een van de fundamentele waarborgen voor de democratie geldt, is voor het aanmerken als belaging van een op een politica als volksvertegenwoordigster gerichte demonstratie dan ook niet snel plaats’, zo overweegt het gerechtshof.⁶²⁸

Hebben de organisatoren en deelnemers (i) een gewelddadige intentie, (ii) roepen zij op tot geweld of (iii) verwerpen zij anderszins de grondslagen van een democratische samenleving,

⁶²² *Kamerstukken II* 2021/22, 36062, nr. 15.

⁶²³ N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, ministerie van BZK/J&V 2023. Zie meer recent over dit onderwerp: N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1.

⁶²⁴ EHRM 11 januari 2022, appl. nr. 12781/16 (*Petrenco/Republiek Moldavië*); Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

⁶²⁵ EHRM 16 november 2004, appl. nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*); EHRM 20 april 2004, appl. nr. 48995/99 (*Surugiu/Roemenië*); EHRM 12 april 2016, appl. nr. 64602/12 (*R.B./Hongarije*).

⁶²⁶ EHRM 7 december 1976, appl. nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), par. 49; EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*), par. 86.

⁶²⁷ *Ibid*; EHRM 15 mei 2024, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*), par. 63.

⁶²⁸ Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

dan kan dit betekenen dat die actie niet meer wordt beschermd door het demonstratierecht.⁶²⁹ Zo overweegt het EHRM in *Vona/Hongarije* dat het organiseren van paramilitaire marsen in wijken waar personen van Roma-afkomst wonen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie overschrijdt en neerkomt op racistische intimidatie. Deze marsen hebben volgens het Hof een intimiderend effect op personen van Roma-afkomst, vooral omdat zij zich thuis bevinden en als zodanig een gevangen publiek ('captive audience') vormen.⁶³⁰ Het Hof voegt daar de volgende overweging aan toe:

*'In the Court's view, a paramilitary march goes beyond the mere expression of a disturbing or offensive idea, since the message is accompanied by the physical presence of a threatening group of organised activists. Where the expression of ideas is accompanied by a form of conduct, the Court considers that the level of protection generally granted to freedom of expression may be reduced in the light of important public-order interests related to that conduct. If the conduct associated with the expression of ideas is intimidating or threatening or interferes with the free exercise or enjoyment by another of any Convention right or privilege on account of that person's race, these considerations cannot be disregarded even in the context of Articles 10 and 11.'*⁶³¹

In het licht van deze overweging kan bijvoorbeeld worden gesteld dat de actie waarbij een persoon (in bijzijn van anderen) met een brandende fakkel bij de woning van voormalig minister Sigrid Kaag stond en leuzen riep – hetgeen door een medeverdachte werd gefilmd en live werd gestreamd – niet als vreedzame demonstratie is aan te merken. Deze persoon is door de rechter veroordeeld voor bedreiging; de verdachte had volgens de rechter een dermate bedreigende situatie gecreëerd dat bij de toenmalige D66-partijleider in redelijkheid de vrees kon ontstaan dat zij het slachtoffer zou worden van brandstichting.⁶³²

Het EHRM is over het algemeen zeer terughoudend met het buiten de reikwijdte plaatsen van een protestactie.⁶³³ Demonstranten die zelf geen geweld gebruiken, blijven in beginsel beschermd door artikel 11 EVRM wanneer er sprake is van sporadische geweldpleging door andere demonstranten.⁶³⁴ In de praktijk is het soms geen sinecure om vreedzame en niet-vreedzame demonstranten van elkaar te onderscheiden. In zulke gevallen is het, nu het demonstratierecht een fundamenteel recht is, aan te bevelen dat autoriteiten uitgaan van een vermoeden van vreedzaamheid en de actie in eerste instantie beschouwen als een vreedzame demonstratie (zoals we in eerdere delen van dit rapport ook schreven).⁶³⁵ Dit geldt des te meer omdat de

⁶²⁹ EHRM 21 november 2003, appl. nr. 56896/17 (*Laurijssen e.a./Nederland*), par. 48-49. Zie in dit verband ook EHRM 9 juli 2013, appl. nr. 35943/10 (*Vona/Hongarije*), par. 66.

⁶³⁰ EHRM 9 juli 2013, appl. nr. 35943/10 (*Vona/Hongarije*), par. 66.

⁶³¹ Ibid.

⁶³² Hof Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:216.

⁶³³ Zie in dit verband EHRM 21 november 2003, appl. nr. 56896/17 (*Laurijssen e.a./Nederland*).

⁶³⁴ EHRM 21 november 2003, appl. nr. 56896/17 (*Laurijssen e.a./Nederland*), par. 50; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91.

⁶³⁵ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2019, p. 9.

demonstratievrijheid niet uitsluit dat tegen strafbaar gedrag van individuele demonstranten kan worden opgetreden.⁶³⁶ Hier gaan wij in de volgende paragraaf verder op in.

6.3.2.2 Beperkingsmogelijkheden?

De Wet openbare manifestaties kent geen specifieke bevoegdheid om demonstraties bij woningen te beperken dan wel te verbieden. Zoals geldt voor de meeste casussen in dit hoofdstuk, kan de burgemeester op basis van de artikelen 5 tot en met 7 Wom een demonstratie bij een woning alleen beperken, of in een uiterst geval verbieden of beëindigen, als dat noodzakelijk is gelet op een of meerdere van de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden.

Hoewel de regering bij het opstellen van de Wet openbare manifestaties heeft aangegeven dat rechten en vrijheden van anderen zijn verwerkt in de drie beperkingsgronden van het demonstratierecht,⁶³⁷ heeft de regering tegelijkertijd benadrukt dat deze beperkingsgronden strikt moeten worden uitgelegd.⁶³⁸ Er bestaat dus **geen expliciete basis** om de rechten van anderen, zoals de bescherming van het genot van de eigen woning, mee te wegen in de belangenafweging die de burgemeester maakt op grond van de artikelen 5-7 Wom. Ter vergelijking dient de EHRM-zaak *Póka/Hongarije*. In deze zaak betreft het een verbod op een demonstratie in de buurt van een woning van een politicus, dat volgens de lagere Hongaarse rechter kan worden gestoeld op het bestaan van een botsing tussen fundamentele rechten.⁶³⁹ Het EHRM concludeert echter dat de bescherming van de rechten van anderen niet voorkomt in de uitputtende lijst van beperkingsgronden van de toen geldende Hongaarse demonstratiewet. Daarmee is niet voldaan aan het vereiste dat de beperking is voorzien bij wet, wat een schending van artikel 11 EVRM oplevert.⁶⁴⁰

Dit betekent dat het beschermen van het recht op eerbiediging van de woning – gelet op de huidige vormgeving van de beperkingssystematiek van het Nederlandse demonstratierecht – niet de expliciete grondslag van een beperking van een demonstratie bij een woning kan zijn.

Zoals in het grondwettelijk kader van hoofdstuk 3 is beschreven, wordt de betekenis van de beperkingsgrond ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ wel tot op zekere hoogte beïnvloed door de **context** waarbinnen de grond wordt ingeroepen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de grens van wanordelijkheden eerder kan zijn bereikt bij demonstraties die plaatsvinden in de nabijheid van specifieke plaatsen.⁶⁴¹ In de rechtspraak zijn abortusklinieken bijvoorbeeld aangewezen als plaatsen in de buurt waarvan ter voorkoming van wanordelijkheden strengere eisen kunnen worden gesteld.⁶⁴² Gelet op het recht op eerbiediging van

⁶³⁶ N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1, p. 47.

⁶³⁷ *Handelingen I* 1988/89, 19 april 1988, p. 932.

⁶³⁸ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 1998 en 2200.

⁶³⁹ EHRM 6 oktober 2020, appl. nr. 31573/14 (*Póka/Hongarije*), par. 10-11.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, par. 21 en 25; zie N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1, p. 42-46.

⁶⁴¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

⁶⁴² Zie o.a. Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112, r.o. 30; Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 10.1; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNH.O:2022:9957, r.o. 7.4.

de persoonlijke levenssfeer, dat in het gedrang kan komen bij demonstraties bij woningen, bestaan er volgens Swart argumenten om **ook de omgeving van woningen als een dergelijke plaats aan te merken**.⁶⁴³ De woning is bij uitstek een plaats waar men zich moet kunnen terugtrekken van de drukte van het openbare leven en waar – zoals volgt uit de rechtspraak van het EHRM – het privé- en familieleven zich ontwikkelt. Men heeft volgens het EHRM daarom een recht op ‘the quiet enjoyment of that area’.⁶⁴⁴

In de situatie waarin er een concrete vrees bestaat dat tijdens een demonstratie bij een woning bijvoorbeeld strafbare feiten zullen worden gepleegd, zoals openlijke geweldpleging,⁶⁴⁵ kan de burgemeester op grond van artikel 5 Wom voorschriften verbinden aan de demonstratie om wanordelijkheden te voorkomen. Houdt een demonstrant zich niet aan de voorschriften, dan bedreigt artikel 11 Wom diegene met straf. Een verbod (artikel 5 Wom) of een beëindiging (artikel 7 Wom) van de demonstratie bij een woning kan alleen als minder vergaande maatregelen, zoals het vooraf stellen van voorschriften (artikel 5 Wom) of het geven van aanwijzingen tijdens de demonstratie (artikel 6 Wom), onvoldoende toereikend zijn.⁶⁴⁶ Zo oordeelt het EHRM dat een demonstratie die gedurende een week dag en nacht onder de ramen van een appartementencomplex plaatsvond onvermijdelijk tot ernstige overlast voor de bewoners leidde, waardoor een ontbinding van de demonstratie niet disproportioneel was.⁶⁴⁷

Wanneer een voor het publiek toegankelijke demonstratie plaatsvindt **op het erf** waarop de woning is gelegen – dus niet op een openbare plaats – kan de burgemeester op grond van artikel 8 Wom uitsluitend tijdens de demonstratie ingrijpen door deze te beëindigen. Dit mag alleen indien de bescherming van de gezondheid of het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden dat noodzakelijk maakt. Daarnaast kan tegen dergelijke acties strafrechtelijk worden opgetreden, bijvoorbeeld wanneer sprake is van **huisvredebreuk**.

Strafbare feiten als huisvredebreuk (artikel 138 Sr), maar ook belaging (artikel 285b Sr), bedreiging (artikel 285 Sr) en hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr), zijn geïntroduceerd met het oog op (onder meer) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Net als we in de vorige paragraaf opmerkten ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken, kan de bescherming van het demonstratierecht bij een demonstratie die weliswaar inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een ander er echter aan in de weg staan dat wordt voldaan aan de delictsomschrijving van deze delicten. Dat geldt in het bijzonder indien de wederrechtelijkheid als bestanddeel is opgenomen in de delictsomschrijving. Vreedzame demonstranten zullen zich er in beginsel succesvol op kunnen beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel 285b Sr.⁶⁴⁸ Betoogd zou echter kunnen worden dat er bij de beoordeling of de demonstranten wederrechtelijk hebben gehandeld rekening zou kunnen worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht van de personen waartegen de demonstratie is gericht (vgl. § 6.3.1.2 van dit hoofdstuk).

Met betrekking tot deze strafbare feiten kan van personen met een **publieke functie** tot op zekere hoogte meer worden gevergd dan van de ‘gemiddelde’ burger. In het eerdergenoemde

⁶⁴³ N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1, p. 48.

⁶⁴⁴ Ibid; EHRM 16 november 2004, appl. nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*), par. 53.

⁶⁴⁵ Rechtspraak, ‘Actievoerders bestraft voor openlijk geweld in straat minister’, 23 september 2022, www.rechtspraak.nl; Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333.

⁶⁴⁶ *Handelingen II* 1988/89, 27 januari 1988, p. 2236.

⁶⁴⁷ EHRM 15 mei 2024, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*).

⁶⁴⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 25768, nr. 7, p. 14.

arrest van 16 december 2008 oordeelt het gerechtshof Den Bosch dat de (publieke) belangen die politici behartigen met zich meebrengen dat zij in een hogere mate inbreuken op hun privéleven dienen te dulden dan personen zonder politieke functie. Het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie, evenals het bellen naar haar werk- en privételefoonnummer, leiden volgens het Hof daarom niet tot strafbare belaging.⁶⁴⁹ Vermeldenswaardig in dit verband is dat de Duitse rechter in dergelijke zaken juist oordeelt dat politici een bovengemiddelde bescherming van de privésfeer toekomt (zie hierover uitgebreider § 8.5.2).

Ter handhaving van de openbare orde kan de politie een blokkade opzetten om te voorkomen dat demonstranten zich begeven naar de woning van een bepaald persoon, bijvoorbeeld wanneer de demonstratie op die locatie vooraf niet is toegestaan. Het doorbreken van een dergelijke **politieblokkade** is strafbaar op grond van artikel 180 Sr, dat het zich verzetten tegen een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van diens bediening strafbaar stelt (zie ook § 5.2). Indien dit verzet in vereniging – dat wil zeggen met meerdere personen – plaatsvindt, geldt op grond van artikel 182 Sr een strafverzwarende omstandigheid. Een concreet voorbeeld hiervan deed zich voor in juni 2022, toen de politie de toegangsweg naar de woning van de toenmalige minister van Natuur en Stikstof had afgezet met linten en dwars op de weg geplaatste politieauto's, om te voorkomen dat demonstranten met tractoren en andere landbouwvoertuigen het woonadres van de minister zouden bereiken. Demonstranten hadden daarop één van deze politieauto's verplaatst door tegen het voertuig te duwen en eraan te trekken met het oogmerk de blokkade op te heffen en doorgang te verlenen aan de voertuigen. De rechter veroordeelt hen voor artikel 180 en 182 Sr.⁶⁵⁰

6.3.3 Demonstraties bij andere manifestaties

Demonstraties kunnen als doel hebben om een **tegengeluid** te laten horen tegen een andere grondwettelijk beschermde manifestatie, zoals een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, een vergadering of betoging.⁶⁵¹ Dit noemen we een tegendemonstratie. Tegendemonstraties vinden in beginsel plaats op hetzelfde moment en in de buurt van de oorspronkelijke manifestatie, wat betekent dat twee tegengestelde groepen gelijktijdig aanwezig zijn. Denk bijvoorbeeld aan de pro-Palestina-demonstratie die op 7 oktober 2024 plaatsvond in de nabijheid van een manifestatie op de Dam waarbij de manifestanten stilstonden bij de slachtoffers van de inval van Hamas op 7 oktober 2023,⁶⁵² of de pro-choice-demonstranten die tijdens de jaarlijkse Mars voor het Leven, georganiseerd door de anti-abortus/pro-life-beweging Schreeuw om Leven, hun steun voor het recht op abortus uiten.⁶⁵³ Bij tegendemonstraties staan tegenovergestelde standpunten tegenover elkaar, wat kan leiden tot spanningen en conflicten.

⁶⁴⁹ Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134; zie ook N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1, p. 42-46.

⁶⁵⁰ Hoge Raad 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:646.

⁶⁵¹ Onder het begrip 'manifestatie' vallen verschillende soorten bijeenkomsten, waaronder zowel betogingen als vergaderingen en religieuze bijeenkomsten.

⁶⁵² 'Betoging tegen Israëldemonstratie vanmiddag op Damrak, trams tijdelijk omgeleid', 7 oktober 2024, *AT5* <https://www.at5.nl/nieuws/228926/regels-demonstraties-israel-palestina-amsterdam>.

⁶⁵³ 'Duizenden lopers in mars tegen abortus Den Haag, ook tegendemonstraties', 12 november 2022, *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2452115>.

6.3.3.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Het uitgangspunt is dat een tegendemonstratie **net zoveel bescherming toekomt** als de oorspronkelijke manifestatie waartegen zij is gericht, zoals een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, een vergadering of betoging.⁶⁵⁴ Autoriteiten dienen zowel de oorspronkelijke manifestatie als de tegendemonstratie niet alleen te eerbiedigen, maar hebben ook een positieve verplichting om zich **actief in te spannen** zodat beide manifestaties vreedzaam en veilig kunnen verlopen.⁶⁵⁵ Het EHRM benadrukt in dit verband dat de bescherming van meningen en de vrijheid om deze te uiten een van de kernfuncties van artikel 11 EVRM vormt. De autoriteiten moeten daarbij optreden als de ultieme waarborger ('ultimate guarantor') van de beginselen van pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid.⁶⁵⁶ 'If every probability of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration was to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views', aldus het EHRM.⁶⁵⁷

Een tegendemonstratie is het op gezamenlijke wijze vreedzaam laten horen van een tegengeluid en is daarmee **iets anders dan vijandig publiek** (*hostile audience*), dat enkel tot doel heeft om geweld te plegen tegen manifestanten of de oorspronkelijke manifestatie op andere wijze ernstig te verstoren of belemmeren. Het is belangrijk om deze twee begrippen van elkaar te onderscheiden. Het recht op tegendemonstreren omvat namelijk niet het anderen onmogelijk maken om hun recht op demonstreren uit te oefenen, bijvoorbeeld door (te dreigen met) geweld.⁶⁵⁸

Tegen vijandig publiek dient een manifestatie dan ook actief te worden beschermd. Een vreedzame manifestatie moet zonder vrees voor fysiek geweld door tegenstanders kunnen plaatsvinden. Het EHRM overweegt in dit verband dat angst hiervoor manifestanten immers zou kunnen ontmoedigen om zich uit te spreken over maatschappelijk controversiële onderwerpen.⁶⁵⁹ Deze *hostile audience*-problematiek deed zich bijvoorbeeld voor bij de Sinterklaasintocht in Staphorst in 2022, waarbij demonstranten van Kick Out Zwarte Piet onderweg naar de locatie van hun aangekondigde tegendemonstratie werden tegengehouden door personen die met geweld probeerden te voorkomen dat de demonstratie kon plaatsvinden.⁶⁶⁰ Autoriteiten dienen tegen dergelijk vijandig publiek op te treden om zodoende de demonstratievrijheid van vreedzame demonstranten te beschermen.

⁶⁵⁴ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 14; zie ook punt 2 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), ECHR 2012, 212.

⁶⁵⁵ EHRM 1 december 2020, appl. nr. 46712/15 (*Berkman/Rusland*), par. 46.

⁶⁵⁶ EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*), par. 85; EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Ollinger/Oostenrijk*), par. 38; EHRM 12 mei 2015, appl. nr. 73235/12 (*Identoba/Georgië*), par. 94.

⁶⁵⁷ EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*), par. 107; EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Ollinger/Oostenrijk*), 36.

⁶⁵⁸ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*), par. 32; zie ook de annotatie van E.A. Alkema bij dit arrest (NJ 1991, 641).

⁶⁵⁹ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform "Ärzte für das Leben"/Oostenrijk*), par. 32; EHRM 12 mei 2015, appl. nr. 73235/12 (*Identoba/Georgië*), par. 95.

⁶⁶⁰ Rechtspraak, 'Taakstraffen voor openlijk geweld bij sinterklaasintocht Staphorst', 30 januari 2024 www.rechtspraak.nl; Rb. Overijssel 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:514 en ECLI:NL:RBOVE:2024:516 en ECLI:NL:RBOVE:2024:517.

Als een tegenprotestactie valt te kwalificeren als een vreedzame tegendemonstratie en dus niet als vijandig publiek, dan geldt dat afzonderlijke geweldsincidenten onvoldoende zijn om de gehele tegendemonstratie als niet-vreedzaam aan te merken. Wanneer het geweld echter duidelijk wijdverspreid is binnen de tegendemonstratie, valt deelname aan die demonstratie als zodanig niet langer onder de bescherming van het demonstratierecht.⁶⁶¹ Wordt er geweld gepleegd door tegendemonstranten of door vijandig publiek, dan betekent dat (vanzelfsprekend) niet dat de manifestatie waar dat gedrag tegen is gericht niet langer vreedzaam is. De vraag of een manifestatie vreedzaam is, moet worden beoordeeld aan de hand van geweld dat uitgaat van de deelnemers van die manifestatie zelf.⁶⁶²

Specifiek voor **tegendemonstraties tijdens herdenkingsbijeenkomsten** geldt het volgende. Herdenkingen vallen volgens de rechtspraak in beginsel ook onder de bescherming van het recht tot vergadering ex artikel 9 Gw dan wel het recht tot betoging dat in dezelfde grondwetsbepaling is neergelegd.⁶⁶³ Het bijzondere karakter van een herdenking kan ertoe leiden dat eerder sprake is van een verstoring ervan dan bij andere vormen van manifestaties. Dit komt doordat stilte en waardigheid als kernelementen kunnen worden beschouwd van de uiting tijdens een herdenking.⁶⁶⁴

In beginsel valt een tegendemonstratie tijdens een herdenking onder de bescherming van de demonstratievrijheid, en moeten de autoriteiten beide manifestaties zoveel mogelijk naast elkaar faciliteren.⁶⁶⁵ Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een tegendemonstratie buiten de reikwijdte van dit vrijheidsrecht worden geschaard. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de op 4 mei 2018 geplande lawaaidemonstratie, vlak voor de twee minuten stilte van de Nationale Herdenking op de Dam.⁶⁶⁶ De rechter overweegt ten aanzien van deze actie dat het maken van lawaai de herdenking zodanig zou verstoren dat deze feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt, hetgeen ook het doel van de organisator was. Daarbij stelt de rechter dat de actie niet viel onder de reikwijdte van het recht op betoging ex artikel 9 Gw: de actie had niet (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting, maar feitelijke dwang overheerste.⁶⁶⁷ Heeft een actie dus puur als doel om de manifestatie van een ander te verhinderen, dan valt die actie in beginsel niet binnen de grenzen van het betogingsrecht. Bovendien is het strafbaar om een vergadering of betoging opzettelijk te verstoren (artikel 144 Sr) of met geweld of bedreiging met geweld te verhinderen (artikel 143 Sr). Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

6.3.3.2 Beperkingsmogelijkheden?

Aangezien een tegendemonstratie evenveel bescherming toekomt als de oorspronkelijke manifestatie waartegen die is gericht, hebben ook tegendemonstranten in beginsel het recht om

⁶⁶¹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 19.

⁶⁶² Ibid, par. 8.

⁶⁶³ Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341, r.o. 6.3-6.4; zie in dit verband ook de annotatie van B. Roorda en J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407, AB 2019/477.

⁶⁶⁴ Zie in dit verband ook Amnesty International Netherlands, 'Demonstreren bij herdenkingen', april 2025, www.amnesty.nl.

⁶⁶⁵ EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 422.

⁶⁶⁶ ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835.

⁶⁶⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8-9; Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341, r.o. 6.3-6.4; ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835.

zelf te bepalen waar zij willen demonstreren.⁶⁶⁸ In de meeste gevallen zullen zij in de directe nabijheid willen staan van de manifestatie waartegen de tegendemonstratie zich richt. Daarbij geldt dat de burgemeester zich er – voor zover redelijkerwijs mogelijk – voor moet inspannen dat de tegendemonstranten kunnen demonstreren op de plek waar ze willen demonstreren, zodat zij gezien en gehoord kunnen worden door datgene waartegen ze willen demonstreren. Kortom, de manifestaties dienen voor zover mogelijk ‘**within sight and sound**’ van elkaar plaats te vinden.⁶⁶⁹

Een tegendemonstratie kan daarmee niet zomaar worden beperkt door die bijvoorbeeld naar een andere locatie te verwijzen. Door de burgemeester opgelegde beperkingen dienen immers altijd **noodzakelijk** te zijn in het kader van de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Verder geldt dat de burgemeester voor zover nodig voldoende politie in dient te zetten om de groepen van elkaar te scheiden.⁶⁷⁰ Vinden er geen wanordelijkheden tussen de groepen plaats, of is er geen reële vrees dat dit het geval zal zijn, dan is het opleggen van een (locatie)beperking in beginsel niet noodzakelijk. Daarbij geldt bovendien dat een (tegen)demonstratie niet kan worden beperkt enkel vanwege een heftige of gewelddadige reactie van anderen. Dergelijk gedrag zou dan immers worden beloond. Juist daarom rust op de overheid de positieve verplichting om de uitoefening van het demonstratierecht te beschermen tegen vijandige of gewelddadige reacties van derden.⁶⁷¹

Zoals we schreven in § 2.2.2.1 van dit rapport, moeten autoriteiten – wanneer een locatiebeperking wel noodzakelijk is – alternatieve locaties aanbieden die zo dicht mogelijk liggen bij de oorspronkelijk voorgestelde plaats.⁶⁷² De demonstratie mag bijvoorbeeld niet slechts worden toegestaan aan de rand van de stad of op een afgezonderd plein, ‘where its impact will be muted’.⁶⁷³ Ook andere manieren om een mening te uiten, zoals het plaatsen van videoschermen in de nabijheid van het beoogde publiek van de demonstratie, vormen geen toereikende vervanging voor de fysieke aanwezigheid van de deelnemers binnen het gezichts- en gehoorsbereik van dat publiek.⁶⁷⁴

Het verbieden (artikel 5 Wom) of beëindigen (artikel 7 Wom) van een vreedzame tegendemonstratie is uitsluitend toegestaan in uitzonderlijke situaties, wanneer zelfs de inzet van heel veel politie – nog meer dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal – er niet

⁶⁶⁸ EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 43.

⁶⁶⁹ EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 317, met verwijzing naar: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd Edition)*, (CDL-AD(2010)020), 9 juli 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

⁶⁷⁰ EHRM 20 oktober 2005, appl. nr. 44079/98 (*Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden en Ivanov/Bulgarije*), par. 115; EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 43; EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Ollinger/Oostenrijk*), par. 48.

⁶⁷¹ EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Ollinger/Oostenrijk*), par. 36-38.

⁶⁷² EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 41, verwijzing naar European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 83.

⁶⁷³ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 40, verwijzing naar VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, A/HRC/20/27, 21 mei 2012, par. 40.

⁶⁷⁴ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*), par. 41, verwijzing naar European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 147.

voor kan zorgen dat de burgemeester de demonstratie tegelijkertijd met de andere manifestatie veilig kan laten plaatsvinden.⁶⁷⁵ Een niet-gespecificeerd en algemeen risico op een gewelddadige tegenprotestactie of vijandig publiek, of de enkele mogelijkheid dat de autoriteiten niet in staat zouden zijn om dergelijk geweld te voorkomen of te beheersen, is bovendien onvoldoende om een demonstratie vooraf te verbieden.⁶⁷⁶ Autoriteiten moeten bij hun beoordeling **concrete inschattingen** maken van de mogelijke omvang van de verstoring, om zo te kunnen bepalen welke middelen nodig zijn om het risico op gewelddadige confrontaties te neutraliseren.⁶⁷⁷ Bovendien is het integraal verbieden dat meerdere demonstraties tegelijkertijd plaatsvinden volgens het EHRM een disproportionele reactie.⁶⁷⁸

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, zijn protestacties die tot doel hebben een andere manifestatie fysiek te verstoren of te verhinderen, niet toegestaan. De Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly merken in dit verband op dat, aangezien deze intentie voorafgaand aan een demonstratie vaak moeilijk vast te stellen is, het voor de autoriteiten mogelijk dient te kunnen zijn om een demonstratie te verbieden wanneer – op basis van eerdere ervaringen – een reëel risico bestaat dat deze een andere manifestatie zal verstoren of verhinderen.⁶⁷⁹

Ten aanzien van een tegendemonstratie tijdens specifiek een **herdenkingsbijeenkomst** geldt dat ook in dit geval de burgemeester kan optreden op basis van de artikelen 5-7 Wom wanneer dat noodzakelijk is ter bescherming van de in artikel 2 Wom beschreven legitieme doelen (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden). De wetgeschiedenis laat zien dat de toepassing van de beperking ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ afhankelijk is van de context waarin deze wordt ingeroepen. De **mate van orde en rust** die algemeen wordt verwacht op een bepaalde locatie speelt hierbij een belangrijke rol in het bepalen wanneer de grens van wanordelijkheden is overschreden.⁶⁸⁰ Bij een herdenking is het mogelijk dat die grens van wanordelijkheden eerder is bereikt, aangezien er een grotere verwachting bestaat van rust en orde, die nodig is voor de stilte en waardigheid die dergelijke bijeenkomsten kenmerken. Een tegendemonstratie die bijvoorbeeld **veel geluid produceert**, kan daardoor eerder als een verstoring van de herdenking worden gezien. In zulke gevallen kan het noodzakelijk zijn om de tegendemonstratie naar een andere locatie te verplaatsen, verder weg van de herdenking. **Dit ligt echter anders wanneer sprake is van een stille tegendemonstratie**, die in beginsel geen versturende invloed op de herdenking uitoefent. Ook in dat geval geldt dat de enkele verwachting dat er vijandig op de tegendemonstratie zou kunnen worden gereageerd, onvoldoende grond vormt om deze op voorhand te beperken.

Het houden van een tegenactie kan een strafbaar feit opleveren indien actievoerders **door geweld of bedreiging met geweld een geoorloofde openbare vergadering of betoging verhinderen (artikel 143 Sr)**.⁶⁸¹ In dergelijke situaties rijst, mede gelet op het gebruik van geweld, de vraag of nog gesproken kan worden van een betoging die onder de bescherming van

⁶⁷⁵ Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.

⁶⁷⁶ VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*), par. 9.6. Zie ook: ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.3.

⁶⁷⁷ EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 40.

⁶⁷⁸ EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 39.

⁶⁷⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 144.

⁶⁸⁰ *Kamerstukken II*, 1985/76, 19247, nr. 3, p. 17.

⁶⁸¹ Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559.

artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM valt. Een bekend voorbeeld betreft de *Blokkeerfriezenzaak*, waarin actievoerders een snelweg blokkeerden om de demonstranten van Kick Out Zwarte Piet (KOZP) het onmogelijk te maken om naar Dokkum te rijden en daar bij de landelijke Sinterklaasintocht te demonstreren tegen de figuur van Zwarte Piet. Nadat de zogenoemde blokkeerfriezen de bussen met KOZP-demonstranten tot stilstand hadden gebracht, hadden zij met gebalde vuisten richting de bussen gezwaaid en tegen de bussen geslagen. De rechter oordeelt dat bij demonstranten in redelijkheid vrees kon ontstaan dat geweld zou kunnen worden gebruikt, en dat daarom sprake was van het door bedreiging met geweld verhinderen van een toegestane betoging in de zin van artikel 143 Sr. Ook overweegt de rechter dat de blokkadeactie van actievoerders zelf niet als betoging in de zin van artikel 9 Gw kon worden aangemerkt: het doel van de actie was niet primair het uiten van een mening, maar het onmogelijk maken van een andere demonstratie.⁶⁸²

Het door het verwekken van wanorde of het maken van gedruis een geoorloofde openbare vergadering opzettelijk storen, of door het verwekken van wanorde een geoorloofde **betoging opzettelijk storen**, is strafbaar op grond van **artikel 144 Sr**.⁶⁸³ Daaruit volgt dat het storen van een betoging door (enkel) het maken van gedruis niet strafbaar is op grond van deze strafbepaling. Relevant in dit kader is een uitspraak van de rechtbank Den Haag uit 2016.⁶⁸⁴ De verdachte bevond zich in die zaak, samen met anderen, in een Burger King langs de route van een demonstratie van de anti-islam-beweging Pegida. De groep riep leuzen zoals ‘nu niet, nooit niet, nooit meer fascisme’, stak middelvingers op en trachtte spandoeken te tonen aan de betogers van Pegida. De politierechter oordeelt dat dit gedrag nog binnen de grenzen van een toelaatbaar tegengeluid valt. Daarbij verwijst de rechter naar de wetsgeschiedenis van artikel 144 Sr, waarin wordt vermeld dat bij betogingen meer ruimte moet worden gelaten voor tegengeluid dan bij vergaderingen, waarbij de ‘verstaanbaarheid van het gesproken woord’ een essentieel vereiste is. Bij een betoging wordt volgens de wetsgeschiedenis ‘welhaast per definitie een appèl gedaan op de omstanders’. Alleen wanneer het gedruis zich ontwikkelt tot wanorde die de betoging daadwerkelijk verstoort, kan sprake zijn van strafbaar gedrag in de zin van artikel 144 Sr.⁶⁸⁵ Volgens de rechter zal het daarbij verschil kunnen uitmaken of de geoorloofde betoging een grote, luidruchtige betoging is of een kleinschalige, stille tocht. In het laatste geval zullen bepaalde gedragingen volgens de rechter eerder kunnen worden aangemerkt als het verwekken van wanorde die de betoging storen of kunnen storen.⁶⁸⁶ In een annotatie bij dit vonnis merken Brouwer & Roorda op dat het opvallend is dat de politierechter op geen enkele wijze naar een oplossing zoekt in de richting van de protestactie als tegendemonstratie. Een tegendemonstratie geniet immers bescherming op grond van artikel 21 IVBPR, artikel 11 EVRM en artikel 9 Gw.⁶⁸⁷

Interessant in dit verband is de EHRM-zaak *Fáber/Hongarije*, waarin het een tegendemonstratie op een nationale herdenkingsdag betreft, in de buurt van een gevoelige locatie. De verzoeker, Fáber, toont in die zaak de omstreden Árpád-vlag in de buurt van een locatie waar in de Tweede Wereldoorlog Joodse burgers zijn vermoord. Dat doet hij op de Hongaarse herdenkingsdag van de Tweede Wereldoorlog tijdens een niet-aangemelde tegendemonstratie die zich

⁶⁸² Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559; Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290; HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2023.

⁶⁸³ Zie in dit verband: Rb. Den Haag 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460.

⁶⁸⁴ Rb. Den Haag 12 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742.

⁶⁸⁵ Ibid, par. 4.3.3.

⁶⁸⁶ Ibid. Zie in dit verband ook Rb. Den Haag 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460.

⁶⁸⁷ Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742, AB 2019/478, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.

richt tegen een antiracismedemonstratie. Fáber weigert de vlag te verwijderen. Daarop wordt hij gedurende zes uren vastgehouden en ondervraagd, en hij krijgt een geldboete opgelegd. Volgens de autoriteiten was dit optreden noodzakelijk ter bescherming van de aangemelde antiracismedemonstratie en het voorkomen van incidenten.⁶⁸⁸ Het EHRM overweegt dat de omstreken vlag – ‘while capable of making the demonstrators feel ill at ease’ – de demonstratie niet wezenlijk had verstoord. Het gedrag van Fáber en diens mede-tegendemonstranten was niet bedreigend geweest en er was geen reëel risico op gewelddadigheden. Enkel het vasthouden van de vlag werd provocerend geacht. Volgens het Hof is dit echter onvoldoende reden voor het optreden tegen Fáber, te meer omdat de vlag niet bij wet was verboden. Gevoelens van onbehagen (‘uneasiness’) kunnen naar het oordeel van het Hof bij het ontbreken van verdere intimidatie of aanzetting tot geweld, op zichzelf niet de grenzen van de vrijheid van meningsuiting bepalen. Een ander oordeel zou betekenen dat de vrijheid van meningsuiting zou worden onderworpen aan het *heckler’s veto*.⁶⁸⁹ Het Hof concludeert daarom dat er sprake is van een schending van artikel 10 EVRM.⁶⁹⁰

Interessant aan deze zaak is dat het Hof belang hecht aan de **context waarin de uiting wordt gedaan**. Uitingen zijn niet op alle plaatsen en tijden in gelijke mate toegestaan. In dat kader overweegt het Hof het volgende:

*‘In certain countries with a traumatic historical experience comparable to that of Hungary, a ban on demonstrations – to be held on a specific day of remembrance – which are offensive to the memory of the victims of totalitarianism who perished at a given site may be considered to represent a pressing social need. The need to protect the rights to honour of the murdered and the piety rights of their relatives may necessitate an interference with the right to freedom of expression, and it might be legitimate **when the particular place and time of the otherwise protected expression unequivocally changes the meaning of a certain display.** Similar considerations apply if the expression, because of its timing and place, amounts to the glorification of war crimes, crimes against humanity or genocide (...) Moreover, where the applicant expresses contempt for the victims of a totalitarian regime as such, this may amount – in application of Article 17 of the Convention – to an abuse of Convention rights.’⁶⁹¹*

Kortom, de context van de uiting zou de betekenis ervan zodanig kunnen veranderen dat die uiting een andere lading krijgt: één die afbreuk doet aan de rechten van de slachtoffers en nabestaanden. Dit zou er volgens het EHRM toe kunnen leiden dat een verbod op demonstraties die op die specifieke herdenkingsdag worden gehouden noodzakelijk kan zijn. Het Hof diept zijn redenering echter niet verder uit, maar merkt enkel op dat ‘in the instant case no such abusive element can be identified’.⁶⁹²

In een *concurring opinion* gaat EHRM-rechter Pinto de Albuquerque nog wel nader in op de historische context en de locatie van de uiting. Zo overweegt hij dat staten een ruimere beoordelingsmarge hebben wanneer de plaats die of het tijdstip dat voor een uiting wordt gekozen,

⁶⁸⁸ EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), par. 23-24.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, par. 56-46, 56-57.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, par. 58-59.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² *Ibid.*, par. 58.

verbonden is met de geschiedenis van het land, omdat staten beter dan het EHRM in staat zijn om de impact van die uiting op hun samenleving te beoordelen in het licht van de specifieke culturele kenmerken daarvan. Daarbij plaats hij de kanttekening dat ‘history cannot be a panacea for content control of speech and expression.’ Respect voor tragische gebeurtenissen uit de nationale geschiedenis kan volgens hem niettemin worden beschouwd als een relevante factor wanneer de staat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting op bepaalde openbare plaatsen of op bepaalde data reguleert. Toch neemt Pinto de Albuquerque in deze zaak een nauwe beoordelingsvrijheid aan: tegen elkaar afgewogen zijn de bijkomende omstandigheden van de plaats en het tijdstip van de uiting minder relevant dan de aard van de inmenging en de uitingsvorm (die aan de staat een nauwe beoordelingsvrijheid toekennen). De aard van de inmenging was disproportioneel en niet noodzakelijk: in plaats van het arresteren en boeien van de verzoeker – van wie geen onmiddellijk gevaar uitging – had de politie de situatie onder controle kunnen houden met minder vergaande maatregelen, zoals een strategische opstelling tussen de demonstranten en een nauwlettende observatie van de zich ontwikkelende situatie.⁶⁹³

6.4 Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren

In sommige situaties kunnen demonstraties in Nederland leiden tot internationale spanningen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om demonstraties die zich richten tegen het beleid of het optreden van een buitenlandse mogendheid, om controversiële uiting(svorm)en tijdens een demonstratie of om demonstraties in de nabijheid van ambassades en consulaten. In het laatste geval kan bijvoorbeeld de vraag rijzen hoe het demonstratierecht zich verhoudt tot internationale verplichtingen van de Nederlandse staat, zoals de bescherming van diplomatieke vertegenwoordigingen op grond van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.

In deze paragraaf worden twee casussen besproken waarin dergelijke spanningen zich kunnen voordoen: demonstraties bij ambassades en consulaten (§ 6.4.1) en demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield (§ 6.4.2). Daarbij wordt telkens ingegaan op de vraag in hoeverre de demonstratie valt onder de verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming van het demonstratierecht en welke beperkingsmogelijkheden de overheid in dat verband toekomt.

6.4.1 Demonstraties bij ambassades en consulaten

Ambassades en consulaten genieten op grond van het internationale volkenrecht een bijzondere status. Dit brengt met zich mee dat extra waarborgen gelden ter bescherming van hun ongestoorde functioneren;⁶⁹⁴ een aspect waar rekening mee moet worden gehouden wanneer wordt gedemonstreerd bij een ambassade of consulaat. In dergelijke gevallen dient een zorgvuldige afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het belang van het goed functioneren van

⁶⁹³

Ibid, onder ‘Concurring opinion of judge Pinto de Albuquerque’.

⁶⁹⁴ Zie artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen. Zie ook: B. Roorda, ‘Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021.

de diplomatieke post en anderzijds het recht om te demonstreren. Die afweging kan aanleiding geven tot (diplomatieke) spanningen, met name wanneer een demonstratie door de betrokken staat als beledigend of provocerend wordt ervaren.

6.4.1.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Een demonstratie bij een ambassade of consulaat **komt in beginsel verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming toe**, mits de demonstratie vreedzaam is.⁶⁹⁵ Demonstranten dienen er dus geen gewelddadige intentie op na te houden en de demonstratie dient geen gewelddadig karakter te hebben of anderszins de grondslagen van een democratische samenleving te verwerpen.⁶⁹⁶

Wel gelden er bij ambassades en consulaten op grond van de Wet openbare manifestaties **strengere regels** dan op andere (openbare) plaatsen: demonstranten moeten zich volgens artikel 9 lid 1 Wom in de nabijheid van ambassades en consulaten gedragen op een wijze die het functioneren van de diplomatieke instelling niet belemmert (zie ook § 4.2.3). De ‘rust en waardigheid’ van deze instellingen dienen te worden beschermd, gelet op de bijzondere status die zij krachtens het volkenrecht genieten, zie artikel 22 lid 2 het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.⁶⁹⁷ Wanneer demonstranten zich niet aan die strengere regels houden, betekent dit echter niet dat hun actie daarmee niet langer op de bescherming van de demonstratievrijheid kan rekenen. Wel kan in dergelijke gevallen worden opgetreden tegen het overtreden van de Wet openbare manifestaties. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

6.4.1.2 Beperkingsmogelijkheden?

De wetgever heeft met het oog op artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen de keuze gemaakt om in de Wet openbare manifestaties een specifiek regime op te nemen voor manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen. Met artikel 9 Wom heeft de wetgever getracht een balans te vinden tussen enerzijds de vereisten die voortvloeien uit deze Weense verdragen en anderzijds de demonstratievrijheid.

Artikel 9 Wom vindt zijn grondslag in de zelfstandige beperkingsbevoegdheid van de formele wetgever op grond van artikel 9 lid 1 Gw (de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid

⁶⁹⁵ Zie o.a. EHRM 31 maart 2009, appl. nr. 33482/06 (*Hyde Park e.a./Moldavië*), par. 22; EHRM 6 oktober 2020, appl. nr. 31573/14 (*Póka/Hongarije*), par. 20; Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, *AB* 2017/211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

⁶⁹⁶ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 48; EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrečiūsis e.a./Litouwen*), par. 92.

⁶⁹⁷ Artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer luidt als volgt: ‘Op de ontvangende staat rust de bijzondere verplichting alle geëigende maatregelen te nemen om de gebouwen van de zending tegen indringers en tegen het toebrengen van schade te beschermen en te verhinderen dat de rust van de zending op enigerlei wijze wordt verstoord of aan haar waardigheid afbreuk wordt gedaan.’ Artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen luidt min of meer hetzelfde: ‘Met inachtneming van de bepalingen van het tweede lid van dit artikel, rust op de ontvangende Staat de bijzondere verplichting alle passende maatregelen te nemen om de consulaire gebouwen tegen indringers en tegen het toebrengen van schade te beschermen en te verhinderen dat de rust van de consulaire post op enigerlei wijze wordt verstoord of aan zijn waardigheid afbreuk wordt gedaan.’ Zie ook *Kamerstukken II* 1982/83, 16644 (R 1158), nr. 7, p. 22.

volgens de wet' van artikel 9 lid 1 Gw) en niet – zoals geldt voor de artikelen 2-8 Wom – in het tweede lid van artikel 9 Gw. Artikel 9 lid 1 Gw staat geen delegatie toe en stelt strengere eisen aan de wettelijke formulering van beperkingen. Om die reden heeft de wetgever ervoor gekozen om in artikel 9 lid 1 Wom expliciet een gedragsnorm op te nemen die bepaalt aan welke regels demonstranten zich in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen moeten houden.⁶⁹⁸

Artikel 9 lid 1 Wom bepaalt dat demonstranten zich in de nabijheid van buitenlandse vertegenwoordigingen, zoals ambassades en consulaten, zodanig moeten gedragen dat het **functioneren van deze instellingen** niet wordt geschaad. Daarbij geldt dat niet elke vorm van hinder of overlast valt onder het schaden van het functioneren van deze instellingen. Het betreft alleen de vormen die naar objectieve maatstaf het functioneren van de vertegenwoordiging aantasten.⁶⁹⁹ Demonstranten mogen echter niet de toegang tot de ambassade of het consulaat blokkeren of zoveel lawaai maken dat mensen die daar werken ernstig worden gestoord bij hun werk.⁷⁰⁰ Of van zodanige hinder sprake is, is afhankelijk van de concrete situatie, waarbij factoren als de omvang van de manifestatie en de aard en duur van de hinder een rol spelen. Als demonstranten bijvoorbeeld enkel voor een ambassade staan zonder de toegang te blokkeren, wordt dat niet gezien als het verstoren van het werk van die instelling.⁷⁰¹

De burgemeester kan tijdens (dus niet voorafgaand aan) de demonstratie **aanwijzingen geven** wanneer demonstranten zich niet houden aan de gedragsnorm van artikel 9 lid 1 Wom door het functioneren van een ambassade of consulaat te verstoren (artikel 9 lid 2 Wom). De aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat bepaalde gedragingen onmiddellijk beëindigd dienen te worden, of dat een grotere afstand tot de vertegenwoordiging dient te worden bewaard. Daarbij hebben autoriteiten een inspanningsverplichting om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.⁷⁰² Aanwijzingen kunnen volgens de wettekst uitsluitend tijdens de demonstratie – en dus niet daaraan voorafgaand – worden gegeven. Er dient dus sprake te zijn van een daadwerkelijke verstoring.⁷⁰³ Als de demonstranten zich niet houden aan de opgelegde aanwijzingen, dan kan de burgemeester, als dat noodzakelijk is, de demonstratie **beëindigen** (artikel 9 lid 3 Wom). Te denken valt aan situaties, waarin optreden tegen individuele overtreeders nagenoeg onmogelijk of zinloos is, doordat op grote schaal overtreding plaatsvindt.⁷⁰⁴

In een voorlopige voorzieningenzaak uit 2017 van de rechtbank Den Haag betreft het een voorgenomen demonstratie van Amnesty International bij de Turkse ambassade in Den Haag.⁷⁰⁵ De burgemeester legt vooraf een beperking naar plaats op, omdat hij vreest dat de demonstratie het functioneren van de ambassade zou kunnen aantasten vanwege verhoogde kwetsbaarheid en mogelijke belemmering van de beveiliging. De demonstranten dienen aan de overzijde van de gracht te staan, tegenover de ambassade. Ter zitting voert de burgemeester aan dat het

⁶⁹⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24.

⁶⁹⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 24.

⁷⁰⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24; *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17.

⁷⁰¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 17.

⁷⁰² Zie hierover par. 405 e.v. en punt 3 van de annotatie van Roorda onder EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), EHRC 2017, 88.

⁷⁰³ *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 18; *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 7; zie hierover ook punten 2 en 3 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder Rb. Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, AB 2017/211.

⁷⁰⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 25.

⁷⁰⁵ Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, AB 2017/211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

besluit is gebaseerd op artikel 5 lid 1 en artikel 2 Wom, waarbij de belangen als bedoeld in artikel 9 Wom zijn meegewogen. De voorzieningenrechter constateert echter dat uit het schriftelijke besluit blijkt dat artikel 9 Wom als formele grondslag is gebruikt, wat twijfel oproept over de rechtmatigheid. Voor zover het besluit is gebaseerd op artikel 9 Wom, oordeelt de rechter dat niet valt in te zien dat de voorgenomen demonstratie – stilzwijgend, statisch, kortdurend en kleinschalig – het functioneren van de ambassade daadwerkelijk zou verstoren. De voorzieningenrechter overweegt dat het belang van verzoekster bij het houden van de demonstratie zwaarder weegt dan het belang van de burgemeester bij het opleggen van de beperking.⁷⁰⁶

Bij het geven van aanwijzingen of het beëindigen van een demonstratie bij een ambassade of consulaat op grond van artikel 9 Wom zijn de doelcriteria uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden) niet leidend. Artikel 9 Wom is immers gebaseerd op artikel 9 lid 1 Gw, waarin deze doelcriteria niet in zijn genoemd. Alhoewel de regering bij de totstandkoming van artikel 9 Wom opmerkt dat het belang dat de bepaling beschermt – het ongestoord functioneren van bepaalde instellingen, zoals ambassades en consulaten – nauw samenhangt met andere belangen die al door artikel 2 Wom worden beschermd, is het belang van het continu functioneren van de door artikel 9 Wom beschermde instellingen een zelfstandig rechtsbelang.⁷⁰⁷ Bovendien geldt dat niet alle vormen van hinder die te kwalificeren zijn als ‘gedragingen die het functioneren aantasten’ in de zin van artikel 9 lid 1 Wom tevens wanordelijkheden zijn in de zin van artikel 2 Wom. Dit betekent dat er een wezenlijk verschil in betekenis bestaat tussen enerzijds de gedragingen in de zin van artikel 9 lid 1 Wom en anderzijds wanordelijkheden in de zin van artikel 2 Wom.⁷⁰⁸

Het **niet-opvolgen van een aanwijzing of beëindiging** op grond van artikel 9 lid 2 en 3 Wom is strafbaar gesteld in artikel 11 lid 1 sub b Wom. Bij de totstandkoming van artikel 9 heeft de regering bewust ervoor gekozen om een overtreding van de gedragsnorm van artikel 9 lid 1 Wom niet direct strafbaar te stellen. Voor zover aantasting van het functioneren van ambassades niet op grond van andere bepalingen strafbaar is,⁷⁰⁹ verdient het volgens de regering de voorkeur vanuit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid dat de burgemeester eerst een aanwijzing geeft in de zin van artikel 9 lid 2 Wom en dat pas als die aanwijzing niet wordt opgevolgd er sprake is van een strafbare gedraging op grond van artikel 11 lid 1 aanhef en sub b Wom en er grond is voor de burgemeester om de manifestatie te beëindigen op grond van artikel 9 lid 3 Wom.⁷¹⁰ Kortom, pas wanneer een gegeven aanwijzing niet wordt opgevolgd, ontstaat er een strafbare gedraging en kan de burgemeester besluiten de demonstratie (indien noodzakelijk) te beëindigen.

⁷⁰⁶ Ibid.

⁷⁰⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 18.

⁷⁰⁸ *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 6.

⁷⁰⁹ Gedacht kan worden aan onder meer de volgende strafdelicten: geweldpleging tegen goederen van een internationaal beschermd persoon ex artikel 117b Sr, huisvredebreuk ex artikel 138 Sr en openlijke geweldpleging ex artikel 141 Sr, zie Rb. Den Haag 15 september 2020, ECLI:NL:RBSGR:2010:BP5676; zie ook HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007/131, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

⁷¹⁰ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 19; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24-25; *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 7; Zie ook: B. Roorda, ‘Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 290.

6.4.2 Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften

In de afgelopen jaren zijn in verschillende Europese landen, waaronder Zweden, Denemarken en Nederland, demonstraties gehouden waarbij religieuze geschriften in het openbaar zijn vernield. Denk daarbij aan het tijdens een demonstratie verbranden van de Bijbel, Koran of Thora. Deze acties worden als zeer kwetsend, verontrustend en choquerend ervaren door onder andere religieuze gemeenschappen, en als een inbreuk op de godsdienstvrijheid.⁷¹¹ Daarmee leiden de acties tot discussie over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting.⁷¹² Bovendien kunnen ze voor internationale spanningen zorgen, bijvoorbeeld omdat buitenlandse autoriteiten het niet eens zijn met de wijze waarop nationale overheden dergelijke gedragingen (niet) reguleren.⁷¹³

6.4.2.1 Verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermd?

Zoals eerder in dit onderzoek is uiteengezet, wordt de reikwijdte van de demonstratievrijheid zoals neergelegd in internationale verdragen ruim geïnterpreteerd door internationale (rechterlijke) instellingen.⁷¹⁴ Zolang demonstraties vreedzaam zijn, vallen zij onder de reikwijdte van het recht. ‘Vreedzaam’ moet in deze context zodanig worden uitgelegd dat dit ook gedrag omvat dat kwetsend of verontrustend kan zijn voor individuen of groepen die het niet eens zijn met de ideeën of standpunten van de demonstranten.⁷¹⁵ In dit verband overweegt het EHRM het volgende:

‘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

⁷¹¹ Zie onder andere Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), ‘Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning’, 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org; G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, ‘Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech’, *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1, p. 19-38. Zie ook Resolutie 53/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (17 juli 2023), A/HRC/RES/53/1.

⁷¹² Zie bijvoorbeeld: P. Van Sasse van Ijsselt, ‘Koranverscheuring als ongehoorde meningsuiting’, *NJB* 2023/8; E. Dommering, ‘Koranverbrandingen in Zweden, Denemarken en Nederland’, *NJB Blog* 21 september 2023, www.njb.nl; A.W. Heringa, ‘Vrijheid van godsdienst of vrijheid van godsdienst?’, *De Hofvijver* 28 september 2023, jaargang 13, nr. 144, www.montesquieu-instituut.nl; E. Jurgens, ‘Koranverbranding wél bestraffen’, *De Hofvijver* 25 september 2023, jaargang 13, nr. 145, www.montesquieu-instituut.nl; G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, ‘Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech’, *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1, p. 19-38.

⁷¹³ Zie in dit verband bijvoorbeeld: ‘Turkije ontbiedt Nederlandse diplomaat vanwege verscheuren Koran’, 21 augustus 2023, *Het Parool*, www.parool.nl. Zie ook E. Dommering, ‘Koranverbrandingen in Zweden, Denemarken en Nederland’, *NJB Blog* 21 september 2023, www.njb.nl.

⁷¹⁴ Zie o.a. EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 98; EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/92 (*Djavit An/Turkije*), par. 56; EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 114; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91.

⁷¹⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 6-7.

Het demonstratierecht en het recht op vrijheid van meningsuiting beschermen bovendien ook de vorm waarin een mening wordt geuit. Onder die vorm vallen niet alleen woorden en teksten, maar ook allerlei andere (non-verbale) uitingsvormen.⁷¹⁷ We noemen dit **symbolic conduct**.⁷¹⁸ Zo werd het in brand steken van een standbeeld of het meenemen van fakkels tijdens een demonstratie geschaard onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁷¹⁹ Ook het EHRM beschouwt het verbranden van symbolische objecten zoals vlaggen of foto's tijdens een demonstratie als een vorm van meningsuiting.⁷²⁰ In de literatuur wordt overwogen dat het verbranden van een Koran, wanneer daardoor kenbaar een anti-islamstandpunt tot uitdrukking wordt gebracht, binnen de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting zou kunnen vallen.⁷²¹

De grens van het demonstratierecht ligt in beginsel bij het gebruik van geweld of het aanzetten daartoe. Het begrip 'geweld' dient volgens het VN-Mensenrechtencomité restrictief te worden uitgelegd; in beginsel gaat het daarbij om (het openlijk aanzetten tot) het gebruik van fysiek geweld dat letsel of ernstige schade aan goederen van anderen veroorzaakt of beoogt te veroorzaken.⁷²² Een consultatierapport van de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) overweegt in dit kader: 'By this definition, a public gathering involving the desecration of a religious symbol would, as such, be a protected form of assembly unless a specific and contextual assessment concludes that it reaches the high threshold of incitement.'⁷²³ Uit de Nederlandse rechtspraak kan worden opgemaakt dat het tijdens een demonstratie verscheuren van een Koran in beginsel niet betekent dat de demonstratie als zodanig geen bescherming meer toekomt.⁷²⁴ De specifieke handeling van het vernielen van een religieus geschrift, gezien in de bredere context ervan, kan wel een versterkende werking hebben

⁷¹⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 145; EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*), par. 97.

⁷¹⁷ EHRM 21 oktober 2014, appl. nr. 9540/07 (*Murat Vural/Turkije*), par. 44.

⁷¹⁸ A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM/NJCM-Bull.* 2017/02, p. 147; A. van Leeuwen, *Vuur met vuur bestrijden. Over de bevoegdheid van de burgemeester om Koranvernielingen te verbieden* (Masterscriptie VU Amsterdam), 2025, p. 35; A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1, p. 12.

⁷¹⁹ Hof Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1209; Rb. Den Haag 15 november 2012, ECLI:NL:RBDHA:2012:BY5462; A. van Leeuwen, *Vuur met vuur bestrijden. Over de bevoegdheid van de burgemeester om Koranvernielingen te verbieden* (Masterscriptie VU Amsterdam), 2025, p. 35.

⁷²⁰ EHRM 2 februari 2010, appl. nr. 25196/04 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië (No. 2)*), par. 27; A. van Leeuwen, *Vuur met vuur bestrijden. Over de bevoegdheid van de burgemeester om Koranvernielingen te verbieden* (Masterscriptie VU Amsterdam), 2025, p. 35.

⁷²¹ A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1, p. 13.

⁷²² General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 15; Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), 'Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning', 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 11.

⁷²³ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), 'Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning', 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 11.

⁷²⁴ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966; Rb. Gelderland 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807. Zie in dit verband ook: P. Van Sasse van Ijselt, 'Koranverscheuring als ongehoorde meningsuiting', *NJB* 2023/8, p. 598 en A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM/NJCM-Bull.* 2017/02, p. 14.

op de kwalificatie van bepaalde uitlatingen als strafbaar.⁷²⁵ Hier gaan wij in de volgende paragraaf nader op in.

Het IVBPR bevat een specifieke bepaling waarin het verdragsstaten verplicht het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, bij wet te verbieden. Deze bepaling is neergelegd in **artikel 20 lid 2 IVBPR**. Volgens het VN-Mensenrechtencomité moet deelname aan een demonstratie waarvan de dominante boodschap onder de reikwijdte van artikel 20 IVBPR valt, alsnog worden behandeld in overeenstemming met de voorwaarden voor beperkingen zoals vastgelegd in de artikelen 19 (vrijheid van meningsuiting) en 21 (vrijheid van vreedzame vergadering) IVBPR.⁷²⁶ Dit betekent dat een haatzaaiende uiting op basis van het IVBPR niet buiten de bescherming van deze rechten wordt geschaard.⁷²⁷

Het EVRM bevat geen – met artikel 20 lid 2 IVBPR vergelijkbare – bepaling die specifiek is toegesneden op het omgaan met haatzaaiende uitlatingen.⁷²⁸ Het EHRM heeft **twee benaderingen** ontwikkeld ten aanzien van haatzaaiende uitingen.⁷²⁹ Bij de eerste benadering kan een uiting binnen de reikwijdte van de artikelen 10 en 11 EVRM vallen, maar worden beperkt indien is voldaan aan de voorwaarden die het tweede lid van die artikelen stelt aan een beperking. Daarbij behandelt het EHRM de klacht dus inhoudelijk.⁷³⁰ Een tweede benadering die het Hof hanteert bij haatzaaiende uitlatingen is dat het uitingen uitsluit van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie onder de artikelen 10 en 11 EVRM via de misbruikclausule van artikel 17 EVRM. Deze bepaling schrijft voor dat geen enkele bepaling van het EVRM zo mag worden uitgelegd dat zij een staat, groep of persoon het recht zou verlenen om activiteiten te ontplooiën of handelingen te verrichten met als doel de rechten en vrijheden uit deze verdragen teniet te doen of verdergaand te beperken dan daarin is voorzien. Haatzaaiende uitlatingen die vallen onder de reikwijdte van artikel 17 EVRM worden dus verder niet inhoudelijk beoordeeld onder de artikelen 10 en 11 EVRM.⁷³¹

Tot op heden is de misbruik van recht-bepaling van **artikel 17 EVRM** niet van toepassing verklaard in demonstratierechtelijke zaken in de zin van artikel 11 EVRM.⁷³² Het EHRM heeft zich wel uitgelaten over misbruik van recht in vrijheid van meningsuiting-zaken in de zin van

⁷²⁵ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966.

⁷²⁶ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 50.

⁷²⁷ General comment nr. 34 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (12 september 2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, par. 48; Zie ook J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 151.

⁷²⁸ J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 148.

⁷²⁹ Ibid; EHRM 12 mei 2020, appl. nr. 29297/18 (*Lilliendahl/Ijsland*), par. 34-35; J. Mchangama & N. Alkiviadou, 'Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?' *Human Rights Law Review* 2021/21, nr. 4, p. 1017; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 'Factsheet – Hate Speech', november 2023, www.echr.coe.int, p. 1.

⁷³⁰ J. Mchangama & N. Alkiviadou, 'Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?' *Human Rights Law Review* 2021/21, nr. 4, p. 1017; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 'Factsheet – Hate Speech', november 2023, www.echr.coe.int, p. 1; EHRM 12 mei 2020, appl. nr. 29297/18 (*Lilliendahl/Ijsland*), par. 35.

⁷³¹ J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 149.

⁷³² Een zoekactie in de database van de rechtspraak van het EHRM (hudoc.echr.coe.int) leert ons dat geen zaken zijn waarin het Hof artikel 17 EVRM toepast met betrekking tot de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM (zie bijv. EHRM 10 juli 2025, appl. nr. 2623/16 (*Rodina en Borisova/Letland*) en EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*), waarin het beroep op artikel 17 EVRM wordt verworpen).

artikel 10 EVRM. In die zaken overweegt het Hof dat hiervan sprake is indien het een vorm van haatspraak betreft waarvan het onmiddellijk duidelijk is dat die strijdig is met de fundamentele waarden van het EVRM. Het gaat dan volgens het Hof om de ‘gravest forms of hate speech’ – al wordt niet duidelijk wat daar precies onder kan worden verstaan.⁷³³ Het Hof past artikel 17 EVRM naar eigen zeggen slechts bij hoge uitzondering toe; alleen in extreme gevallen.⁷³⁴ Volgens het Hof is het beslissende punt onder artikel 17 EVRM of de uitlatingen gericht zijn op het aanwakkeren van haat of geweld en of de persoon, door deze uitlatingen te doen, heeft geprobeerd het EVRM aan te wenden om een handeling te verrichten die gericht is op de vernietiging van de daarin vastgelegde rechten en vrijheden.⁷³⁵

De vraag of de vernieling van een religieus geschrift wordt aangemerkt als misbruik van recht ex artikel 17 EVRM, is op basis van de jurisprudentie van het EHRM niet eenvoudig te beantwoorden.⁷³⁶ Het Hof heeft (nog) geen uitspraak gedaan in zaken die specifiek betrekking hebben op vernielingen van religieuze geschriften. Daarnaast hanteert het EHRM een sterk casuïstische benadering, waarbij onduidelijk is wanneer artikel 17 EVRM wordt toegepast en wanneer beperkingen worden getoetst aan artikel 10 lid 2 EVRM.⁷³⁷

De toepassing van artikel 17 EVRM wordt overigens in de literatuur bekritiseerd. Temperman en ook anderen stellen dat het volledig buiten de bescherming van het EVRM plaatsen van bepaalde uitingen – en daarmee het uitsluiten van een beoordeling door het Hof – niet noodzakelijk is. Immers, een inhoudelijke toetsing van de klacht over de vrijheid van meningsuiting kan eveneens leiden tot de conclusie dat de opgelegde beperking gerechtvaardigd is op grond van artikel 10 lid 2 EVRM (vergelijk de benadering vanuit het IVBPR).⁷³⁸

6.4.2.2 Beperkingsmogelijkheden

Het vernielen van religieuze objecten kan – zoals in de vorige paragraaf is geschetst – in beginsel worden geschaard onder de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting

⁷³³ J. Mchangama & N. Alkiviadou, ‘Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?’ *Human Rights Law Review* 2021/21, nr. 4, p. 1017; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ‘Factsheet – Hate Speech’, november 2023, www.echr.coe.int, p. 1; EHRM 12 mei 2020, appl. nr. 29297/18 (*Lilliendahl/IJsland*), par. 34.

⁷³⁴ EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*), par. 72; EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 114.

⁷³⁵ EHRM 12 mei 2020, appl. nr. 29297/18 (*Lilliendahl/IJsland*), par. 25; EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*), par. 113–115.

⁷³⁶ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), ‘Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning’, 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 13.

⁷³⁷ Zie o.a. EHRM 16 november 2004, appl. nr. 23131/03 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 16 juli 2009, appl. nr. 15615/07 (*Féret/België*); EHRM 10 juli 2008, appl. nr. 18788/09 (*Soulas e.a./Frankrijk*); EHRM 11 oktober 1979, appl. nr. 8348/78 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*); EHRM 7 mei 2010, appl. nr. 18788/09 (*Le Pen/Frankrijk*); J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 151 e.v.; J. Mchangama & N. Alkiviadou, ‘Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?’ *Human Rights Law Review* 2021/21, nr. 4, p. 1029.

⁷³⁸ J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 151–152; H. Cannie & D. Voorhoof, ‘The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?’, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2011/29, nr. 1, p. 54–83; D. Keane, ‘Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights’, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2007/25, nr. 4, p. 641–663.

en demonstratie (artikelen 19 en 21 IVBPR en artikelen 10 en 11 EVRM), tenzij het EHRM in de context van het EVRM oordeelt dat sprake is van misbruik van recht in de zin van artikel 17 EVRM.⁷³⁹ Tegelijkertijd bieden de artikelen 19 en 21 IVBPR en de artikelen 10 en 11 EVRM ruimte voor beperkingen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo kan het beperken van het vernielen van religieuze geschriften tijdens een demonstratie gerechtvaardigd zijn wanneer de beperking een duidelijke wettelijke basis heeft, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Het is lastig te voorspellen hoe het EHRM zich zal uitlaten over gevallen waarin religieuze objecten worden vernield, gelet op het ontbreken van concrete jurisprudentie hierover.⁷⁴⁰ Daarbij komt dat het Hof de nationale autoriteiten in zulke kwesties een ruime beoordelingsmarge toekent.⁷⁴¹ Het Hof heeft klachten van religieuze gemeenschappen, die stelden dat bepaalde uitingen beledigend waren en dat een schending van het EVRM had plaatsgevonden doordat de staat had nagelaten op te treden, doorgaans afgewezen.⁷⁴² Tegelijkertijd heeft het Hof in verschillende zaken geoordeeld dat geen sprake was van een schending van het EVRM in gevallen waarin staten beperkende maatregelen namen – bijvoorbeeld op grond van godslasteringswetgeving – om dergelijke uitingen tegen te gaan.⁷⁴³ **Het Hof lijkt enige (beoordelings)ruimte te laten voor een door nationale autoriteiten opgelegde beperking van ‘objects of religious veneration’ in lijn met nationale wetgeving.**⁷⁴⁴ Lendvai and Gosztanyi stellen in dit verband dat het EHRM bij de beoordeling van het verbranden van een Koran waarschijnlijk zal nagaan of de handeling onderdeel uitmaakt van een legitiem publiek debat – het Hof overweegt dat er slechts beperkte ruimte is voor het beperken van politieke uitingen of bijdragen aan het algemene debat⁷⁴⁵ – of dat zij enkel een provocerende actie betreft die erop gericht is gelovigen te beledigen.⁷⁴⁶ Ook zullen de intentie achter de handeling, de context en de mogelijke gevolgen voor de sociale samenhang volgens hen cruciale factoren zijn in deze beoordeling.⁷⁴⁷ Volgens Nieuwenhuis is er, gelet op eerdere jurisprudentie van het

⁷³⁹ Zie ook A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1.

⁷⁴⁰ Zie ook: G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, ‘Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech’, *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1, p. 34.

⁷⁴¹ E. Dommering, ‘Koranverbrandingen in Zweden, Denemarken en Nederland’, *NJB Blog* 21 september 2023, www.njb.nl; EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*), par. 44; EHRM 25 november 1996, appl. nr. 17419/90 (*Wingrove/Verenigd Koninkrijk*), par. 53 en 58; EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*), par. 50.

⁷⁴² Ibid; zie o.a. EHRM 14 juli 1980, appl. nr. 8282/78 (*Scientology Kerk e.a./Zweden*); EHRM 5 maart 1991, appl. nr. 17439/90 (*Choudhury/Verenigd Koninkrijk*).

⁷⁴³ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), ‘Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning’, 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 13; Zie o.a. EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*); EHRM 13 september 2005, appl. nr. 42571/98 (*I.A./Turkije*); EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*); J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 156.

⁷⁴⁴ EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*), par. 43; EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*), par. 47; EHRM 13 september 2005, appl. nr. 42571/98 (*I.A./Turkije*), par. 29; A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1, p. 15-16.

⁷⁴⁵ EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*), par. 42; EHRM 23 juni 2016, appl. nr. 20261/12 (*Baka/Hongarije*), par. 159; EHRM 27 juni 2017, appl. nr. 931/13 (*Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland*), par. 167.

⁷⁴⁶ G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, ‘Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech’, *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1, p. 34; zie ook EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*), par. 43; EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*), par. 47; EHRM 13 september 2005, appl. nr. 42571/98 (*I.A./Turkije*), par. 29.

⁷⁴⁷ G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, ‘Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech’, *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1, p. 34; Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde

EHRM, weinig twijfel over mogelijk dat een verbod op de openbare verbranding van de Koran in overeenstemming is met artikel 10 EVRM, hetgeen volgens hem in de benadering in het Hof al snel als onnodig grievend zal worden aangemerkt.⁷⁴⁸ Een positieve verplichting om dit strafbaar te stellen, is uit de bestaande EHRM-rechtspraak echter niet af te leiden. Dit kan anders zijn wanneer het EHRM oordeelt dat er sprake is van misbruik van recht (zie § 6.4.2.1).⁷⁴⁹

Handelingen die volgens het EHRM binnen de beoordelingsmarge van staten zelf vallen, kunnen desondanks verboden zijn onder het IVBPR. Staten moeten ervoor zorgen dat hun handelen in overeenstemming is met zowel de regionale verdragen (zoals het EVRM) als de verdragen op wereldniveau (zoals het IVBPR) waar zij aan zijn gebonden.⁷⁵⁰ Het IVBPR biedt een iets duidelijker kader dan het EVRM waar het *hate speech* betreft, gelet op artikel 20 lid 2 IVPBR. Dit artikel verplicht verdragsstaten om het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, bij wet te verbieden. Verboden op uitingen van gebrek aan respect voor een religie of ander geloofssysteem, waaronder godslasteringswetten, zijn volgens het VN-Mensenrechtencomité echter onverenigbaar met het IVBPR, behalve in de specifieke omstandigheden zoals voorzien in artikel 20 lid 2 IVBPR.⁷⁵¹

Wat de handelingen bedoeld in artikel 20 IVPBR onderscheidt van andere handelingen die eventueel beperkt kunnen worden op grond van artikel 19 lid 3 en artikel 21 IVBPR, is dat het IVBPR ten opzichte van de in artikel 20 IVBPR genoemde handelingen een specifieke reactie van de staat vereist: een verbod bij wet.⁷⁵² Alleen met betrekking tot die specifieke uitingvormen zijn staten dus verplicht om wettelijke verboden in te voeren.⁷⁵³ Artikel 20 lid 2 IVBPR vereist echter niet dat uitingen binnen de reikwijdte daarvan strafbaar worden gesteld, maar slechts dat dergelijke uitingen ‘bij wet verboden’ zijn.⁷⁵⁴ Civiele en bestuursrechtelijke sancties kunnen ook een uitkomst bieden. Strafrechtelijke sancties moeten worden gezien als een *ultimum remedium*, die alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast kunnen worden.⁷⁵⁵

Het ***Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*** uit 2012 – opgesteld door het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN naar aanleiding van een reeks deskundigenbijeenkomsten over het verbod op het aanzetten tot haat – biedt een analytisch kader om in specifieke gevallen te beoordelen of een bepaalde uiting de drempel van

Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4.

⁷⁴⁸ A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1, p. 16.

⁷⁴⁹ Ibid, p. 18.

⁷⁵⁰ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), ‘Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning’, 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 26.

⁷⁵¹ General comment nr. 34 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (12 september 2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, par. 48.

⁷⁵² Ibid, par. 51.

⁷⁵³ Ibid, par. 52.

⁷⁵⁴ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4; VN-Mensenrechtencomité 14 juli 2016, CCPR/C/117/D/2124/2011 (*Mohamed Rabbae/Nederland*).

⁷⁵⁵ Ibid.

haatzaaiing (artikel 20 lid 2 IVBPR) is bereikt.⁷⁵⁶ Deze ‘drempeltest’ bestaat uit de volgende elementen:

De context – Dit criterium betreft een analyse van de sociaal-politieke situatie die op het moment van de uiting en verspreiding daarvan gold.

De spreker – Hierbij wordt gekeken naar het gezag en de invloed die de spreker uitoefent op het beoogde publiek. Uitspraken van gezagsdragers worden doorgaans als zwaarder wegend beschouwd dan die van een persoon zonder publiek profiel.

De bedoeling – Dit criterium vereist vaststelling van de intentie van de spreker. Er dient te worden beoordeeld of de uiting daadwerkelijk was bedoeld om haat, discriminatie, vijandigheid of geweld aan te wakkeren.

De inhoud en vorm – De inhoud van de uiting is een van de belangrijkste aandachtspunten voor de rechter en een cruciaal element bij aanzetten tot haat. De analyse van de inhoud kan betrekking hebben op de mate waarin de uiting provocerend en direct was, evenals de vorm, stijl en aard van de gebruikte argumenten.

De omvang – Dit criterium ziet onder andere op het bereik van de uiting, het openbare karakter ervan en de omvang van het publiek. Andere aspecten zijn onder meer via welke middelen de uiting wordt verspreid, de frequentie en of het publiek in staat was om op de uiting te reageren.

De waarschijnlijkheid en nabijheid van schade – Tot slot wordt beoordeeld of er een reëel en direct risico bestaat dat de uiting daadwerkelijk leidt tot discriminatie, vijandigheid of geweld tegen de betrokken groep.⁷⁵⁷

Artikel 20 lid 2 IVBPR vereist een hoge drempel omdat het beperken van uitingsvrijheid als fundamenteel uitgangspunt een uitzondering moet blijven.⁷⁵⁸ **Daarbij geldt dat voor zover mogelijk actie wordt ondernomen tegen individuen en niet tegen de demonstratie als geheel.**⁷⁵⁹ Deelname aan een demonstratie waarvan de dominante boodschap onder de reikwijdte van artikel 20 IVBPR valt, moet worden behandeld in overeenstemming met de voorwaarden voor beperkingen zoals vastgelegd in de artikelen 19 lid 3 en 21 IVBPR.⁷⁶⁰ In het concrete geval dient dus te worden beoordeeld of beperkingen bij wet zijn voorzien, een

⁷⁵⁶ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4.

⁷⁵⁷ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4, p. 11.

⁷⁵⁸ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4, p. 18.

⁷⁵⁹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 50.

⁷⁶⁰ Ibid.

legitiem belang dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van dat belang.⁷⁶¹

Het **consultatierapport** over incidenten van ontheiliging van religieuze teksten, opgesteld door de ODIHR, overweegt in dit verband dat de meeste vormen van ontheiliging (waaronder vernieling) van religieuze teksten legitieme meningsuiting zullen zijn.⁷⁶² In zeer specifieke omstandigheden kunnen de uitingen volgens het consultatierapport worden beperkt op basis van artikel 19 lid 3 IVBPR, bijvoorbeeld indien dit noodzakelijk is om de openbare orde of de rechten van anderen te beschermen. In nog zeldzamere gevallen moet ontheiliging volgens het rapport worden verboden, omdat de actie neerkomt op het aanzetten tot haat zoals bedoeld in artikel 20 lid 2 IVBPR en het *Rabat Plan of Action*. In dergelijke gevallen kan een bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd, of kan, in ernstige omstandigheden zoals in het geval van aanzetting tot geweld, worden overgegaan tot strafrechtelijke vervolging.⁷⁶³ Het consultatierapport beschrijft evenwel dat de deelnemers aan de consultatie over het algemeen geen voorstander zijn van de criminalisering van ontheiliging van religieuze teksten. In plaats daarvan benadrukken de deelnemers het volgende: ‘states should prioritize better immediate responses to acknowledge discrimination and support affected communities, and in the long term, clarify and fulfil their positive obligations in upholding States’ obligations and commitments related to tolerance and non-discrimination.’⁷⁶⁴

Beperkingsmogelijkheden naar Nederlands recht

In Nederland wordt tegen demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield, opgetreden op grond van de Wet openbare manifestaties. Zoals in § 4.2 van dit rapport uiteen is gezet, kan de burgemeester een demonstratie op basis van de artikelen 5 tot en met 7 Wom beperken of – in een uiterst geval – verbieden of beëindigen wanneer dat noodzakelijk is met het oog op één of meerdere van de drie in artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom genoemde gronden: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Het overtreden van een dergelijke beperking, verbod of beëindiging is strafbaar gesteld in artikel 11 Wom.

Belangrijk in dit verband is dat de inhoud van de demonstratie geen rol mag spelen bij de beslissing tot beperking of verbod (artikel 5 lid 3 Wom). Dit betekent dat de burgemeester **geen voorschriften mag stellen die zijn gebaseerd op de inhoud** van de geuite meningen of symboliek tijdens de betoging. Zo mag de burgemeester bijvoorbeeld niet als voorschrift stellen dat er geen beledigende of discriminerende uitingen mogen worden gedaan. In gevallen waarin uitingen strafbaar zijn, ligt het initiatief tot handhaving bij het Openbaar Ministerie, dat repressief kan optreden. Illustratief in dit verband is de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 december 2016, waarin de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom een voorschrift had opgelegd aan een demonstratie van Pegida, inhoudende dat het tonen van een hakenkruis niet was toegestaan. Tijdens de demonstratie verwijderde de voorman van Pegida enkele stickers

⁷⁶¹ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4, p. 18.

⁷⁶² Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), ‘Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning’, 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org, p. 10.

⁷⁶³ Ibid.

⁷⁶⁴ Ibid, p. 24.

van een spandoek, waardoor een hakenkruis – als onderdeel van het Pegida-logo – zichtbaar wordt. De rechtbank oordeelt dat het opgelegde voorschrift niet rechtsgeldig is, aangezien het direct de inhoud raakt van de te openbaren gedachten en gevoelens. Daarmee is het in strijd met artikel 5 lid 3 Wom.⁷⁶⁵

In lijn hiermee overweegt Nieuwenhuis het volgende ten aanzien van de beperkte bevoegdheden van de burgemeester bij koranverbrandingen:

‘Het – volgens velen – kwalijke of kwetsende karakter van een koranverbranding mag dus door de burgemeester niet in rekening worden gebracht. Dreigende ongeregelde heden wanneer anderen de verbranding, desnoods met geweld, willen verijdelen, uiteraard wel. Bij dergelijke dreigende wanordelijkheden heeft de burgemeester echter in eerste instantie de taak om de anti-islam demonstranten te beschermen. Dat volgt uit de positieve verplichting om het grondrecht op vrijheid van betoging te garanderen, ook tegen bemoeienis van derden. Pas wanneer de beschikbare politie niet in verhouding staat tot agressie en aantal van de tegenstanders doet zich een situatie van bestuurlijke overmacht voor waarin de betoging in haar geheel kan worden verboden. Het aanwijzen van een plaats voor de betoging, waar de wanordelijkheden makkelijker kunnen worden voorkomen, kan als tussenoplossing worden gezien.’⁷⁶⁶

Het **beschermen van de rechten en vrijheden van anderen** – zoals de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw – behoort in Nederland niet tot een van de beperkingsgronden voor een demonstratie. Dit betekent dat de burgemeester geen expliciete wettelijke basis heeft om een dergelijk recht zelfstandig mee te wegen in diens beoordeling op grond van artikelen 5-7 Wom (zie in dit verband ook § 6.3.1 en 6.3.2).⁷⁶⁷ Ten aanzien van het tijdens een demonstratie vernielen van religieuze geschriften is met name de beperkingsgrond ‘het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden’ relevant. Zo had de burgemeester van de gemeente Utrecht volgens de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland voldoende onderbouwd waarom het noodzakelijk was om voor een demonstratie van Pegida in 2018 een alternatieve locatie aan te wijzen. Pegida wilde tijdens het avondgebed gedurende de Ramadan varkensvlees roosteren voor een moskee, hetgeen naar verwachting tot confrontaties zou leiden. Volgens de burgemeester zou adequaat optreden niet goed mogelijk zijn voor de moskee als zich daadwerkelijk wanordelijkheden zouden voordoen. Het aanwijzen van een alternatieve locatie was daarom gerechtvaardigd.⁷⁶⁸

Zoals ook blijkt uit het citaat van Nieuwenhuis, vormen negatieve reacties van derden op een demonstratie op zichzelf geen grond om een demonstratie te beperken of verbieden. De burgemeester moet zich in plaats daarvan inspannen om de demonstranten te beschermen tegen gewelddadige reacties van anderen (**‘hostile audience’**). Als het nodig is, moet de

⁷⁶⁵ Rb. Amsterdam 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060.

⁷⁶⁶ A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1, p. 14.

⁷⁶⁷ Nieuwenhuis merkt in dit kader bovendien op dat een positieve verplichting – zelfs als die expliciet door het EHRM zou worden vastgesteld – nog geen bevoegdheden schept. Zo kan de burgemeester ook in dat geval niet de inhoud van een demonstratie laten meespelen en kunnen zijn bevoegdheden nog steeds alleen dienen voor de belangen van het verkeer, ter bescherming van de gezondheid of ter voorkoming van wanordelijkheden. Het is aan de wetgever om de (straf)wet aan te passen. Zie A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1, p. 18.

⁷⁶⁸ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504.

burgemeester daarbij veel politie inzetten. Is het niet mogelijk om de veiligheid van de demonstranten te waarborgen, dan kan een beperking of (als het niet anders kan) een verbod zijn gerechtvaardigd. De autoriteiten dienen dan aan te tonen, op basis van een concrete risicoanalyse, dat zij de situatie niet kunnen beheersen, zelfs niet als er een aanzienlijke hoeveelheid politieambtenaren wordt ingezet.⁷⁶⁹ Deze hoge lat is niet onbegrijpelijk: indien demonstraties al te eenvoudig zouden kunnen worden beperkt of verboden vanwege (dreiging met) geweld van derden, zou dat een perverse prikkel creëren, waarbij het gebruik van geweld of intimidatie loont om onwelgevallige meningen het zwijgen op te leggen.

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 29 maart 2024 betreft het een voorgenomen demonstratie van Pegida, waarbij wordt aangekondigd dat tijdens de betoging een Koran zal worden verbrand. De burgemeester van Arnhem verbiedt de demonstratie met een beroep op een dreiging van ernstige wanordelijkheden en een concrete terreurdreiging, die specifiek op de voorman van Pegida gericht zou zijn. Volgens de burgemeester zou de veiligheid – waaronder die van de demonstrant zelf – niet kunnen worden gegarandeerd, zelfs niet bij inzet van een grote politiemacht. De Pegida-voorman geeft vervolgens via sociale media aan het demonstratieverbod te zullen negeren. Om ernstige wanordelijkheden te voorkomen, en gelet op het uit de hand lopen van eerdere vergelijkbare demonstraties, legt de burgemeester op basis van zijn noodbevoegdheid (artikel 175 Gemeentewet) een gebiedsverbod op voor de gehele gemeente Arnhem, met een duur van zes maanden. De voorzieningenrechter acht het gebiedsverbod in de kern gerechtvaardigd, maar verkort de duur tot drie weken, omdat een verbod van zes maanden volgens de rechter niet proportioneel is.⁷⁷⁰

Het vernielen van een religieus geschrift is in Nederland **op zichzelf niet strafbaar**.⁷⁷¹ Zoals de rechtbank Den Haag overweegt in een uitspraak van 23 november 2023, kan de specifieke handeling van het vernielen van een religieus geschrift, gezien in de bredere context ervan, wel een **versterkende werking** hebben op de kwalificatie van bepaalde uitlatingen als strafbaar in de zin van artikel 137c Sr (groepsbelediging – zie voor een bespreking van de artikelen 137c en 137d ook § 5.5 van dit rapport).⁷⁷² In deze zaak had de Pegida-voorman een Koran verscheurd en vertrapt. Niet deze handelingen waren ten laste gelegd (omdat deze op zichzelf niet strafbaar zijn), maar de grove bewoordingen waarmee ze gepaard gingen. De rechter overweegt dat de uitlatingen, versterkt door het verscheuren en vertrappen van de Koran, onnodig grievend en dus strafbaar zijn.⁷⁷³ De rechtbank overweegt daartoe het volgende:

‘De rechtbank ziet niet in waarom het in het kader van dat debat nodig was om naast het verscheuren van de Koran en het staan op de verscheurde pagina’s – hetgeen op zichzelf nog als toegestane geloofskritiek zou kunnen worden gezien –, vervolgens ook nog eens, in die context, alle moslims over één kam te scheren door hen gelijk te stellen aan nazi’s en daarbij te suggereren dat zij de gruweldaden van de nazi’s in Nederland wel eens zouden kunnen gaan herhalen. Nog los van het feit dat voor een dergelijke vrees geen grond lijkt te bestaan, bestonden er voor de verdachte talloze andere

⁷⁶⁹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 52; VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*), par. 9.6.

⁷⁷⁰ Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

⁷⁷¹ A.J. Nieuwenhuis, ‘Koranverbranding in het licht van de grondrechten’, *Mediaforum* 2024/1, p. 14.

⁷⁷² Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966. Zie ook Hof Den Haag 6 augustus 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1389.

⁷⁷³ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966.

manieren om het door hem gewenste debat over de invloed van de Islam in Europa of in Nederland te voeren, zonder daarbij een grote groep mensen op dusdanige wijze te kwetsen.

*De rechtbank kan dan ook niet anders concluderen dan dat de uitlatingen van de verdachte, binnen de hiervoor beschreven context, alleen bedoeld waren om moslims op een grove manier te kwetsen en aldus onnodig grievend zijn geweest.*⁷⁷⁴

6.5 Conclusies

Verreweg de meeste demonstraties in Nederland verlopen zonder noemenswaardige problemen. De bijzondere typen demonstraties die wij in dit hoofdstuk hebben besproken, kunnen uitdagingen voor de regulering met zich meebrengen. Dit betekent niet dat dat in alle gevallen per definitie zo is, zoals overigens tevens blijkt uit de empirische analyse van het volgende hoofdstuk. We sommen enkele kernoverwegingen op ten aanzien van de demonstratierechtelijke bescherming die de drie typen demonstraties toekomen en welke beperkingsmogelijkheden de autoriteiten hebben. In hoofdstuk 12 trekken wij een aantal conclusies ten aanzien van de verschillende in dit hoofdstuk besproken demonstratievormen.

Vreedzame demonstraties kunnen naar hun omvang of aard verstorend zijn voor het verkeer of de normale gang van zaken; autoriteiten moeten bij dergelijke acties dus een zekere mate van tolerantie betrachten. In het kader van **demonstraties waarbij de grenzen van de wet bewust worden overschreden**, is relevant dat acties pas geen bescherming van de demonstratievrijheid meer toekomen wanneer zij niet langer vreedzaam zijn en er dus sprake is van gewelddadig gedrag (artikel 11 lid 1 EVRM). Dat de actie onder de reikwijdte van het demonstratierecht valt, betekent echter niet dat daar niet tegen kan worden opgetreden (artikel 11 lid 2 EVRM). Ook demonstranten moeten zich namelijk aan de wet houden. Laten demonstranten laakbaar gedrag zien (*reprehensible acts*), dan kan daar volgens het EHRM strafrechtelijk tegen worden opgetreden. Van laakbaar gedrag is volgens het Hof sprake wanneer demonstranten het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid. Autoriteiten hebben in het optreden tegen demonstraties waarbij laakbaar gedrag wordt vertoond een zekere mate van beoordelingsvrijheid. De aard en zwaarte van de sancties die autoriteiten opleggen, dienen proportioneel te zijn. In beginsel zou een vreedzame demonstratie bijvoorbeeld niet mogen worden onderworpen aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie en zeker niet aan een vrijheidsbenemende straf.

Vreedzame blokkade- en bezettingsacties vallen in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht. Ten aanzien van specifiek **blokkadeacties** van de snelweg kan de burgemeester in veel gevallen vooraf besluiten om de demonstratie op grond van artikel 5 Wom niet toe te staan op de snelweg en in plaats daarvan een andere locatie aan te wijzen. Legt een burgemeester een beperking op, dan dienen demonstranten zich daaraan te houden. Gaan zij toch over tot het blokkeren van de snelweg, dan maken zij zich daarmee schuldig aan een overtreding van artikel 11 Wom. Een overtreding van een opgelegde beperking is niet een op zichzelf staande reden om de demonstratie vervolgens te beëindigen op grond van artikel 7 Wom; de

⁷⁷⁴ Ibid, par. 3.4.4.

burgemeester dient opnieuw een afweging te maken of het noodzakelijk is om op dat moment de demonstratie te beëindigen. Is de demonstratie beëindigd maar weigeren de demonstranten de snelweg te verlaten, dan kan de officier van justitie besluiten om hen aan te houden en te vervolgen voor een overtreding van artikel 11 Wom. Het aanhouden, vervolgen en veroordelen van demonstranten houdt echter een beperking van het demonstratierecht in; al dit overheidsingrijpen moet dus noodzakelijk en proportioneel zijn.

Bij een **bezettingsactie** die niet plaatsvindt op een voor iedereen toegankelijke plaats, maar bijvoorbeeld in een gebouw, op een niet voor het publieke toegankelijk gedeelte van een luchthaven of op een privéterrein, kan de burgemeester op grond van artikel 8 Wom alleen tijdens de bezetting optreden en niet voorafgaand daaraan. De burgemeester kan geen voorschriften aan de bezettingsactie verbinden, maar uitsluitend besluiten tot beëindiging als dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (en dus niet op grond van het verkeersbelang). Daarnaast kan de rechthebbende strafrechtelijke stappen ondernemen tegen de demonstranten; denk daarbij aan erfvredebreuk (artikel 138 Sr).

Ten aanzien van **demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed** geldt dat het demonstratierecht en het recht op vrijheid van meningsuiting in beginsel ook de vorm beschermen waarin een mening wordt geuit. Onder die vorm vallen niet alleen woorden en teksten, maar ook allerlei (non-verbale) uitingvormen: *symbolic conduct*. Het gerechtshof Den Haag schaaft de klimaatactie bij het schilderij *Meisje met de parel* van Johannes Vermeer (anders dan de politierechter in eerste aanleg, die oordeelde dat er sprake was van een niet-vreedzame actie) onder de reikwijdte van de artikelen 10 en 11 EVRM. Ook de aanhouding en de strafrechtelijke vervolging voor het tijdens een studentendemonstratie in brand steken van het Amsterdamse standbeeld *Het Lieverdje* beoordeelt de rechter in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM. In beide zaken overweegt de rechter dat een strafrechtelijke veroordeling voor de actie evenwel een geoorloofde beperking in de zin van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM inhoudt (artikelen 141 en 350 Sr).

In het kader van **demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen**, kan worden opgemerkt dat demonstraties die choqueren, kwetsen of verontnemen in beginsel binnen de reikwijdte van de demonstratievrijheid vallen. De grens van het demonstratierecht ligt daar waar de actie niet (langer) vreedzaam is: demonstranten hebben een gewelddadige intentie, roepen op tot geweld, of verwerpen anderszins de grondslagen van een democratische samenleving. Zolang hier geen sprake van is, vallen demonstraties bij abortusklinieken, woningen en bij andere manifestaties onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid – ook al komen zij in botsing met andere rechten, zoals het recht op eerbiediging van de privésfeer (artikelen 10 Gw, 8 EVRM en 17 IVBPR) of het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (artikelen 9 Gw, 11 EVRM en 21 IVBPR). Voor het expliciet afwegen van botsende grondrechten bij het beoordelen of een beperking van een demonstratie noodzakelijk is, is in het Nederlandse recht echter geen juridische grondslag te vinden. Demonstraties dienen te worden beperkt op grond van de beschikbare beperkingsgronden: gezondheid, verkeer of wanordelijkheden (artikel 2 Wom).

Op het moment van schrijven van dit rapport is een viertal zaken bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State aanhangig, waarin de Afdeling naar verwachting richtingbepalende uitspraken zal doen over de wijze waarop burgemeesters **demonstraties bij**

abortusklinieken al dan niet kunnen reguleren. Deze uitspraak zal na de afrondingsdatum van dit rapport worden gewezen en is derhalve niet meegenomen in de analyse. In de praktijk leggen burgemeesters bij anti-abortus/pro-life-demonstraties op grond van artikel 5 Wom vaak een locatievoorschrift op voorafgaand aan de demonstratie, zoals het voorschrift dat demonstranten aan de overkant van de straat dienen te staan. De burgemeester mag dergelijke beperkingen alleen opleggen als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Met name het wanordelijkhedencriterium is in dit verband van belang. De precieze uitleg ervan is in de context van anti-abortus/pro-life-demonstraties momenteel niet helder. In de momenteel beschikbare rechtspraak wordt aangenomen dat abortusklinieken als locaties kunnen worden aangemerkt waar een zekere mate van orde en rust dient te heersen en dat de grens van wanordelijkheden in die zin eerder kan worden bereikt.

Is er sprake van een vreedzame **demonstratie bij een woning**, dan kan de burgemeester diens bevoegdheden uit artikel 5-8 Wom voor zover noodzakelijk aanwenden; tegen strafbare feiten wordt (achteraf) door het Openbaar Ministerie opgetreden. Dat er van een demonstratie bij een woning een intimiderende werking kan uitgaan, betekent niet dat de actie geen bescherming van het demonstratierecht toekomt. Het gerechtshof Den Bosch overweegt in een arrest dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie een geoorloofd en door het demonstratierecht verzekerd middel is om een bepaalde problematiek onder de aandacht van de politiek te brengen. Er was volgens het Hof geen sprake van strafbare belaging. Daarentegen kan worden gesteld dat de actie waarbij een persoon (in bijzijn van anderen) met een brandende fakkel bij de woning van toenmalig D66-partijleider Sigrid Kaag stond en leuzen riep – hetgeen door een medeverdachte werd gefilmd en live werd gestreamd – niet meer als vreedzame demonstratie is aan te merken. Deze persoon had volgens de rechter een dermate bedreigende situatie gecreëerd dat bij de partijleider in redelijkheid de vrees kon ontstaan dat zij het slachtoffer zou worden van brandstichting.

Het uitgangspunt is dat een vreedzame **tegendemonstratie** – die dient te worden onderscheiden van vijandig publiek (*hostile audience*) dat als doel heeft om geweld te plegen tegen manifestanten of de oorspronkelijke manifestatie ernstig te verstoren – net zoveel bescherming toekomt als de oorspronkelijke manifestatie waartegen zij is gericht. Autoriteiten hebben een positieve verplichting om zich actief in te spannen, zodat beide manifestaties vreedzaam en veilig kunnen verlopen. Het aanwijzen van een alternatieve locatie dient noodzakelijk te zijn met het oog op de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en dient – waar mogelijk – binnen zicht- en gehoorsafstand van het doelpubliek te blijven. De ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’-regel kan bovendien niet zodanig worden toegepast dat bepaalde groepen andere manifestaties structureel uitsluiten, bijvoorbeeld door bepaalde locaties op belangrijke dagen of herdenkingsmomenten ‘te blokkeren’ voor andere demonstraties. Het verbieden (artikel 5 Wom) of beëindigen (artikel 7 Wom) van een vreedzame tegendemonstratie is uitsluitend toegestaan in uitzonderlijke situaties, wanneer zelfs de inzet van heel veel politie – nog meer dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal – er niet voor kan zorgen dat de burgemeester de demonstratie tegelijkertijd met de andere manifestatie veilig kan laten plaatsvinden.

In beginsel valt een tegendemonstratie tijdens een **herdenking** ook onder de bescherming van de demonstratievrijheid en moeten de autoriteiten beide manifestaties zoveel mogelijk naast elkaar faciliteren. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een tegenprotestactie buiten de reikwijdte van het betogingsrecht worden geschaard; bijvoorbeeld wanneer de actie enkel als

doel heeft om de manifestatie van een ander te verhinderen. Bovendien is het strafbaar om een vergadering of betoging opzettelijk te verstoren (artikel 144 Sr) of met geweld of door bedreiging met geweld te verhinderen (artikel 143 Sr). Bij een herdenking is het mogelijk dat de grens van wanordelijkheden eerder is bereikt, aangezien er een grotere verwachting bestaat van rust en orde, die nodig is voor de stilte en waardigheid die dergelijke bijeenkomsten kenmerken. Een tegendemonstratie die veel geluid produceert, kan daardoor bijvoorbeeld eerder als een verstoring van de herdenking worden gezien. In zulke gevallen kan het noodzakelijk zijn om de tegendemonstratie naar een andere locatie te verplaatsen, verder weg van de herdenking. Dit ligt echter anders wanneer sprake is van een stille tegendemonstratie, die in beginsel geen versturende invloed op de herdenking uitoefent. De enkele verwachting dat vijandig op de tegendemonstratie zou kunnen worden gereageerd, vormt onvoldoende grond om deze op voorhand te beperken.

Dat **demonstraties internationale spanningen kunnen opleveren**, is geen grond voor het beperken van een demonstratie. Wel heeft de Nederlandse wetgever met het oog op enkele verdragsrechtelijke verplichtingen – artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen – de keuze gemaakt om in artikel 9 Wom een specifiek regime op te nemen voor manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen. Demonstranten moeten zich in de nabijheid van **ambassades en consulaten** gedragen op een wijze die het functioneren van de diplomatieke instelling niet belemmert (artikel 9 lid 1 Wom). Daartoe kan de burgemeester tijdens (dus niet voorafgaand aan) de demonstratie aanwijzingen geven wanneer demonstranten het functioneren van een ambassade of consulaat verstoren (artikel 9 lid 2 Wom). Als de demonstranten zich daar niet aan houden, dan kan de burgemeester (indien noodzakelijk) de demonstratie beëindigen (artikel 9 lid 3 Wom).

Uit rechtspraak en literatuur kan worden opgemaakt dat het tijdens een demonstratie **vernietigen van een religieus geschrift** in beginsel niet betekent dat de demonstratie geen bescherming meer toekomt. Artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM – alsook artikel 9 Gw – bieden evenwel ruimte voor het stellen van beperkingen aan dergelijke demonstraties, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo mogen beperkingen niet zien op de inhoud van de demonstratie (artikel 5 lid 3 Wom) en dient beperkend optreden een wettelijke grondslag te hebben, een legitiem doel te dienen (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden) en noodzakelijk te zijn. Negatieve reacties van derden op een demonstratie vormen op zichzelf geen grond om een demonstratie te beperken of verbieden. Als het voor de autoriteiten niet mogelijk is om de veiligheid van de demonstranten te waarborgen, dan kan een (locatie)beperking of (als het niet anders kan) een verbod zijn gerechtvaardigd. Het vernietigen van religieuze geschriften is in Nederland niet zelfstandig strafbaar gesteld. De specifieke handeling van het vernietigen van een religieus geschrift, gezien in de bredere context ervan, kan wel een versterkende werking hebben op de kwalificatie van bepaalde uitlatingen als strafbaar (artikel 137c Sr).

Volgens de literatuur lijkt het EHRM beoordelingsruimte te laten voor een door nationale autoriteiten opgelegde beperking van vernieling van religieuze geschriften in lijn met nationale wetgeving; het verbieden van een aanval op een religieus object lijkt niet in strijd met artikel 10 of artikel 11 EVRM. De keuze is in die zin aan de wetgever. Van een expliciete positieve verplichting om de vernieling van religieuze geschriften strafbaar te stellen, lijkt echter geen sprake. Dit kan anders zijn in het geval dat de actie wordt gekwalificeerd als een ernstige vorm van *hate speech* en dat er om die reden sprake is van misbruik van recht (artikel 17 EVRM).

DEEL C

DE NEDERLANDSE RECHTSPRAKTIJK



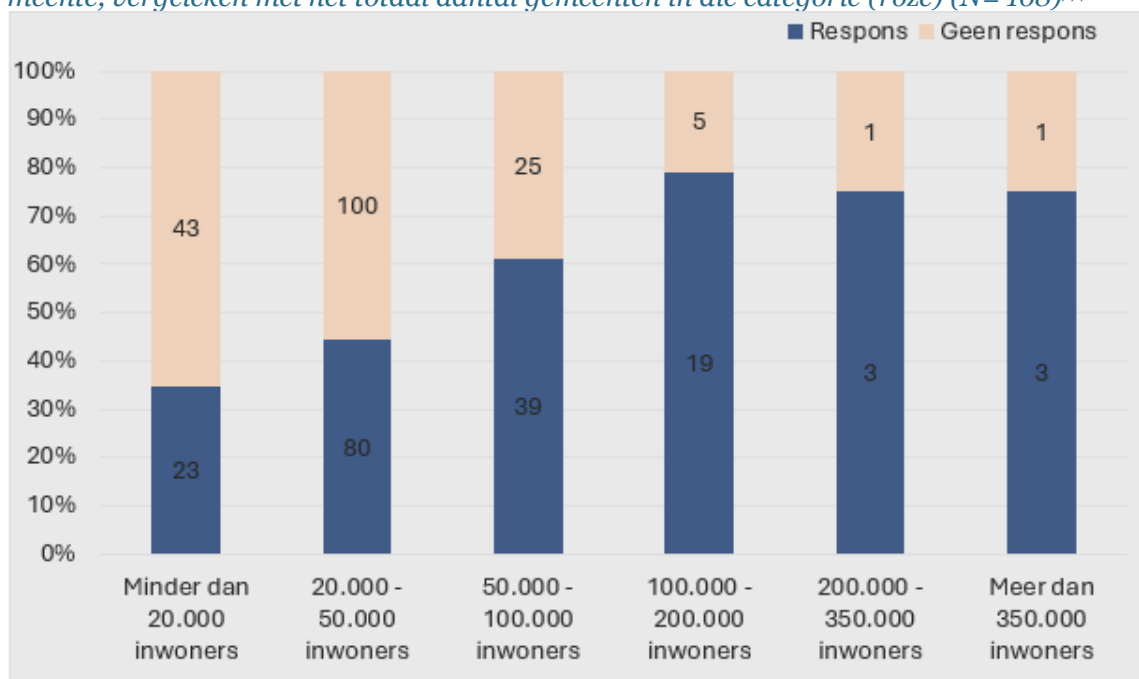
7 DE DEMONSTRATIERECHTELIJKE PRAKTIJK

7.1 Inleiding

In dit deel van het rapport staat de rechtspraktijk rondom het demonstratierecht in Nederland centraal. Daarmee doelen wij op de wijze waarop de uitoefening van het recht om te demonstreren er in de praktijk uit ziet en hoe dit in de praktijk wordt gewaarborgd en gereguleerd op grond van de Wet openbare manifestaties en andere wet- en regelgeving. Om de rechtspraktijk in kaart te brengen, is een empirisch onderzoek uitgevoerd dat bestond uit een vragenlijst, interviews en kennistafels.

De vragenlijst is uitgezet onder alle 342 Nederlandse gemeenten.⁷⁷⁵ In totaal hebben 169 gemeenten (49% van alle gemeenten) de vragenlijst (gedeeltelijk) ingevuld.⁷⁷⁶ In figuur 7.1 is de respons op de vragenlijst uitgesplitst naar gemeentegrootte.

Figuur 7.1 Respons (blauw) – in absolute aantallen – uitgesplitst naar aantal inwoners per gemeente, vergeleken met het totaal aantal gemeenten in die categorie (roze) (N= 168)⁷⁷⁷



Ter verrijking van het vragenlijstonderzoek zijn daarnaast 42 interviews gehouden met onder andere gesprekspartners bij gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), een NGO, adviesorganen, organisatoren van demonstraties, advocaten en wetenschappers.⁷⁷⁸ Bij een deel van die interviews is aandacht besteed aan enkele specifieke demonstratietypen waaraan we in

⁷⁷⁵ De vragenlijst is opgenomen in bijlage II.

⁷⁷⁶ In totaal hebben 148 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld en 21 gemeenten de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. De antwoorden op de onvolledig ingevulde vragen zijn zoveel mogelijk meegenomen. Daarnaast hebben 10 gemeenten per mail laten weten geen demonstraties te hebben gehad in de afgelopen twee jaren en daarom de rest van de vragenlijst niet in te vullen.

⁷⁷⁷ De N is 168 doordat één gemeente geen antwoord heeft gegeven op deze vraag.

⁷⁷⁸ Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage I.

dit onderzoek in het bijzonder aandacht besteden. Het gaat daarbij om demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen en demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren.⁷⁷⁹ Tijdens de gesprekken is in algemene zin gesproken over de demonstratierechtelijke praktijk in Nederland en is daarnaast stilgestaan bij specifieke vragen en knelpunten ten aanzien van deze specifieke demonstratietypen.⁷⁸⁰ Tot slot hebben wij aan het einde van de onderzoeksperiode twee kennistafelbijeenkomsten georganiseerd, waarbij met verschillende experts is gereflecteerd op een aantal uitkomsten van het onderzoek en is gesproken over specifieke vragen die tijdens het onderzoek aan bod zijn gekomen. De eerste kennistafelbijeenkomst had een meer juridische invalshoek, terwijl bij de tweede bijeenkomst een politiek-bestuurlijke invalshoek vooropstond.⁷⁸¹

In dit hoofdstuk presenteren wij thematisch de uitkomsten en bevindingen van het empirisch onderzoek. In de eerste twee paragrafen komen het belang van het demonstratierecht (§ 7.2) en het demonstratierechtklimaat in Nederland (§ 7.3) aan bod. Vervolgens gaan wij in op het faciliteren van demonstraties (§ 7.4) en op de vraag of het wettelijk kader nog aansluit op de praktijk (§ 7.5). Hierna volgen een aantal kwantitatieve gegevens over informatieverstrekking, overleg en contact (§ 7.6), het aanmelden van demonstraties (§ 7.7), het verbieden en beëindigen van demonstraties (§ 7.8), het stellen van beperkingen aan demonstraties (§ 7.9) en het nemen van voorzorgsmaatregelen (§ 7.10). Vervolgens bespreken we de inzet en rol van de politie en de Mobiele Eenheid (ME) bij demonstraties (§ 7.11). Ten slotte volgt een paragraaf over bijzondere demonstratietypen die in dit onderzoek zijn bestudeerd (§ 7.12). We ronden het hoofdstuk af met enkele conclusies (§ 7.13).

7.2 Het belang van het demonstratierecht

Tijdens de interviews is allereerst stilgestaan bij het belang van het demonstratierecht. **Door alle gesprekspartners is daarbij het belang van het dit recht benadrukt.** Ook is opgemerkt dat het belang dat wordt gehecht aan het demonstratierecht een belangrijk gezichtspunt zou moeten zijn bij het beoordelen van de wenselijkheid om het wettelijk kader aan te passen.

Alle gesprekspartners wezen tijdens de interviews op het demonstratierecht als grondrecht en als democratisch en rechtsstatelijk beginsel. Door veel gesprekspartners is daarnaast expliciet benoemd dat het recht om te demonstreren een belangrijke ventiefunctie heeft binnen de democratische rechtsstaat. Het is een manier om ongenoegen, frustratie en boosheid te uiten. Zonder het bestaan van het demonstratierecht zou de democratische rechtsstaat niet goed kunnen functioneren. Twee gesprekspartners verwoordden dit als volgt:

‘Het demonstratierecht is van zeer groot belang binnen de samenleving en om deze reden een grondrecht. Het is belangrijk dat burgers hun stem kunnen laten horen en denkbeelden kunnen uiten indien zij het niet eens zijn met de overheid of anderen. Waar het demonstratierecht onder druk staat, zegt dat veel over de rechtstaat en het functioneren van een land. Het

⁷⁷⁹ Zie voor een toelichting op deze vormen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 6.

⁷⁸⁰ In bijlage I is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners voor deze specifieke gesprekken.

⁷⁸¹ Een overzicht van de deelnemende organisaties aan de kennistafels is opgenomen in bijlage I.

*demonstratierecht is een voorwaarde voor een goed functionerende democratie.*⁷⁸²

*‘Het demonstratierecht en het kunnen demonstreren is een teken van beschaving, het is een heel belangrijk onderdeel van de democratie. Daarom is het erg belangrijk dat er gedemonstreerd mag worden, het demonstratierecht moet gekoesterd worden in een democratische rechtsstaat als Nederland. Het is onvermijdelijk dat demonstreren af en toe schuurt en soms zeer doet.’*⁷⁸³

Gelet op het belang van het demonstratierecht voor een goed functionerende democratische rechtsstaat, is het volgens alle gesprekspartners belangrijk om terughoudend te zijn met het opleggen van beperkingen aan demonstranten en demonstraties. Demonstraties moeten in beginsel zoveel mogelijk gefaciliteerd en beschermd worden. Een gesprekspartner van het OM verwoordt dit als volgt:

‘Het demonstratierecht is cruciaal om ontwikkelingen in de maatschappij onder de aandacht te brengen en te sturen. Ongeacht wat men van het demonstratierecht vindt, kan het belang ervan niet ontkend worden. Het demonstratierecht verdient daarom een hoge mate van bescherming.’

Ook is tijdens de interviews door veel gesprekspartners gewezen op de toetsende functie die het demonstratierecht vervult. Door het organiseren van demonstraties wordt het mogelijk om opvattingen die leven in de samenleving over het voetlicht te brengen en te proberen het overheidsbeleid en maatschappelijke opvattingen bij te sturen. Daarmee is het demonstratierecht volgens meerdere gesprekspartners een belangrijk en tijdloos toetsingsmechanisme voor de overheid om te kunnen beoordelen hoe er in de samenleving naar bepaalde onderwerpen wordt gekeken.

7.3 Het demonstratierechtelijke klimaat in Nederland

Zoals in de vorige paragraaf is besproken, wordt het recht om te demonstreren gezien als een fundamentele voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. Door de tijd heen heeft het demonstratierecht burgers de mogelijkheid geboden om hun stem te laten horen, om te trachten veranderingen in beleid te bewerkstelligen en om maatschappelijke aandacht te vragen voor onvrede, onrecht of idealen. Ondanks dat demonstraties van alle tijden zijn, geven meerdere gesprekspartners aan dat in de samenleving en in de politiek het beeld lijkt te zijn ontstaan dat er tegenwoordig verhoudingsgewijs meer wordt gedemonstreerd en dat er relatief gezien vaker excessen plaatsvinden tijdens demonstraties. Dit beeld is volgens hen een stuk genuanceerder. Daarnaast geven zij aan dat in zowel het maatschappelijke als het politieke debat naar voren komt dat het demonstratierecht onder druk zou staan.

⁷⁸² Citaat uit een interview met een vertegenwoordiger van de politie.

⁷⁸³ Citaat uit een interview met een burgemeester.

7.3.1 Aantal demonstraties

In het vragenlijstonderzoek hebben 106 van de 168 responderende gemeenten aangegeven dat zij in de afgelopen twee jaren (2023-2024) te maken hebben gehad met demonstraties. In tabel 7.1 is weergegeven hoeveel demonstraties dit ongeveer per gemeente waren.

Tabel 7.1 Aantal demonstraties per gemeente in absolute aantallen (N=105)⁷⁸⁴

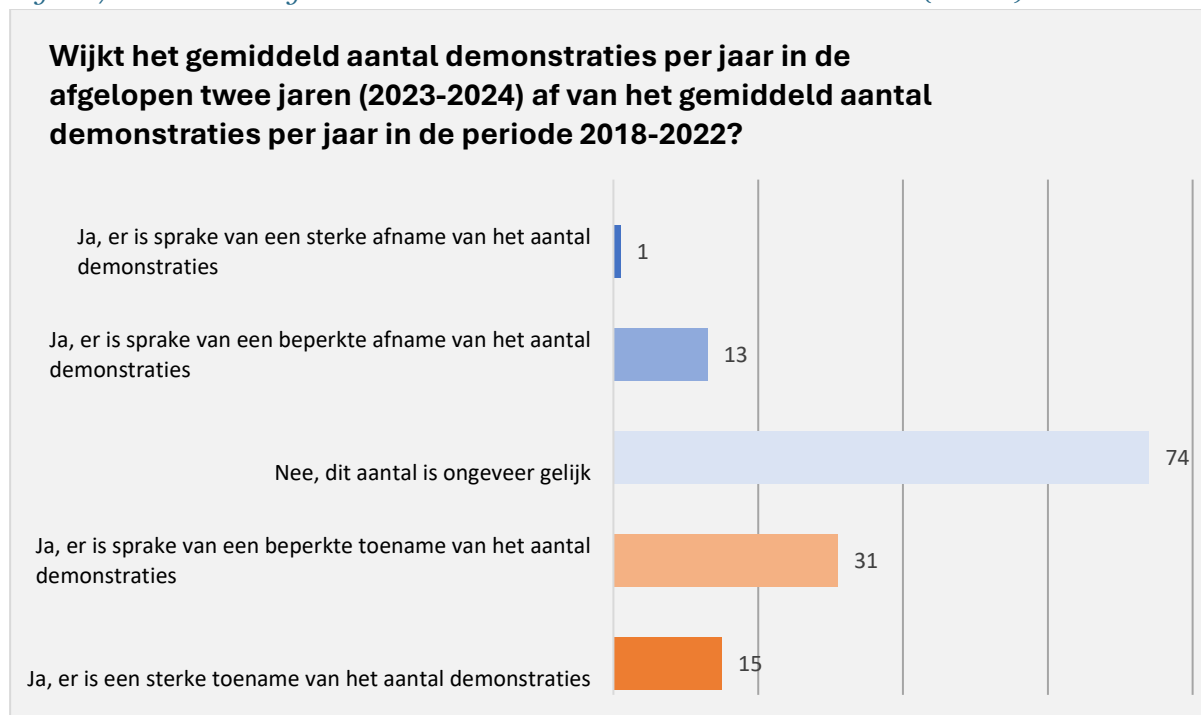
Aantal demonstraties per gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024)	
Minder dan 10 demonstraties	68
Tussen de 10 en 25 demonstraties	10
Tussen de 25 en 100 demonstraties	15
Tussen de 100 en 250 demonstraties	6
Tussen de 250 en 500 demonstraties	2
Tussen de 500 en 1.000 demonstraties	2
Tussen de 1.000 en 2.500 demonstraties	0
Meer dan 2.500 demonstraties	2

Uit tabel 7.1 kan worden afgeleid dat zich in de meeste gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, en waarin demonstraties hebben plaatsgevonden, minder dan tien demonstraties hebben voorgedaan. Daarbij gaat het om een optelsom van aangemelde en – voor zover kan worden vastgesteld – niet-aangemelde demonstraties. Tegenover deze grote groep gemeenten, waar incidenteel een demonstratie plaatsvindt, staat een klein aantal gemeenten, waar tamelijk veel demonstraties hebben plaatsgevonden. Dit betreft – vanaf 100 demonstraties – in alle gevallen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

In de vragenlijst is aan gemeenten de vraag gesteld of het aantal demonstraties per jaar in die gemeente in de afgelopen twee jaren afwijkt van het jaarlijkse aantal demonstraties in die gemeente in de periode 2018-2022. De antwoorden op deze vraag worden weergegeven in figuur 7.2.

⁷⁸⁴ De N is 105, terwijl 106 gemeenten hebben aangegeven demonstraties te hebben gehad in de afgelopen twee jaren. Eén gemeente heeft geen antwoord gegeven op de vraag hoeveel demonstraties dit zijn geweest.

Figuur 7.2 Ontwikkeling van het aantal demonstraties in absolute aantallen (N= 161)⁷⁸⁵



Volgens 74 van de 161 gemeenten die de vraag hebben beantwoord, wijkt het gemiddelde aantal demonstraties over de afgelopen twee jaren niet af van het gemiddelde aantal demonstraties per jaar in de periode 2018-2022. Onder de respondenten die aangeven een toename te zien van het aantal demonstraties dat per jaar plaatsvindt, ziet meer dan twee derde slechts een beperkte toename. Een klein deel van de gemeenten (14 van de 161) geeft aan dat er sprake is van een afname van het aantal demonstraties per jaar. Dit beeld lijkt te passen bij de uitkomsten van een recent onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) dat in het voorjaar van 2025 is verschenen.⁷⁸⁶ In dit onderzoek constateert de Inspectie dat het aantal demonstraties stijgt, tot het in 2021 een piek bereikt. In de jaren 2021-2022 lijkt de stijging volgens de Inspectie enigszins te stagneren, vergelijkbaar met het beeld dat gemeenten schetsen naar aanleiding van onze vragenlijst.

Tijdens de interviews is nader ingegaan op mogelijke verklaringen voor een toename dan wel afname van het aantal demonstraties. Gevraagd naar een reden voor de toename van het aantal demonstraties in meerdere gemeenten noemden verschillende gemeenten onder andere de onrust in het Midden-Oosten, de discussie over stikstof, het woningtekort en de klimaatcrisis. Deze thema's leven merkbaar in de samenleving en dat is volgens respondenten terug te zien in de toename van het aantal demonstraties. Voor een daling van het aantal demonstraties in sommige gemeenten is door respondenten geen duidelijke verklaring gegeven.

⁷⁸⁵ De N betreft hier 161 gemeenten, waaronder 27 gemeenten die aangeven dit niet te weten.

⁷⁸⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>.

7.3.2 Incidenten bij demonstraties en een historisch perspectief

Uit het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid komt naar voren dat er op basis van registraties van de politie sprake is van een toename van het aantal incidenten bij demonstraties tussen 2015 en 2022, waarbij er in 2021 sprake was van een piek.⁷⁸⁷ In haar rapport dat – ondanks de stijging van het aantal geregistreerde incidenten – veruit het grootste deel van de demonstraties zonder incidenten verloopt en procentueel het aantal incidenten nauwelijks toeneemt: dat – ondanks de stijging van het aantal geregistreerde incidenten – veruit het grootste deel van de demonstraties zonder incidenten verloopt en procentueel het aantal incidenten nauwelijks toeneemt:

‘Bij slechts 3% van de demonstraties is een incident geregistreerd. Bij het merendeel van deze demonstraties (75%) gaat het over een enkele registratie. Bij 1% van de demonstraties waarbij een incident is geregistreerd betreft dit meer dan tien incidenten. Dat betekent dat bij 0,03% van de demonstraties meer dan tien geregistreerde incidenten plaatsvinden.’⁷⁸⁸

Deze conclusie van de Inspectie wordt in ons onderzoek bevestigd door gesprekspartners van gemeenten, de politie, het OM en wetenschappers. Zij geven aan dat er slechts bij een zeer klein deel van de demonstraties sprake is van incidenten, en dat het belangrijk is om dat gegeven in het achterhoofd te houden bij een discussie over het al dan niet wijzigen van het demonstratierechtelijk kader. **Als er maar bij een zeer klein deel van de demonstraties sprake is van incidenten, dan is in algemene zin het wettelijk verder beperken van het demonstratierecht mogelijk een te zwaar en disproportioneel middel. Dit wordt door alle gesprekspartners onderschreven.**

In haar rapport besteedt de Inspectie ook aandacht aan wat zij noemt het historisch perspectief, waarbij een aantal voorbeelden wordt gegeven van incidenten die in de jaren '60 tot en met '80 van de vorige eeuw hebben plaatsgevonden bij demonstraties. Ook de door ons geïnterviewde gesprekspartners wijzen nadrukkelijk op de noodzaak om incidenten bij demonstraties in een historisch perspectief te plaatsen. Door verschillende wetenschappers is bijvoorbeeld gewezen op de krakersrellen en anti-kernwapendemonstraties in de jaren '80. Ook toen klonk het geluid in de politiek en de samenleving dat demonstraties steeds meer uit de hand liepen. In de periode daarna nam dat geluid volgens de door ons gesproken wetenschappers juist weer af. Discussies over incidenten bij demonstraties zijn van alle tijden. Meerdere gesprekspartners stellen in dit verband dat het niet per definitie zo is dat er structureel meer incidenten plaatsvinden dan voorheen en benadrukken dat er sprake is van een **golfbeweging**. Het percentage van demonstraties waarbij een of meer incidenten zijn geregistreerd (3%) blijft relatief gezien over de jaren heen ongeveer gelijk, maar een stijging (of daling) van demonstraties in absolute aantallen betekent automatisch ook meer (of minder) incidenten, in absolute aantallen. Ook dat perspectief is volgens gesprekspartners relevant bij het maken van de

⁷⁸⁷ Een incident houdt in dit geval in dat er sprake is geweest van een registratie in het politiesysteem. Dit loopt uiteen van 'algemene mutaties over het plaatsvinden van demonstraties' en 'klachten over ervaren overlast tijdens demonstraties' tot 'niet voldoen aan een bevel/vordering' en geweldsincidenten, zie Inspectie Justitie en Veiligheid 2025, p. 29.

⁷⁸⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 mei 2025, , p. 29.

afweging of het in algemene zin wettelijk (verder) beperken van het demonstratierecht noodzakelijk is.

7.3.3 Verandering van het demonstratierechtelijk klimaat

Uit de interviews zijn met name twee elementen naar voren gekomen die volgens gesprekspartners illustreren dat het klimaat rondom demonstraties in maatschappelijk en politiek opzicht momenteel aan het veranderen is. Dit betreft ten eerste de verharding van de maatschappelijke en politieke discussie over het demonstratierecht en ten tweede de rol van sociale media.

(i) Verharding maatschappelijke en politieke discussie en diffusere demonstraties

Dat het aantal demonstraties in absolute zin toeneemt, laat zich volgens gesprekspartners mogelijk verklaren door de opkomst van uiteenlopende maatschappelijke kwesties waarover gepolariseerde discussies ontstaan. Bezien vanuit een historisch perspectief, kan volgens gesprekspartners niet worden gesproken van meer ontwrichtende demonstraties dan in andere tijden. Desondanks is er volgens onder andere verschillende wetenschappers wel sprake van een **verandering in de aard van het maatschappelijke en politieke debat** ten aanzien van demonstraties. Er tekent zich een verharding af in toon en houding, zowel aan de kant van demonstranten als aan de kant van de overheid en publieke opinie. Een hoogleraar Staats- en Bestuursrecht verwoordt dit als volgt:

‘[De huidige politieke tendens] leidt tot meer maatschappelijke discussie en verharde reacties vanuit de politiek. (...) Het is een relatief nieuw fenomeen dat demonstraties zoveel reacties en emoties oproepen, zowel vanuit de politiek als (tegen)demonstranten.’

Deze politieke en maatschappelijke verharding zorgt er volgens gesprekspartners voor dat er vaker door een juridische ‘law and order’ bril wordt gekeken naar demonstraties, in termen van bevoegdheden en mogelijkheden om demonstraties in te perken. Hierbij ligt de focus op veiligheid, juridisering en begrenzing. Deze ontwikkeling is niet los te zien van bredere maatschappelijke trends, zoals polarisering en de politisering van de publieke ruimte, zo stellen zij. Gesprekspartners zien daarnaast nog een andere duidelijke verandering: waar demonstraties vroeger een duidelijke gemeenschappelijke politieke ideologie hadden, is er nu sprake van een meer **diffuse en gefragmenteerde dynamiek**. Een wetenschapper heeft hier de volgende kijk op:

‘Demonstraties worden in toenemende mate intersectioneel; mensen verenigen zich op grotere thema’s. Binnen deze grote thema’s zijn dan feitelijk gezien verschillende groepen aanwezig die zich hard maken voor kleinere subthema’s.’

Ook de Inspectie komt in haar rapport tot de conclusie dat er dikwijls sprake is van meer diverse groepen demonstranten tijdens één demonstratie.⁷⁸⁹ Een vertegenwoordiger van de Nationale ombudsman merkt hier het volgende over op:

‘Er lijken groepen te zijn die meeliften op [georganiseerde groepen] die op een normale manier scherp en duidelijk hun opvattingen verwoorden. De groepen die meeliften lijken uit te zijn op escalatie. Voor de politie is het ingewikkeld wie nu wie is; organisatoren weten dit ook niet altijd. Het is zichtbaar dat organisatievormen steeds onduidelijker worden. Dit is ook te wijten aan de rol van de sociale media; er is nu meer en makkelijker instrumentarium om mensen op te roepen zonder een duidelijk organisatieverband.’

Naast een verandering in dynamiek is er volgens gesprekspartners onder demonstranten tegenwoordig in toenemende mate sprake van een **retoriek waarbij wordt gesteld dat ‘ik wel op deze manier mag demonstreren, maar een andere partij niet’**, en waarbij er vaak twee kampen tegenover elkaar worden geplaatst. De mate van maatschappelijke veroordeling en de steun voor andermans recht om te demonstreren is in concrete gevallen dan vaak afhankelijk van welk kamp er wordt aangehangen. Een wetenschapper zegt tijdens een interview het volgende over deze kentering in dynamiek tussen (demonstratie)groepen:

‘Iedereen is ervan overtuigd dat ‘mensen zoals zij’ moeten kunnen zeggen wat ze willen. Men staat in die zin vierkant achter het demonstratierecht. Links is het meest gecharmeerd van demonstratierecht voor links protest en rechts voor rechts protest. Men is ferm als het gaat over de uitingen van de ander. Het gaat om het zoveel mogelijk inperken van het demonstratierecht van de ander.’

Ook in gesprekken met demonstranten van uiteenlopende actiegroepen komt dit beeld terug. Zij merken op dat er een verschil te zien is in de hevigheid van de maatschappelijke en politieke reacties op demonstraties al naar gelang het onderwerp van de demonstratie. Op demonstraties over woonproblematiek en bezuinigingen in het hoger onderwijs wordt volgens hen veel milder gereageerd dan op demonstraties over de situatie in het Midden-Oosten. Hierdoor ontstaat bij demonstranten de indruk dat de mate waarin de uitoefening van het demonstratierecht wordt beschermd en aan die uitoefening ruimte wordt gelaten steeds meer afhangt van het onderwerp van de demonstratie en de (politieke) mening die men daarbij uit.

(ii) Invloed van sociale media

Volgens meerdere gesprekspartners is er tegenwoordig bij demonstranten een grote verscheidenheid aan achterliggende motieven en organisatievormen. Dit is een uitdaging voor de politie die hierdoor moeilijker adequaat kan inschatten hoeveel capaciteit er nodig is voor een demonstratie en lastiger contact krijgt met de demonstranten.⁷⁹⁰ Voor de demonstranten zelf

⁷⁸⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid 2025, p. 23-24.

⁷⁹⁰ Zie in dit verband ook: L. Keesman, ‘Faciliteren én handhaven: politie- ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties’, *Justitiële Verkenningen* 2025/51(2).

brenkt dit ook een uitdaging met zich mee. Waar organisatoren van demonstraties eerder grip hadden op het verloop van de demonstratie en het aantal deelnemers, kan de situatie tegenwoordig snel veranderen. Organisatoren van demonstraties kunnen hierdoor vaak niet instaan voor de hoeveelheid demonstranten die op de demonstratie afkomt. Een van de geïnterviewde wetenschappers merkt hierover op:

‘Het capaciteitsvraagstuk [voor de politie] is ingewikkeld wat betreft aantallen demonstraties, maar hier zit wellicht niet per se het voornaamste knelpunt. Wat ingewikkelder is, is de fragmentatie die is ontstaan binnen demonstraties. Groepen zijn versnipperd en gefragmenteerd, wat het lastig maakt in te schatten hoeveel en wat voor soort mensen er op demonstraties afkomen. [...] Politie moet hier adequaat op reageren, in hoeveelheid en rol die ze aannemen. Een gemêleerd gezelschap is uitdagend.’

Een belangrijke verklarende factor voor deze verandering is volgens verschillende gesprekspartners de rol van sociale media; (sociale-)mediaplatforms hebben de drempel tot mobilisatie namelijk verlaagd. Waar er voorheen een organisatie of groep organisatoren nodig was om een demonstratie voor te bereiden en te organiseren, kunnen tegenwoordig binnen afzienbare tijd grote groepen mensen worden bereikt en geactiveerd via sociale media. Demonstranten geven tegenwoordig dan ook vaker de voorkeur aan losse verbanden, zoals via sociale media, ten opzichte van gevestigde organisaties.⁷⁹¹ Demonstraties vinden hierdoor vaker *ad hoc* plaats, waarbij het ontbreekt aan centrale organisatoren of een organisatie. **Sociale media versterken en versnellen hierdoor individualisering, met als gevolg dat er sneller, gemakkelijker en meer demonstraties plaatsvinden.**⁷⁹²

De steeds omvangrijkere digitale infrastructuur zorgt er volgens gesprekspartners niet alleen voor dat demonstranten sneller kunnen worden bereikt en geactiveerd maar het zorgt ook voor fragmentatie van demonstraties. Er ontstaan via online netwerken meer horizontale, spontane initiatieven tot het organiseren van of aansluiten bij demonstraties. Dit maakt volgens onder andere een aantal wetenschappers dat de thematiek binnen één demonstratie diffuus maar ook tegenstrijdig kan zijn. Een van de effecten hiervan is dat het contact tussen gemeente en politie enerzijds en organisatoren anderzijds wordt bemoeilijkt. Gesprekspartners van gemeenten gaven tijdens de interviews aan dat wanneer er geen contact mogelijk is met organisatoren, de taak van het faciliteren van een demonstratie, waaronder het in goede banen leiden van de demonstratie en het beschermen van demonstranten, complexer wordt. Het maken van afspraken over benodigde bescherming door de politie of het stellen van eventuele beperkingen zoals een aangewezen plaats of een route wordt dan lastiger en is soms onmogelijk.

Voor gemeenten en politie betekent dit een toegenomen complexiteit in de beoordeling en regulering van demonstraties, omdat verschillende belangen, stijlen en risico-profielen binnen één demonstratie spontaan kunnen samenkomen. Zoals ook duidelijk naar voren komt in de cijfers uit de vragenlijst, ervaren gemeenten moeilijkheden in het tijdig identificeren en inschatten van risico's. Door een verharding in het discours rondom demonstraties

⁷⁹¹ J. van Stekelenburg, 'Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen', *Justitiële Verkenningen* 2025/2, 51, p. 97-99.

⁷⁹² Ibid, p. 97.

kan dit volgens gesprekspartners leiden tot **risicomijdende afwegingen**, waarbij de risico's op voorhand groter worden ingeschat dan zij uiteindelijk blijken te zijn.

7.3.4 Staat het demonstratierecht onder druk?

Een ander thema dat is besproken tijdens de interviews is de vraag of het demonstratierecht onder druk staat. Steeds meer actoren, van demonstranten en maatschappelijke organisaties tot juristen, ervaren dat dit het geval is. Een eenduidige oorzaak daarvoor is volgens hen niet aan te wijzen, maar verharding van opvattingen in samenleving en politiek en de gebrekkige kennis van het demonstratierecht zijn volgens hen relevante factoren. Het is van belang om onderscheid te maken tussen juridische, politieke en maatschappelijke druk, aldus een gesprekspartner van het OM:

'Juridisch gezien staat het demonstratierecht niet onder druk. In de samenleving staat het demonstratierecht wel onder druk. De samenleving is minder acceptierend ten aanzien van afwijkende lijnen dan voorheen. Deze afwijkende lijnen zijn juist inherent aan demonstreren. Demonstraties vinden plaats omdat men het ergens niet mee eens is; dit zal dan ook schuren. Ook vanuit de politiek komt steeds meer druk op het demonstratierecht te staan. [Deze politieke druk] past niet in een weerbare democratie.'

De opvatting van het OM dat het demonstratierecht in juridische zin niet onder druk staat, wordt niet door alle gesprekspartners gedeeld. Een aantal advocaten meent dat het wettelijk kader het demonstratierecht inderdaad niet onder druk zet, maar de praktische juridische uitvoering van dit kader wel. Een van hen noemt in dat kader verschillende vormen van repressie:

'[We] zien veel vormen van repressie bij [onze] cliënten. AIVD-jaarrapporten laten zien dat demonstranten al jaren worden gevolgd en in kaart worden gebracht; dit is een vorm van repressie. Daarnaast zijn er andere repressieve praktijken zichtbaar, zoals huisbezoeken en mensen die van hun bed worden gelicht. (...) Dit zorgt voor een extra afschrikwekkend effect ('chilling effect'). Repressie vindt naast de genoemde manieren ook plaats in de vorm van politiegeweld, TOOI, CTER-coderingen en de bestuurlijke last onder dwangsom. De Speciale Rapporteur Verdrag van Aarhus heeft ook zijn zorgen geuit over de repressie die internationaal (en in Nederland) plaatsvindt.'

Politiesurveillance en het afleggen van huisbezoeken door de politie

Door verschillende advocaten, demonstrantengroepen en een mensenrechtenexpert zijn tijdens de interviews en de kennistafels zorgen geuit over toegenomen politiesurveillance en het afleggen van huisbezoeken door de politie. In dit verband stelt een van de respondenten dat surveillancemethoden die momenteel bij demonstraties worden gebruikt niet zijn gereguleerd en dat dit een punt is waar wetgeving tekortschiet.

Ook de Inspectie besteedt in haar rapport aandacht aan de huisbezoeken. Zij stelt:

*In de media zijn verschillende berichten verschenen over huisbezoeken van de politie aan demonstranten. In deze berichten geven demonstranten aan dat zij deze benaderingen als intimiderend ervaren. Ook in dit inspectieonderzoek zijn ervaringen met huisbezoeken tijdens verschillende gesprekken aan bod gekomen. Deze ervaringen zijn deels negatief, maar om uiteenlopende redenen. Een van de belangrijkste redenen is het intimiderende effect: een politiebezoek aan huis kan een grote indruk achterlaten op betrokkenen.*⁷⁹³

In ons onderzoek is eveneens door verschillende gesprekspartners gewezen op het intimiderende effect dat van dergelijke huisbezoeken uitgaat. De mate waarin politieursurveillance en het afleggen van huisbezoeken voorkomt is geen onderdeel geweest van dit onderzoek. Er is dan ook niet aan te geven hoe vaak dit voorkomt en of dit toeneemt.

Op het moment van schrijven voert de Nationale Ombudsman een onderzoek uit naar het demonstratierecht, waarin het onderwerp spolieoptreden naar verwachting aan de orde zal komen. Het rapport wordt begin 2026 verwacht.⁷⁹⁴

Het demonstratierecht staat volgens meerdere gesprekspartners niet alleen in de juridische rechtspraktijk, maar ook in maatschappelijk en politiek opzicht onder druk. Een medewerker van Amnesty International stelt dat de ervaren druk het resultaat is van meerdere factoren:

‘Onder andere door onvoldoende begrip en kennis van de reikwijdte van het demonstratierecht worden te snel beperkingen opgelegd. Demonstraties worden als probleem gezien en een risico voor de openbare orde en veiligheid in plaats van de uitoefening van een grondrecht. Er is ook te weinig kennis en begrip bij het bredere publiek, wat druk legt op het gezag om strenger op te treden.’

Hoewel het opleggen van beperkingen een legitieme manier is om bijvoorbeeld wanordelijkheden te voorkomen, wordt deze bevoegdheid volgens enkele gesprekspartners ook ingezet om te sturen op de uiting van onwelgevallige meningen. Meerdere advocaten uiten tijdens de interviews ook anderszins hun zorgen over de legitimiteit van beperkingen die in de praktijk worden opgelegd. Een van hen verwoordt dit als volgt:

‘Wat tegenwoordig veel gebeurt is dat er veel onnodige, disproportionele, beperkingen worden opgelegd. Dit zijn beperkingen die ook niet thuishoren in de Wom-beschikkingen, zoals de opruimplicht. Het knelpunt zit dan vooral in de ontmoediging en criminalisering van de demonstratie en mensen het gevoel geven dat ze iets doen wat niet hoort en niet mag.’

Volgens gesprekspartners is het van belang om deze discussie in het licht te plaatsen van de eerder besproken bevinding dat er veel politieke en maatschappelijke nadruk ligt op

⁷⁹³ Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties’, 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 65.

⁷⁹⁴ Nationale Ombudsman, ‘Onderzoek naar rol van overheid bij demonstraties’, <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoek-naar-rol-van-overheid-bij-demonstraties>.

demonstraties waarbij incidenten plaatsvinden, terwijl dit slechts 3% van het totaal aantal demonstraties beslaat. Deze op medialogica gestoelde visie op incidenten draagt volgens gesprekspartners bij aan een **vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend**, wat het draagvlak voor het demonstratierecht ondermijnt en de roep versterkt om de uitoefening van de demonstratievrijheid verdergaand te beperken. Gesprekspartners doelden in dit verband met ‘medialogica’ op het feit dat er in de media vrijwel alleen aandacht is voor demonstraties waarbij er incidenten plaatsvinden. **Als een demonstratie zonder incidenten verloopt, wordt daar in de media volgens veel gesprekspartners niet of nauwelijks over bericht. Dat kleurt het maatschappelijke en politieke beeld over demonstraties.** Dit wordt onderschreven door een hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, die het volgende antwoordt op de vraag of het demonstratierecht onder druk staat:

‘In de praktijk valt het mee, het is belangrijk om onderscheid te maken tussen wat burgemeesters doen en wat er in de politiek wordt geuit.’

Kortom, uit de interviews blijkt dat de antwoorden op de vraag of het demonstratierecht onder druk staat uiteenlopen. Een deel van de geïnterviewden beargumenteert dat het demonstratierecht in juridische zin onder druk staat en illustreert dat door middel van verschillende (straf- en bestuursrechtelijke) knelpunten. Daarnaast wordt vanuit academische kring naar voren gebracht dat de druk die wordt ervaren, het product is van een vertekend beeld van het demonstratierechtelijke klimaat. Dit zou volgens academici betekenen dat deze druk in de praktijk minder groot is dan de maatschappelijke en politieke geluiden doen voorkomen.

Politiegeweld bij demonstraties

Door verschillende advocaten en demonstrantengroepen is tijdens het onderzoek aangegeven dat zij een toename van politiegeweld rondom demonstraties ervaren. Enkele demonstranten geven aan dat het optreden van de politie tegenwoordig vaker met meer geweld plaatsvindt en dat het lastig is om politieagenten verantwoordelijk te houden voor grensoverschrijdend gedrag tijdens demonstraties, bijvoorbeeld door het indienen van klachten en aangiften. Andere demonstrantengroepen benoemen tijdens de gesprekken geen of weinig politiegeweld te ervaren. Zoals wij ook in de introductie van dit onderzoek opmerken, maakt de bestudering van politiegeweld tijdens demonstraties geen deel uit van dit onderzoek. Wij beperken ons daarom tot het benoemen van deze signalen die door gesprekspartners zijn geuit. Politieoptreden komt aan de orde in het eerdergenoemde (op het moment van dit schrijven nog niet gepubliceerde) onderzoek van de Nationale ombudsman.⁷⁹⁵

7.4 Faciliteren van demonstraties

Volgens meerdere gesprekspartners bestaat het beeld bij veel demonstranten en in de samenleving dat het demonstratiewettelijk kader vooral als doel heeft om de uitoefening van het

⁷⁹⁵ Nationale Ombudsman, ‘Onderzoek naar rol van overheid bij demonstraties’, <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoek-naar-rol-van-overheid-bij-demonstraties>.

demonstratierecht te beperken. Deze gesprekspartners benoemen dat de Wet openbare manifestaties echter juist ook als doel heeft om te waarborgen dat demonstraties kunnen plaatsvinden en om de demonstratievrijheid te beschermen en te eerbiedigen. **Alle gesprekspartners vanuit gemeenten en de politie hebben aangegeven dit verschil belangrijk te vinden.** Het goed kunnen faciliteren van een demonstratie is voor respondenten van gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek een belangrijk doel.

Wat is faciliteren?

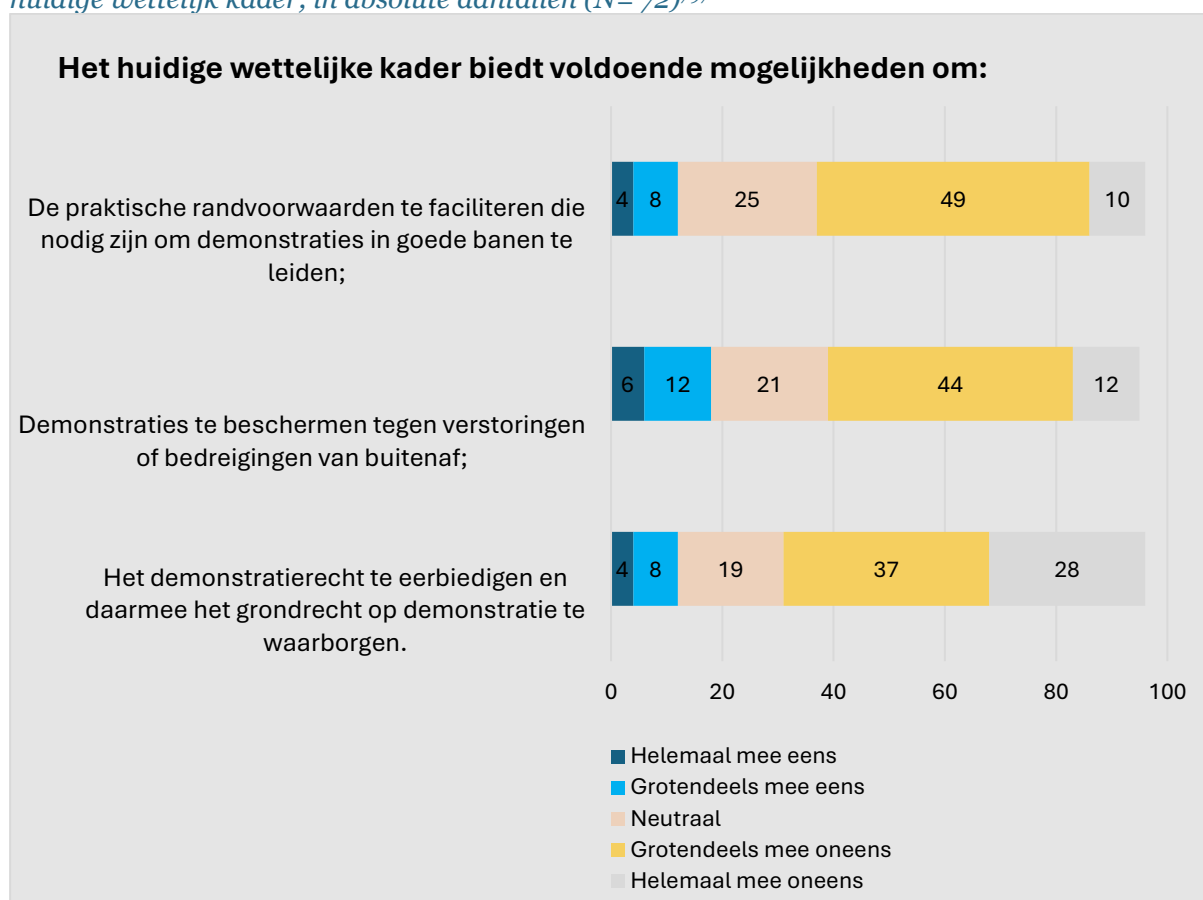
In haar rapport wijst de Inspectie Justitie en Veiligheid erop dat er een gebrek is aan concrete kaders die specificeren wat ‘faciliteren’ inhoudt. Dit zorgt er volgens de Inspectie voor dat de invulling van de faciliterende rol bij demonstraties afhankelijk is van het lokale bestuur. Dit kan per burgemeester verschillen en kan afhankelijk zijn van de kennis van wet- en regelgeving en de mate van samenwerking binnen de (veiligheids)driehoek.⁷⁹⁶

Ook tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, is door een aantal gemeenten aangegeven dat er soms onduidelijkheid bestaat over de vraag wat precies wordt bedoeld met het ‘faciliteren’ van een demonstratie. Tijdens de kennistafels bestond er consensus onder de aanwezigen dat bij het faciliteren van een demonstratie **de wensen van de organisator in beginsel het uitgangspunt** zouden moeten zijn, waarbij het in acht nemen van de wet een aandachtspunt is. Er zouden **geen onnodige drempels** moeten worden opgeworpen. De aanwezigen bij de kennistafels waren het er verder over eens dat het faciliteren van een demonstratie meer is dan het niet opleggen van beperkingen ten aanzien van de demonstratielocatie of de te lopen route. Daar hoort bijvoorbeeld ook bij dat de autoriteiten zich actief inspannen door bijvoorbeeld dranghakken te plaatsen als dat nodig is of door bij een omvangrijke demonstratie – in overleg met de organisatoren – te zorgen voor voorzieningen. Wanneer demonstraties niet worden aangemeld, is het volgens aanwezigen lastiger voor de autoriteiten om de demonstratie te faciliteren.

Uit de vragenlijst blijkt dat gemeenten het in de praktijk soms lastig vinden om demonstraties te faciliteren. Aan gemeenten is in dit kader de volgende stelling voorgelegd: *Het huidige wettelijke kader biedt voldoende mogelijkheden om: (1) het demonstratierecht te eerbiedigen en daarmee het grondrecht op demonstratie te waarborgen, (2) demonstraties te beschermen tegen verstoringen of bedreigingen van buitenaf (zoals tegenprotesten, geweld of andere interferentie) en (3) de praktische randvoorwaarden te faciliteren die nodig zijn om demonstraties in goede banen te leiden (zoals locatie, veiligheid en tijd).* In figuur 7.3 wordt weergegeven hoe gemeenten op deze stelling hebben gereageerd.

⁷⁹⁶ De veiligheidsdriehoek bestaat uit het OM, de burgemeester (gemeente) en de politie; Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties’, 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 4.

Figuur 7.3 Stelling over de faciliterende, beschermende en eerbiedigende mogelijkheden van het huidige wettelijk kader, in absolute aantallen (N= 72)⁷⁹⁷



Uit figuur 7.3 blijkt dat een duidelijke meerderheid van de gemeenten vindt dat het wettelijk kader onvoldoende toereikend is om het demonstratierecht te kunnen faciliteren, beschermen en eerbiedigen. In een vervolgvraag is gemeenten de vraag gesteld in hoeverre zij juridische of praktische obstakels ervaren die het bemoeilijken om het demonstratierecht te eerbiedigen, beschermen en faciliteren. Bij deze vraag geven 30 gemeenten aan obstakels te ervaren en lichten deze ook toe. Uit de toelichting blijkt dat dit vrijwel uitsluitend gaat om praktische obstakels; **met name knelpunten in de uitvoering**. De resultaten uit figuur 7.3 met betrekking tot de (on)toereikendheid van het wettelijk kader om het demonstratierecht te kunnen faciliteren, beschermen of eerbiedigen, kunnen wij dan ook niet verder verklaren. Ook uit de gesprekken met gemeenten blijken geen evidente juridische obstakels op dit gebied.

Daarentegen bevestigen de interviews wel het beeld van het bestaan van praktische obstakels. Door veel gemeenten is tijdens de interviews aangegeven dat het op goede wijze faciliteren van een demonstratie in de praktijk lastig is door het capaciteitstekort bij onder andere de politie. Dat maakt het bijvoorbeeld lastiger om demonstranten voldoende te beschermen en te begeleiden waar dat nodig is. Daarnaast is het volgens verschillende gesprekspartners – mede door het eerder besproken knelpunt rondom de toename van gefragmenteerde demonstrantengroepen – voor gemeenten en politie ingewikkeld om adequaat te reageren op demonstraties en voldoende faciliterende voorbereidingen te kunnen treffen. Ook is het niet-aanmelden van een

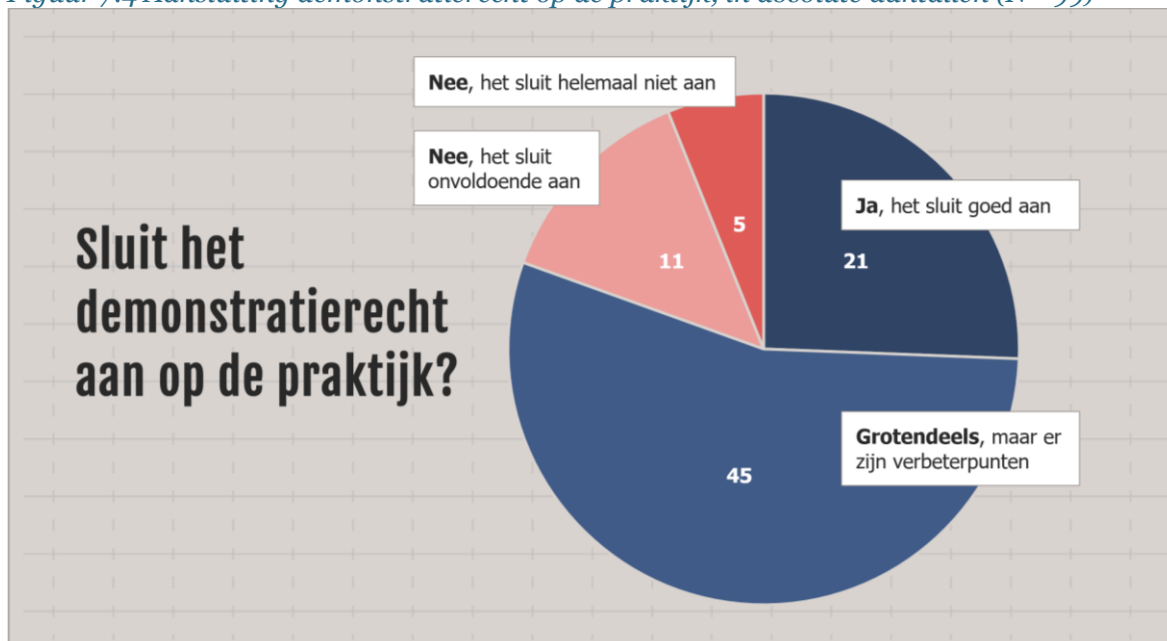
⁷⁹⁷ De N betreft hier 72 gemeenten, waaronder 4 gemeenten die de optie ‘weet ik niet’ aangeven.

demonstraties voor veel gemeenten een knelpunt om hun faciliterende rol waar te maken. Hier gaan we in § 7.7 getiteld ‘(Niet-)aankomen van demonstraties’ verder op in.

7.5 Het wettelijk kader en de demonstratiepraktijk

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat een van de doelen van dit onderzoek is om vast te stellen in hoeverre het wettelijk kader rondom demonstraties aansluit bij de demonstraties die vandaag de dag plaatsvinden. Deze vraag is in de vragenlijst voorgelegd aan gemeenten. In figuur 7.4 is weergegeven hoe gemeenten hierover denken.

Figuur 7.4 Aansluiting demonstratierecht op de praktijk, in absolute aantallen (N= 99)⁷⁹⁸



Te zien is dat ruim een vijfde (21 van de 99) van de gemeenten aangeeft dat het wettelijk kader goed aansluit op de praktijk. Bijna de helft van de gemeenten (45 van de 99) geeft aan dat het kader grotendeels aansluit, maar dat er verbeterpunten zijn. Deze verbeterpunten betreffen voornamelijk knelpunten die de respondenten zien bij de toepassing en uitvoering van het wettelijk kader.

Dit beeld wordt bevestigd in de interviews, waarin wordt aangegeven **dat niet het wettelijk stelsel, maar de mate waarin het stelsel kan worden gehandhaafd het probleem is**. Een hoogleraar Staats- en Bestuursrecht merkt hier tijdens een interview het volgende over op:

‘Het belangrijkste probleem is handhaving (...). Dit heeft niet zozeer met het wettelijk kader te maken, want dat is voldoende toereikend. Dit heeft meer te maken met de praktische toepassing en logistieke uitvoering van (handhavings)bevoegdheden. Het zijn dus capaciteitsproblemen die zorgen voor

⁷⁹⁸ De N betreft hier 99, waaronder 17 gemeenten die de optie ‘weet ik niet’ aangeven.

problemen in de uitoefening van bevoegdheden, niet de (toereikendheid van) bevoegdheden zelf.'

Een andere rechtswetenschapper en een vertegenwoordiger van een politievakbond benadrukken in dit verband dat het bestaande kader beter benut zou kunnen worden:

'Er zijn voldoende mogelijkheden binnen het wettelijk kader, maar die worden niet altijd (voldoende) benut. Een uitbreiding van de bevoegdheden is niet de oplossing. Er zou eerder gekeken moeten worden naar waarom bepaalde bestaande bevoegdheden niet (voldoende) gebruikt worden.'

'Als er niet wordt gedemonstreerd volgens de voorwaarden, dan moet dit consequenties hebben. Het inzetten van politie is lastig als er geen afspraken worden gemaakt met burgemeesters en het Openbaar Ministerie over de consequenties van de schending van voorwaarden van een demonstratie. (...) Het is wenselijk als er een richtlijn zou zijn binnen de driehoek over hoe gezamenlijk moet worden opgetreden.'

7.6 Informatieverstrekking, overleg en contact

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het informeren en begeleiden van organisatoren van demonstraties. Uit de vragenlijst blijkt dat er verschillen bestaan in de wijze waarop informatie over demonstraties wordt verstrekt. Sommige gemeenten verstrekken proactief informatie, terwijl anderen dit enkel doen op verzoek of zelfs helemaal niet. Ook het beleid van gemeenten en van de politie en de mate waarin zij voorafgaand overleggen met demonstratieorganisatoren loopt uiteen. Deze paragraaf geeft een overzicht van de mate waarin gemeenten communiceren met organisatoren en/of de politie over demonstraties, de aanwezigheid van richtlijnen en de knelpunten die gemeenten ervaren in het contact met demonstratieorganisatoren.

7.6.1 Informatieverstrekking aan organisatoren van demonstraties

In de vragenlijst is de vraag gesteld in hoeverre gemeenten informatie verstrekken aan (potentiële) organisatoren van demonstraties. Uit de respons komt naar voren dat 57 van de 113 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld dit proactief doen. Dat kan zijn door middel van algemene informatie op de gemeentelijke website of door het specifiek verstrekken van informatie aan de desbetreffende organisator. Door 51 van de 113 gemeenten is aangegeven dat informatie enkel op verzoek van de organisator wordt verstrekt. Tien van de 113 gemeenten geven aan helemaal geen informatie te verstrekken.

7.6.2 Richtlijnen en beleidsdocumenten over informatieverstrekking

Aan gemeenten is ook gevraagd of zij beleidsdocumenten en/of interne richtlijnen hebben over het verstrekken van informatie aan organisatoren van demonstraties. In tien van de 112

gemeenten die deze vraag hebben ingevuld zijn er beleidsdocumenten met betrekking tot het reguleren en faciliteren van demonstraties. In 32 van de 112 gemeenten zijn hier interne richtlijnen over opgesteld. In het overgrote gedeelte van de gevallen – te weten 70 van de 112 gemeenten – zijn deze documenten er niet.

Het publiceren van beleidsdocumenten is voor een aantal gemeenten een vorm van proactieve informatievoorziening. Een voorbeeld is de beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, waarin het volgende staat:

‘Om helderheid te bieden aan de organisatoren, inwoners en autoriteiten over hoe met demonstraties wordt omgegaan vanuit de gemeentelijke organisatie, zijn deze beleidsregels vastgesteld. Gelet op de vaak (zeer) korte voorbereidingstermijn ten aanzien van demonstraties is het van groot belang dat alle betrokkenen weten op welke wijze er in de gemeente met demonstraties wordt omgegaan.’⁷⁹⁹

7.6.3 Voorafgaand overleg en contact met organisatoren

In de vragenlijst is aan gemeenten gevraagd of er voorafgaand aan een demonstratie contact is tussen hen en de organisatoren van een demonstratie. Door 110 gemeenten is aangegeven dat er voorafgaand aan een demonstratie overleg wordt gezocht met organisatoren.⁸⁰⁰ Daarbij geven 48 gemeenten aan dat zij dit doen wanneer daartoe aanleiding is. Door 62 gemeenten is aangegeven dat er standaard contact plaatsvindt. Daarnaast vindt er in 9 gemeenten overleg plaats op verzoek van organisatoren. Twee gemeenten geven aan dat de politie, in plaats van de gemeente, indien nodig overlegt met organisatoren. Slechts door één gemeente wordt aangegeven dat er helemaal geen overleg plaatsvindt met organisatoren.

Ondanks dat **er in overwegende mate standaard overleg** plaatsvindt tussen de gemeente en organisatoren, kent dit contact volgens gemeenten een aantal terugkerende knelpunten, zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek (zie figuur 7.5).

⁷⁹⁹ Beleidsregels demonstraties (Gemeentebled 2024, 507711).

⁸⁰⁰ De N betreft hier 110 gemeenten. Dit is lager dan het totaal gegeven antwoorden. Dit komt omdat gemeenten meerdere antwoorden konden geven.

Figuur 7.5 Knelpunten rond contact met organisatoren in absolute aantallen (N=110)⁸⁰¹



Uit figuur 7.5 kan worden afgeleid dat de meeste gemeenten aangeven dat er **onvoldoende informatie** beschikbaar is vanuit organisatoren over bijvoorbeeld de verwachte opkomst en/of risico's en dat **niet altijd duidelijk is wie de organisator of contactpersoon is**. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews, waarin ook gesprekspartners deze twee punten benoemen als voornaamste knelpunten rond het contact met organisatoren van demonstraties. In de categorie 'overig' (door 24 van de 110 gemeenten gekozen) is hoofdzakelijk aangegeven dat er goed contact is, geen uitdagingen worden ervaren of dat er geen demonstraties plaats hebben gevonden.

7.6.4 Contact tussen de gemeente en de politie

Aan gemeenten is in de vragenlijst gevraagd of zij voorafgaand aan een demonstratie contact hebben met de politie. De antwoorden op deze vraag leveren een beeld op dat vergelijkbaar is met de mate van contact tussen gemeenten en organisatoren. In het overgrote deel van de gemeenten – 82 van de 110 – vindt er standaard overleg plaats tussen de gemeente en de politie. In 30 gemeenten vindt er overleg plaats als daar aanleiding voor is en in één gemeente vindt het overleg alleen op verzoek van de politie plaats. **Geen enkele gemeente geeft aan nooit met de politie te overleggen voorafgaand aan een demonstratie.**

7.7 (Niet-)aankelden van demonstraties

Zoals we eerder hebben beschreven in § 4.2.1.1 van dit rapport, kunnen gemeenten op grond van artikel 4 van de Wet openbare manifestaties in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vereisen dat een demonstratie op een openbare plaats van tevoren dient te worden aangemeld. Alle Nederlandse gemeenten hebben van deze bevoegdheid gebruikgemaakt. In de

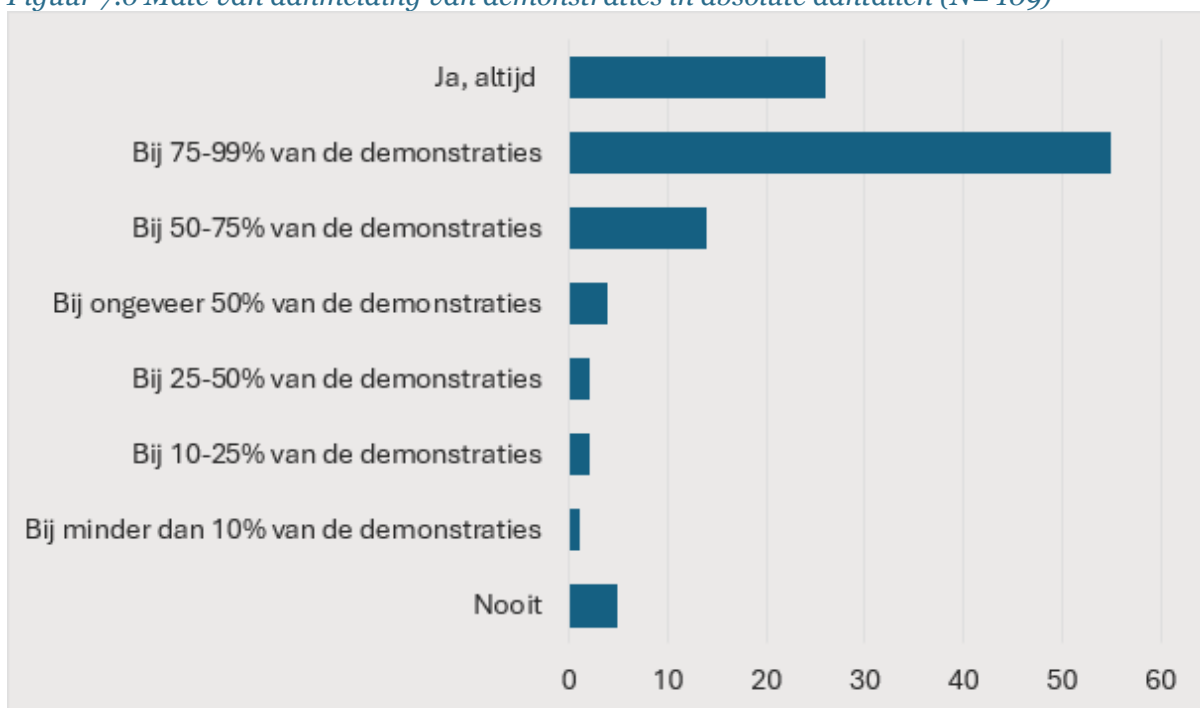
⁸⁰¹ De N betreft hier 110 gemeenten, waarvan 24 gemeenten in de categorie 'overig'. Omdat gemeenten meerdere antwoorden konden geven, is het totaal aantal antwoorden groter dan het aantal gemeenten dat de vraag heeft beantwoord. De getallen in de tabel geven weer hoe vaak een antwoord in de vragenlijst is gekozen.

praktijk blijkt echter dat niet alle demonstraties worden aangemeld en dat dit soms tot knelpunten leidt. In deze paragraaf worden de bevindingen gepresenteerd met betrekking tot het aanmelden van demonstraties en de daarmee gepaard gaande knelpunten, zoals naar voren is gekomen uit het vragenlijstonderzoek, de interviews en de kennistafels.

7.7.1 Percentage (niet) aangemelde demonstraties

In de vragenlijst is aandacht besteed aan de mate waarin demonstraties volgens gemeenten (niet) worden aangemeld. Zoals uit figuur 7.6 kan worden afgeleid, geven gemeenten in de vragenlijst aan **dat demonstraties in een meerderheid van de gevallen vooraf worden aangemeld**. Het niet-aanmelden van een demonstratie wordt door veel gemeenten genoemd als uitdaging.

Figuur 7.6 Mate van aanmelding van demonstraties in absolute aantallen (N= 109)



Ook tijdens de interviews is aandacht besteed aan de mate waarin demonstraties worden aangemeld. **Sommige gemeentelijke gesprekspartners gaven aan de indruk te hebben dat het aantal niet-aangemelde demonstraties in absolute zin is toegenomen, aangezien dit samenhangt met een toename van het totaal aantal demonstraties dat plaatsvindt. Enkele gesprekspartners hebben het idee dat ook in relatieve zin het aantal niet-aangemelde demonstraties toeneemt.** Meerdere gesprekspartners gaven aan dat het niet-aanmelden van een demonstratie een fenomeen is dat bij bepaalde groeperingen structureel terugkomt en soms zelfs een bewuste tactiek lijkt te zijn. Het komt volgens gesprekspartners ook voor dat demonstraties niet worden aangemeld omdat het idee bestaat dat er dan beperkingen worden opgelegd of dat de gemeente de demonstratie niet zal toestaan. Een burgemeester merkt hier tijdens een interview het volgende over op:

‘Het niet melden van demonstraties wordt soms ook als verstoringinstrument gebruikt. Daarnaast bestaat soms het beeld onder demonstranten dat de gemeente vast geen toestemming geeft voor de demonstratie. Daarover wordt gesproken met organisatoren en dan wordt achteraf vaak begrepen dat het juist ook in het voordeel van de demonstranten is om een demonstratie van tevoren te melden. Als een demonstratie wordt aangemeld, dan kunnen bijvoorbeeld verkeersmaatregelen genomen worden.’

7.7.2 Omgang met niet-aangemelde demonstraties

Zoals in § 4.2.1.1 van dit rapport aan bod is gekomen, heeft een demonstrant geen vergunning of toestemming nodig om te demonstreren. In Nederland is expliciet gekozen voor een kennisgevingstelsel in plaats van een vergunningstelsel. Een demonstratie kan dus niet zonder meer worden verboden of beëindigd uitsluitend vanwege het ontbreken van een kennisgeving.⁸⁰² Wel kan dit worden meegewogen bij de beoordeling of het opleggen van beperkingen of zelfs van een verbod of beëindiging van een demonstratie noodzakelijk is.⁸⁰³

In lijn hiermee komt uit de vragenlijst naar voren **dat een niet-aangemelde demonstratie in de meeste gevallen door de burgemeester wordt toegestaan** (zie tabel 7.3).⁸⁰⁴ Vaak wordt dan geprobeerd om alsnog contact te krijgen met organisatoren. Wel wordt door meerdere gemeentelijke respondenten aangegeven dat het al dan niet opleggen van beperkingen als gevolg van het niet-aanmelden afhankelijk is van de specifieke situatie, maar dat faciliteren altijd het uitgangspunt vormt. **Het niet-aanmelden van een demonstratie leidt in enkele gemeenten tot een verbod, ondanks dat dit – zoals hierboven beschreven – geen zelfstandige verbodsgrond is en dus niet is toegestaan.**

Tabel 7.3 Reactie burgemeester op niet-aangemelde demonstraties in absolute aantallen (N=109)

Hoe gaat uw gemeente om met demonstraties die niet vooraf zijn aangemeld, terwijl er wel een aanmeldplicht geldt?	
Die staat de burgemeester altijd toe	39
Die staat de burgemeester meestal toe	34
Die staat de burgemeester soms toe	6
Die staat de burgemeester nooit toe	2

⁸⁰² A.E. Schilder, ‘De spontane demonstratie; een vergelijking tussen de conceptwet openbare manifestaties en het Westduitse recht’, *NJCM-Bulletin* 1985, p. 533; *Kamerstukken II* 2009/10, 32123, VII, nr. 57, p. 3-4; ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 2; zie hierover uitgebreid B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 191-205.

⁸⁰³ Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742, r.o. 5.4-5.5.

⁸⁰⁴ In deze context behoeft het woord ‘toegestaan’ enige nuancering. Zoals eerder in dit onderzoek benoemd, geldt er in Nederland geen vergunningplicht met betrekking tot demonstraties, dus in die zin kan een burgemeester een demonstratie niet ‘toestaan’ middels een vergunning. Er kunnen echter wel beperkingen worden gesteld aan een demonstratie, of deze kan verboden worden; in die context dient het woord ‘toestaan’ hier te worden gelezen.

7.7.3 Niet-aanmelden is een knelpunt

Gemeenten geven in de vragenlijst aan dat het niet-aanmelden van demonstraties een knelpunt is, met name ten aanzien van twee aspecten:

- (i) de inschatting van politie- en handhavingscapaciteit, en;
- (ii) de risico-inschatting op basis van opkomst en eventuele tegendemonstraties.

Tijdens de interviews is het niet-aanmelden van demonstraties door de meerderheid van de gemeentelijke gesprekspartners eveneens als knelpunt benoemd, zowel voor hen als voor de politie. Als een demonstratie niet wordt aangemeld, maakt dat het volgens hen lastiger om de demonstratie goed te faciliteren. Een gesprekspartner van de politie verwoordt dit als volgt:

‘Niet alle demonstraties worden aangemeld. Dit beperkt de voorbereiding(stijd) van de politie. Wanneer de politie zich goed kan voorbereiden, zou dit kunnen leiden tot minder (noodzaak tot) inzet van politie. Een goede voorbereiding gaat ook over de mogelijkheid tot het voeren van gesprekken met de organisatie van demonstraties.’

Meerdere gesprekspartners leggen een link tussen het in § 7.3 besproken diffuser worden van demonstraties en de ervaren problematiek van het niet-aanmelden van demonstraties. Verschillende wetenschappers benoemen in dat kader dat er in toenemende mate groeperingen zijn zonder duidelijke organisatievorm, die geen melding doen van de demonstratie en waarbij het onduidelijk is wie de organisatoren zijn. Dit maakt het lastiger voor gemeenten en politie om het aantal te verwachten demonstranten en het risiconiveau in te schatten en om daarop te kunnen anticiperen.

Hoewel het niet-aanmelden van demonstraties als knelpunt wordt ervaren, zijn vrijwel alle gesprekspartners het erover eens dat het wettelijk verbieden van niet-aangemelde demonstraties niet de oplossing is. Dit zou volgens hen te veel afbreuk doen aan het karakter van het grondrecht om te demonstreren, dat ook spontaan moet kunnen worden uitgeoefend. **Veel gesprekspartners zien de oplossing meer in het duidelijker uitstralen dat het aanmelden van een demonstratie voordelen biedt voor de organisatoren en demonstranten, omdat de autoriteiten een demonstratie dan vaak beter kunnen faciliteren.** Daarbij zou volgens meerdere gesprekspartners duidelijker moeten worden gemaakt dat het feit dat een demonstratie wordt aangemeld niet maakt dat de kans groter is dat er beperkingen worden gesteld. Een aantal gesprekspartners geeft in dit kader aan dat juist het tegendeel waar is: als een demonstratie wordt aangemeld, kan de gemeente beter in overleg treden met de organisatoren om de demonstratie zo goed mogelijk te faciliteren en wensen en mogelijkheden te bespreken.

Ook tijdens de kennistafelbijeenkomst wordt breed gedeeld dat ‘**aanmelden moet lonen**’. Dat betekent dat gemeenten – en eventueel de politie – vooral duidelijk moeten uitdragen dat het bij een aangemelde demonstratie eenvoudiger is om aan de wensen van de organisatoren te voldoen en dat er betere afspraken met elkaar kunnen worden gemaakt. De sfeer omtrent het kennisgevings- en communicatieproces kan volgens de aanwezigen bij de kennistafel ‘vriendelijker’ en minder ‘politieel’. Ook zijn de deelnemers aan de kennistafel het erover

eens dat niet het beeld moet ontstaan dat er bij een niet-aangemelde demonstratie sneller beperkingen worden gesteld en minder wordt gefaciliteerd.

7.8 Verbieden en beëindigen van demonstraties

De Wet openbare manifestaties biedt – in uitzonderlijke situaties – de mogelijkheid voor burgemeesters om een demonstratie op een openbare plaats vooraf te verbieden of om een demonstratie die op een openbare dan wel andere dan openbare plaats gaande is te beëindigen (zie § 4.2.1.2). Om inzicht te krijgen in de frequentie waarmee demonstraties in de praktijk worden verboden of beëindigd, is hier aandacht aan besteed in de vragenlijst.

7.8.1 Aantal verboden en beëindigde demonstraties

In de vragenlijst is aan gemeenten gevraagd of de burgemeester in de afgelopen twee jaren demonstraties van tevoren heeft verboden. Slechts 9 van de 101 gemeenten geven aan dat in de afgelopen twee jaren tussen de 1 en 10% van de demonstraties van tevoren is verboden door de burgemeester. Het gaat daarbij om enkele **uitzonderlijke gevallen**. In de gevallen waarin een demonstratie van tevoren is verboden, is het verbod in de meeste gevallen opgelegd ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’. De Wet openbare manifestaties kent in artikel 2 naast dit wanordelijkheden criterium nog twee andere verbodscriteria, te weten ‘ter bescherming van de gezondheid’ en ‘in het belang van het verkeer’. Deze laatste grondslag is in één geval als grond voor een verbod toegepast. Opmerkelijk is dat één van de gemeenten in de vragenlijst aangeeft dat de burgemeester een demonstratie heeft verboden omdat niet werd voldaan aan vereisten uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De APV biedt echter geen basis om een demonstratie te verbieden.

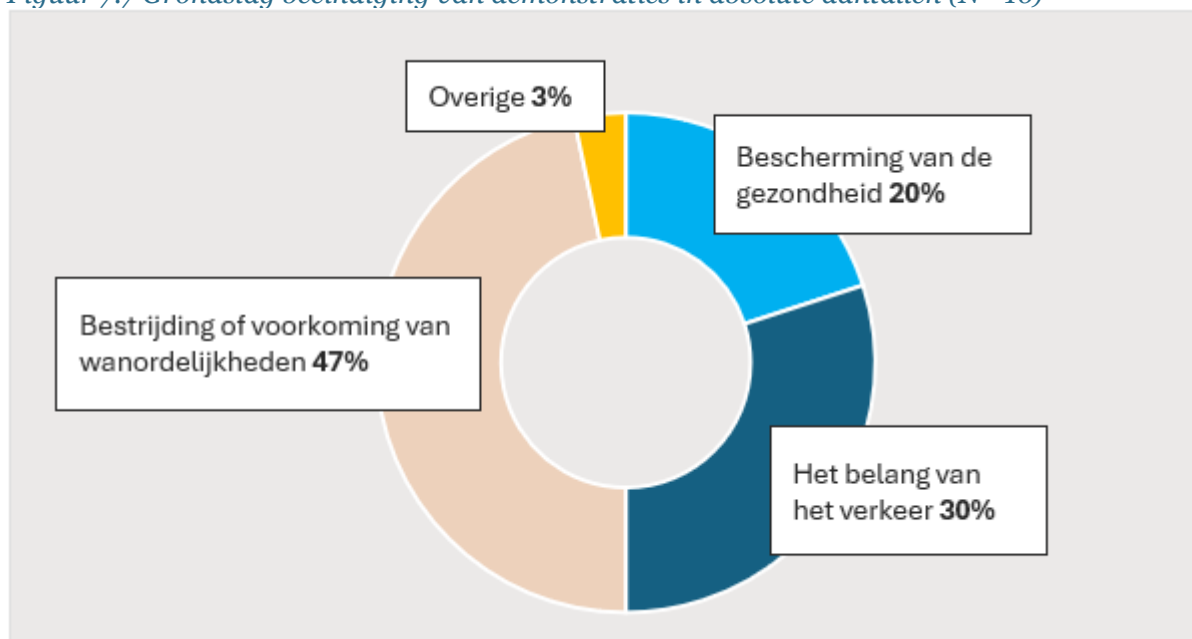
Aan gemeenten is verder de vraag voorgelegd of de burgemeester in de afgelopen twee jaren demonstraties vroegtijdig heeft beëindigd. In 86 van de 102 gemeenten is dit niet gebeurd. In 15 gemeenten heeft de burgemeester maximaal 10% van alle demonstraties in de afgelopen twee jaren beëindigd, waarvan de meeste in grotere gemeenten. Er is één gemeente die aangeeft minder dan 10 demonstraties te hebben gehad en in 50-75% van deze gevallen een demonstratie beëindigd te hebben.⁸⁰⁵

Figuur 7.7 laat zien hoe vaak de drie in de Wom opgenomen beperkingsgronden aan een beëindiging van een demonstratie ten grondslag wordt gelegd. Het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden wordt het vaakst aan de beëindigingsbeslissing ten grondslag gelegd. Eén gemeente geeft als grondslag voor het beëindigen van een demonstratie ‘de inzet van het demonstratierecht als dwangmiddel’ (overig).⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ Het betreft een gemeente met 50.00-100.00 inwoners.

⁸⁰⁶ De betreffende gemeente heeft hier geen verdere toelichting op gegeven, maar vermoedelijk wordt hiermee bedoeld dat een demonstratie wordt ingezet als middel om dwang uit te oefenen op de overheid om een bepaald besluit te nemen, waarmee het buiten de reikwijdte van het betogingsrecht van artikel 9 Gw zou kunnen worden geplaatst. Dit is geen zelfstandige in de Wom genoemde grond voor het beëindigen van een demonstratie.

Figuur 7.7 Grondslag beëindiging van demonstraties in absolute aantallen (N= 16)



7.8.2 Betrokkenen bij de afweging om een demonstratie te verbieden of te beëindigen

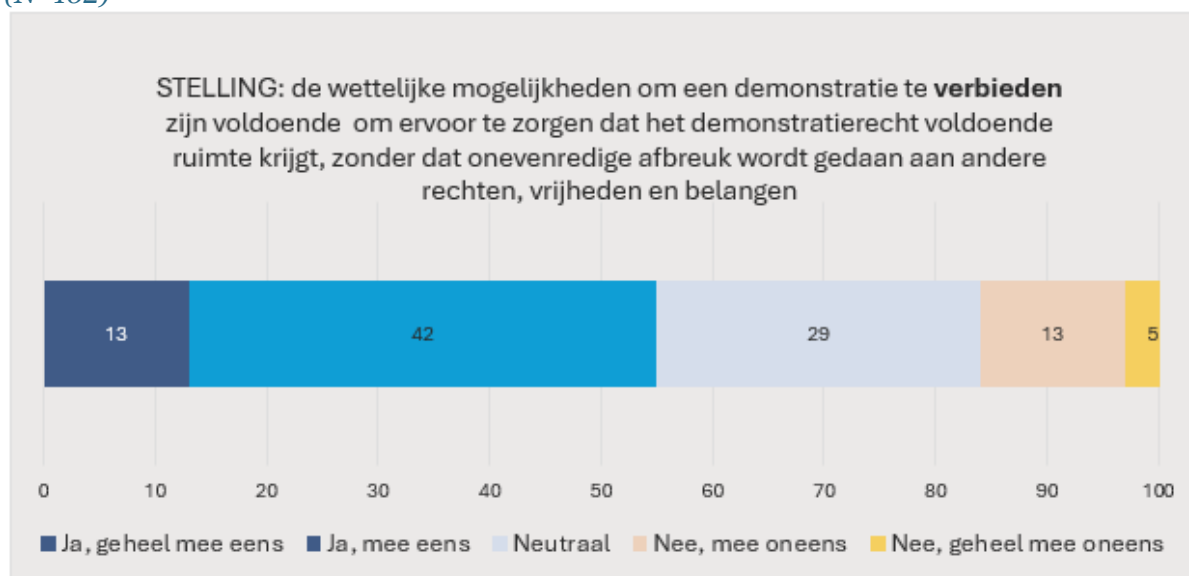
Aan gemeenten is gevraagd wie betrokken zijn bij het maken van de afweging of een demonstratie moet worden verboden dan wel beëindigd. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat het bij een verbod doorgaans gaat om de burgemeester, gemeentelijke juristen/beleidsadviseurs, politiefunctionarissen en in bredere zin de driehoek.⁸⁰⁷ In enkele gevallen worden partijen als de voorzitter van de veiligheidsregio, externe experts/adviesbureaus, inlichtingendiensten of de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) betrokken. Bij de afweging of het noodzakelijk is om een demonstratie te beëindigen, zijn doorgaans de burgemeester, gemeentelijke juristen/beleidsadviseurs, politiefunctionarissen en in bredere zin de driehoek betrokken. Slechts in enkele gemeenten zijn daarbij ook andere partijen betrokken.

7.8.3 Toereikendheid van het wettelijk kader

Gemeenten reageren overwegend instemmend op de stelling dat ‘*de wettelijke mogelijkheden om een demonstratie te verbieden voldoende zijn om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat onevenredige afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen*’ (zie figuur 7.8). **In 55 van de 102 gemeenten is aangegeven dat men het (geheel) eens is met de stelling.**

⁸⁰⁷ Met de driehoek wordt bedoeld: burgemeester, politie en OM gezamenlijk.

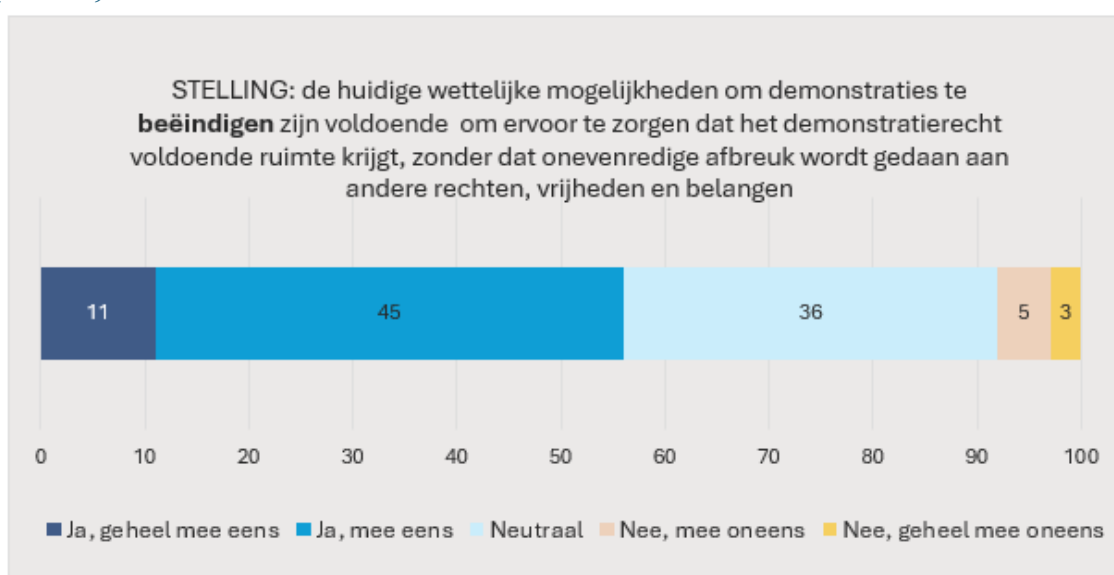
Figuur 7.8 Stelling ten aanzien van het verbieden van een demonstratie, in absolute aantallen (N=102)



In de toelichting op de stelling verwijst een aantal gemeenten naar (het gebrek aan) de mogelijkheid om bijzondere typen demonstraties te verbieden, zoals demonstraties bij woningen en (andere) demonstraties die schuren met de rechten van anderen. Hier gaan we in § 7.12 nader op in.

Gemeenten reageren eveneens overwegend instemmend op de stelling dat ‘de huidige wettelijke mogelijkheden om demonstraties te beëindigen voldoende zijn om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat onevenredige afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen’ (zie figuur 7.9). **Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan het (geheel) met de stelling eens te zijn; een deel van de gemeenten staat hier neutraal tegenover. Slechts een beperkt aantal gemeenten is het met de stelling oneens.**

Figuur 7.9 Stelling ten aanzien van het beëindigen van een demonstratie, in absolute aantallen (N= 100)



Inzet van noodbevoegdheden

Aan gemeenten is in de vragenlijst ook gevraagd of er in de afgelopen twee jaren door de burgemeester noodbevoegdheden zijn ingezet tijdens demonstraties (zie ook § 4.3.1). Dit blijkt in relatief weinig gemeenten het geval te zijn geweest. In de respons geven 86 gemeenten aan dat de burgemeester geen gebruik maakt van noodbevoegdheden bij demonstraties, op een totaal van 102 gemeenten die de vraag hebben beantwoord. In tien gemeenten heeft de burgemeester een noodbevel gegeven bij een demonstratie, en in zeven gemeenten is door de burgemeester een noodverordening uitgevaardigd.

Daarnaast is door één gemeente aangegeven dat de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is aangewend (zie ook § 4.3.2).

7.9 Het stellen van beperkingen aan demonstraties

Op grond van de Wet openbare manifestaties kan de burgemeester voorafgaand of tijdens een demonstratie op een openbare plaats een beperking opleggen wanneer dat noodzakelijk is (zie hierover ook § 4.2.1.2). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het wijzigen van een route, het aanwijzen van een andere plaats voor de demonstratie of het stellen van een maximumaantal deelnemers. In zowel de vragenlijst als in de interviews is het beperken van demonstraties aan de orde geweest. In deze paragraaf geven we de uitkomsten hiervan weer.

Beperken op grond van de inhoud

Het beperken (en verbieden) van demonstraties op basis van de inhoud is – zoals ook in § 4.2.1.2 van dit rapport is besproken – niet toegestaan (artikel 5 lid 3 Wom). De burgemeesters die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, geven allen aan dit een groot goed te vinden. Zij vinden dan ook dat niet van hen gevraagd kan en mag worden dat zij afwegen welke demonstraties op basis van inhoud toelaatbaar zijn en welke niet. Voorstellen om demonstraties van bepaalde groepen wettelijk te verbieden of om vergaande drempels voor die groepen op te werpen, achten de burgemeesters in strijd met de Grondwet. De gesproken wetenschappers en mensenrechtenexperts sluiten zich aan bij dat standpunt.

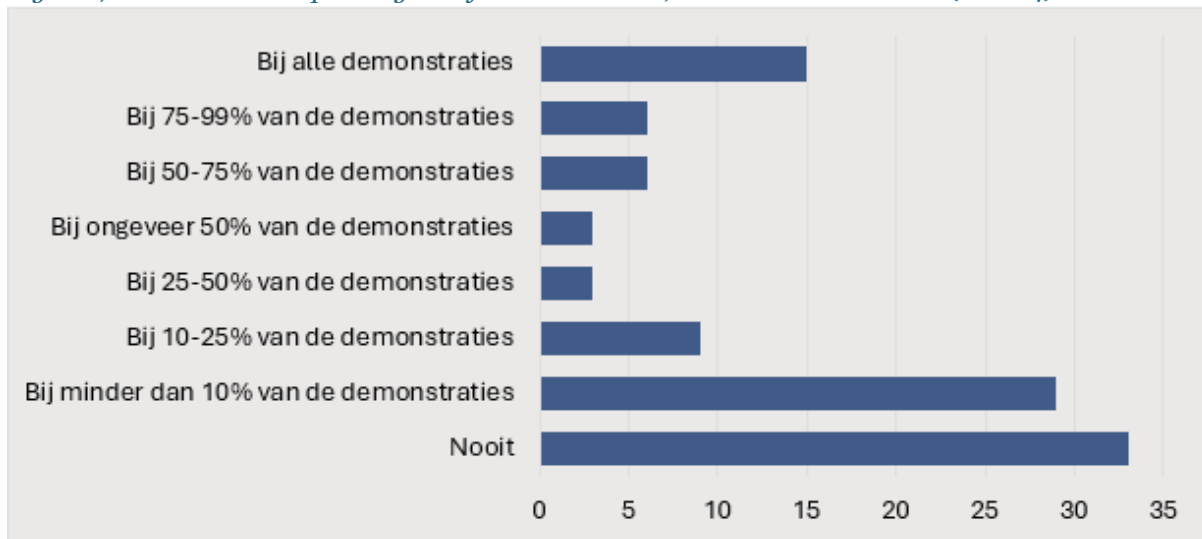
7.9.1 Mate waarin demonstraties worden beperkt

In de vragenlijst hebben wij aan gemeenten gevraagd in welke mate de burgemeester in de afgelopen twee jaren beperkingen heeft gesteld aan demonstraties. De uitkomsten – zoals weergegeven in figuur 7.10 – laten een enigszins verdeeld beeld zien.

Een deel van de gemeenten (15 van de 104) geeft aan dat de burgemeester daar **altijd** beperkingen oplegt. Een meerderheid van de gemeenten antwoordt dat de burgemeester **nooit of**

slechts in enkele gevallen een beperking aan een demonstratie verbindt. In zowel de gevallen waarin de gemeenten aangeven ‘nooit’ als ‘bij alle demonstraties’ beperkingen op te leggen, gaat dit om gemeenten waar gemiddeld minder dan 10 demonstraties per jaar plaatsvinden.

Figuur 7.10 Mate van beperkingen bij demonstraties, in absolute aantallen (N=104)



7.9.2 Soorten beperkingen en grondslag

Uit de vragenlijst komt naar voren dat burgemeesters, wanneer zij beperkingen opleggen, in het grootste deel van de gevallen een locatiebeperking aan de demonstratie verbinden (46 van de 71 gevallen; zie tabel 7.4). In de tweede en derde plaats gaat het om het stellen van beperkingen die zien op veiligheid en/of logistiek respectievelijk een wijziging van de route. In de categorie ‘overig’ wordt tweemaal aangegeven dat er beperkingen zijn gesteld ten aanzien van het gebruik van gezichtsbedekkende kleding.

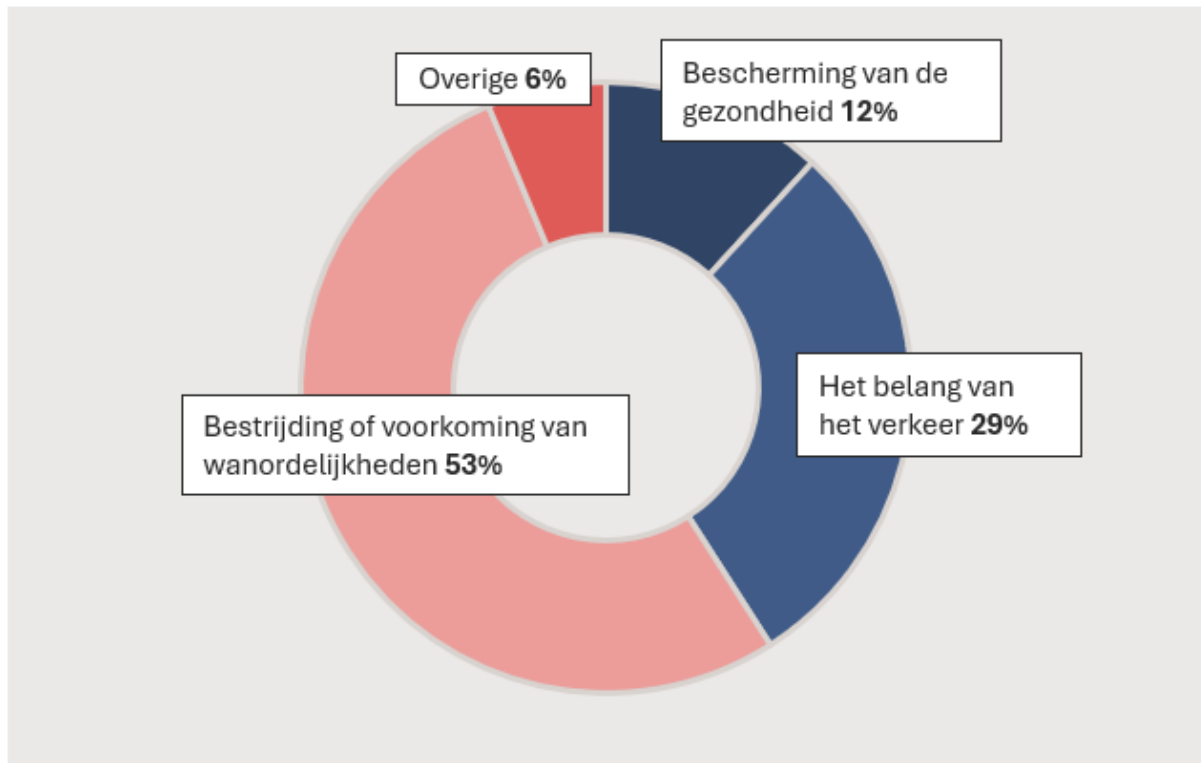
Tabel 7.4 Soort beperkingen, in absolute aantallen (N=71)⁸⁰⁸

Soort beperkingen die op worden gelegd aan demonstraties	
46	Wijziging van de locatie
28	Voorwaarden rondom veiligheid en/of logistiek
26	Wijziging van de route
22	Beperking naar het gebruik van geluidsapparatuur
9	Beperking naar tijdstip
8	Beperking naar vorm
3	Beperking op het aantal deelnemers

⁸⁰⁸ De N betreft hier 71, waarvan 5 gemeenten in de categorie ‘overig’. Gemeenten konden meerdere antwoorden geven op deze vraag.

Zoals wij eerder ook al schreven, kan een demonstratie op een openbare plaats enkel worden beperkt als dat noodzakelijk is met het oog op drie doelcriteria: gezondheid, verkeer en wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom). Wanneer burgemeesters besluiten om een beperking op te leggen, gebeurt dat doorgaans ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (zie figuur 7.11). Ook het belang van het verkeer wordt regelmatig aan een beperking ten grondslag gelegd. Bij de restcategorie (overige) noemen gemeenten als beperkingsgrond onder andere het beschermen van de leefomgeving en het beschermen van rechten van anderen dan wel conflicterende grondrechten.

Figuur 7.11 Grondslag beperkingen, in absolute aantallen (N= 71)⁸⁰⁹



7.9.3 Betrokkenen bij de afweging om een beperking op te leggen

Uit de vragenlijst blijkt dat in de afgelopen twee jaren bij de beslissing of het noodzakelijk is om bij een demonstratie beperkingen op te leggen doorgaans – net als bij het verbieden of beëindigen van demonstraties – de burgemeester, gemeentelijke juristen/beleidsadviseurs, politiefunctionarissen en in bredere zin de driehoek zijn betrokken. In enkele gevallen worden de NCTV en/of externe experts of adviesbureaus betrokken. Ook worden enkele specifieke actoren genoemd, zoals Schiphol, de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).

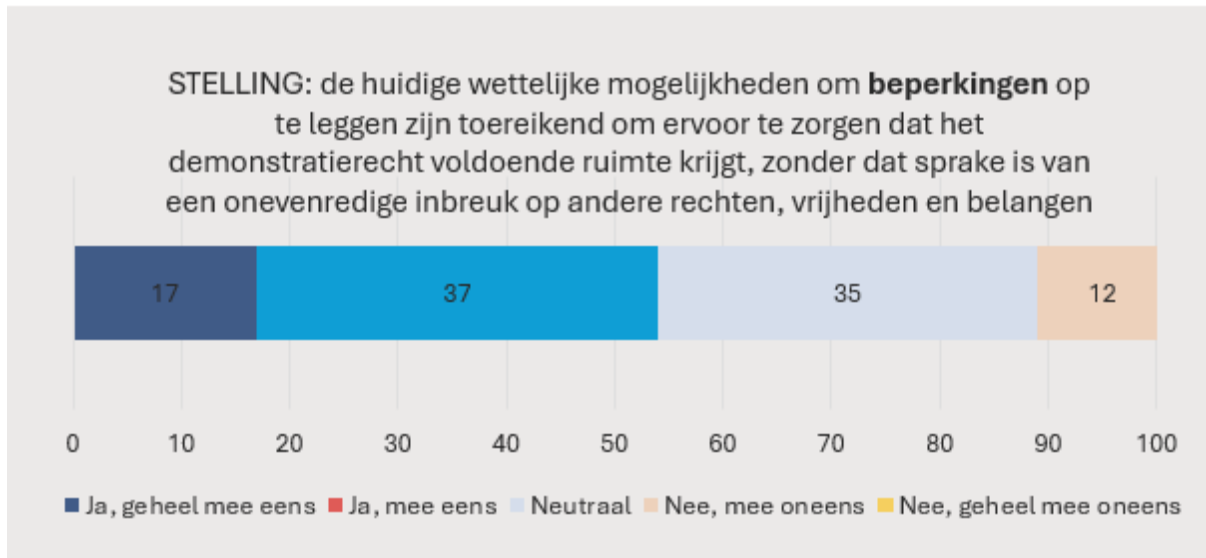
7.9.4 Toereikendheid van het wettelijk kader

Op de stelling dat *‘de huidige wettelijke mogelijkheden om beperkingen op te leggen toereikend zijn om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat*

⁸⁰⁹ De N betreft hier 71 gemeenten, waarvan 8 gemeenten in de categorie ‘overig’.

sprake is van een onevenredige inbreuk op andere rechten, vrijheden en belangen' zijn de antwoorden verdeeld. **Er zijn gemeenten die het hiermee eens zijn en gemeenten die hier neutraal in staan (zie figuur 7.12). Slechts een klein deel van de gemeenten geeft aan het met de stelling oneens te zijn.**

Figuur 7.12 Stelling: 'Wettelijke mogelijkheden voor stellen beperkingen zijn toereikend', in absolute aantallen (N=104)



Gemeenten die aangeven de wet niet toereikend te vinden lichten toe dat dit voornamelijk speelt bij specifieke typen demonstraties, zoals het demonstratief verbranden of verscheuren van religieuze boeken, demonstraties bij woningen, abortusklinieken of demonstraties op specifieke veiligheidsrisicolocaties zoals Schiphol. Hier gaan wij in § 7.12 nader op in.

7.9.5 Algemene voorschriften als vorm van beperking?

Tijdens de interviews benoemen meerdere gesprekspartners als knelpunt dat burgemeesters soms geen beperkingen opleggen in een Wom-beschikking, maar wel **algemene standaardvoorschriften** aan een demonstratie verbinden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stellen van eisen aan het volume van een geluidsinstallatie. Een aantal gesprekspartners geeft aan van oordeel te zijn dat ook dergelijke standaardvoorschriften beperkingen zijn en dat daarvoor de eisen voor het stellen van beperkingen uit de Wet openbare manifestaties gelden (zie hierover ook § 4.2.1.2). Tijdens de interviews is aangegeven dat hierover meerdere rechtszaken aanhangig zijn, die naar verwachting meer duidelijkheid zullen geven op dit punt.

7.9.6 Risicoanalyses ten aanzien van beperken, verbieden of beëindigen

In de vragenlijst is aan gemeenten gevraagd of een risicoanalyse wordt uitgevoerd voorafgaand aan het besluit om een demonstratie te beperken, verbieden of beëindigen. **In de meeste gemeenten die deze vraag hebben beantwoord – te weten 72 van de 100 – wordt een dergelijke analyse uitgevoerd.** In 20 gemeenten wordt soms een risicoanalyse uitgevoerd, in vier gemeenten meestal niet en in vier gemeenten nooit.

Wanneer gemeenten een risicoanalyse uitvoeren, dan zijn hoofdzakelijk de gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs en de politiefunctionarissen hierbij betrokken. Iets minder vaak spelen ook de burgemeester en de driehoek een rol. Externe adviseurs of adviesbureaus zijn in zeven gemeenten bij dit proces betrokken. In een enkel geval zijn partijen zoals de NCTV, de inlichtingendienst of de voorzitter van de veiligheidsregio betrokken. Hetzelfde geldt voor partijen als Schiphol, KLM en de KMar.

Rol van de NCTV

Gemeenten geven in de vragenlijst aan dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) een rol heeft bij het maken van risico-inschattingen. Dit heeft toelichting. Tijdens een interview heeft een gesprekspartner die werkzaam is bij de NCTV aan de onderzoekers uitgelegd wat de rol van de NCTV is bij demonstraties. Deze rol ziet niet op het in algemene zin maken van risico-inschattingen. De NCTV is het gezag ten aanzien van het beveiligen van personen en objecten op rijksniveau. Daarbij hoort de taak om er bij evenementen en manifestaties, waar personen dan wel objecten uit die categorie aanwezig zijn en een veiligheidsrisico bestaat, op toe te zien dat de lokaal bevoegde instantie passende maatregelen treft voor de bewaking en beveiliging. Alleen in deze context speelt de NCTV een rol bij het inschatten van risico's rondom demonstraties.

De NCTV verstrekt op verzoek van lokale bestuurders ook informatie die betrekking heeft op de nationale veiligheid. Dergelijke informatie kan vervolgens door burgemeesters worden betrokken bij het maken van afwegingen rondom demonstraties. De NCTV maakt echter niet zelf de risico-inschattingen voor lokale bestuurders.

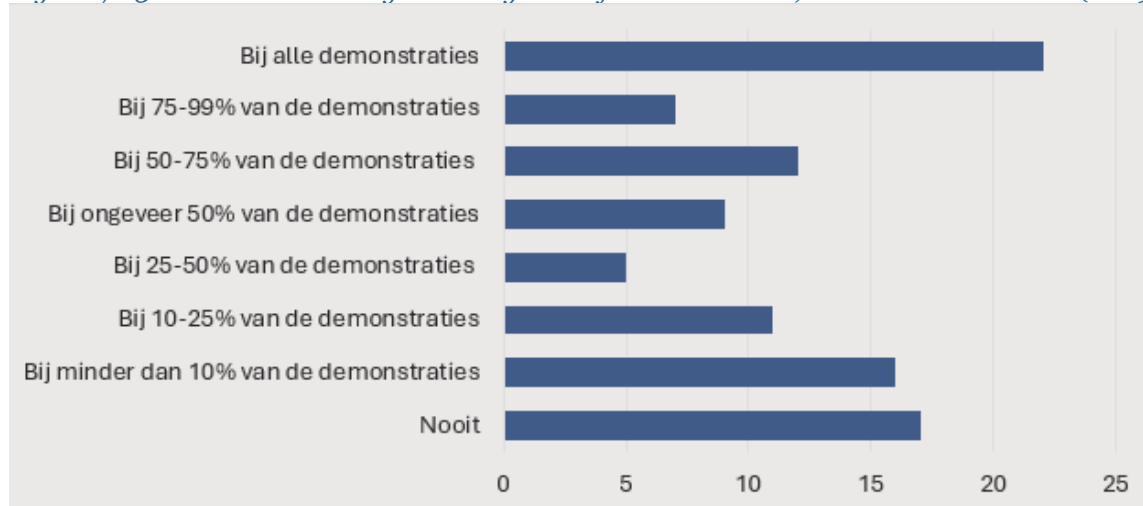
7.10 Het nemen van voorzorgsmaatregelen

In de praktijk komt het regelmatig voor dat gemeenten voorzorgsmaatregelen nemen bij een demonstratie, bijvoorbeeld omdat zij willen voorkomen dat een demonstratie uit de hand loopt of dat de veiligheid van deelnemers of omstanders in het gedrang komt. Met voorzorgsmaatregelen doelen wij onder andere op extra politie-inzet of communicatie met omwonenden of andere belanghebbenden. In deze paragraaf bespreken wij de resultaten van de vragenlijst die zien op het nemen van voorzorgsmaatregelen door gemeenten.

7.10.1 Mate waarin gemeenten voorzorgsmaatregelen nemen

Uit de vragenlijst blijkt **dat gemeenten in de afgelopen twee jaren relatief vaak voorzorgsmaatregelen hebben getroffen** voorafgaand aan een demonstratie. In totaal geven 82 van de 99 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord aan voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen; 17 gemeenten antwoorden dit in de afgelopen twee jaren niet te hebben gedaan. De mate waarin maatregelen zijn getroffen verschilt per gemeente en loopt uiteen van gemeenten die bij alle demonstraties voorzorgsmaatregelen treffen tot gemeenten die dit bij minder dan 10% van de demonstraties doen (zie figuur 7.13).

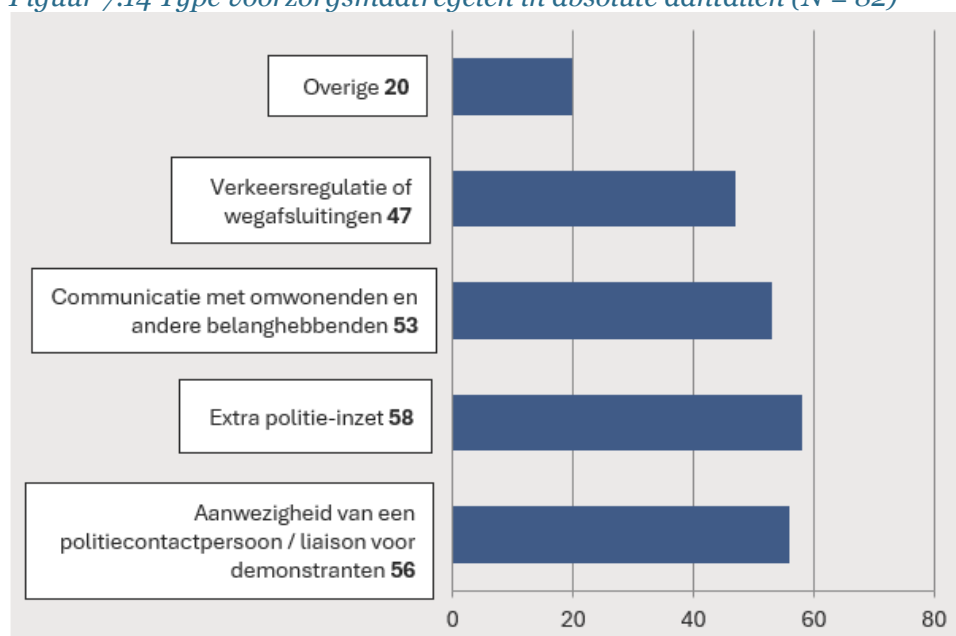
Figuur 7.13 Mate van voorzorgsmaatregelen bij demonstraties, in absolute aantallen (N= 99)



7.10.2 Type voorzorgsmaatregelen

Gemeenten treffen verschillende soorten voorzorgsmaatregelen, zoals te zien is in figuur 7.14. De meeste voorzorgsmaatregelen zien op de inzet van de politie. Naast de in de figuur hieronder aangegeven categorieën, geeft een aantal gemeenten aan buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in te zetten. Bij de categorie 'overig' benoemen enkele gemeenten dat er afstemming plaatsvindt met organisatoren, eigenaren van locaties of ketenpartners zoals de Nederlandse Spoorwegen (NS).

Figuur 7.14 Type voorzorgsmaatregelen in absolute aantallen (N = 82)⁸¹⁰



⁸¹⁰ De N betreft hier 82 gemeenten die de vraag hebben beantwoord. Het totaal aantal antwoorden is hoger (234) aangezien gemeenten meerdere antwoorden konden geven.

7.10.3 Effectiviteit van voorzorgsmaatregelen

Uit de vragenlijst blijkt verder dat 78 van de 100 gemeenten de door hen genomen voorzorgsmaatregelen effectief achten om te waarborgen dat een demonstratie niet leidt tot wanordelijkheden. Daarnaast zijn 22 gemeenten op dit punt neutraal. Geen enkele gemeente geeft aan de getroffen voorzorgsmaatregelen als niet-effectief te beschouwen. Uit de toelichting die respondenten geven op de vragen komt naar voren dat een combinatie van contact met organisatoren en het treffen van voorzorgsmaatregelen een effectieve manier is om de faciliterende rol van de gemeente tijdens een demonstratie vorm te geven. Volgens een deel van de gemeenten staan ook de organisatoren hier positief tegenover.

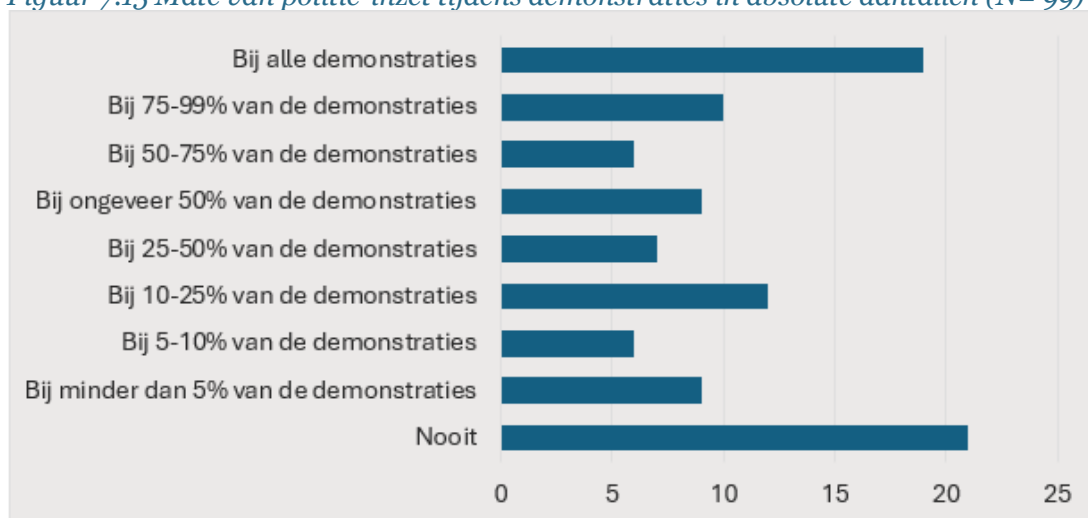
7.11 Inzet en rol van reguliere politie-eenheden en ME bij demonstraties

Tijdens ons onderzoek is op verschillende momenten aandacht besteed aan de inzet en de rol van de politie – waaronder ook de Mobiele Eenheid (ME) – bij demonstraties. In de vragenlijst hebben wij een aantal vragen aan gemeenten gesteld om een beeld te krijgen van de mate waarin de politie wordt ingezet bij demonstraties en wat daarbij de rol van de politie is. Tijdens de interviews en de kennistafels is dieper ingegaan op de rol van de politie en op knelpunten die zich in de praktijk voordoen als het gaat om de inzet van de politie bij demonstraties. In deze paragraaf bespreken we de bevindingen.

7.11.1 Inzet van reguliere politie- en ME-eenheden

Gemeenten is gevraagd naar het percentage demonstraties waarbij zij in de afgelopen twee jaren politie hebben ingezet. Het merendeel van de gemeenten geeft aan politie te hebben ingezet, al verschilt de mate waarin dit gebeurt sterk tussen de gemeenten (zie figuur 7.15). **In 78 van de 99 gemeenten is de politie tijdens demonstraties ingezet, variërend van een structurele inzet (bij elke demonstratie) tot inzet bij minder dan 5% van de demonstraties. In 21 gemeenten is er in de afgelopen twee jaren geen inzet van reguliere politie-eenheden geweest bij demonstraties.**

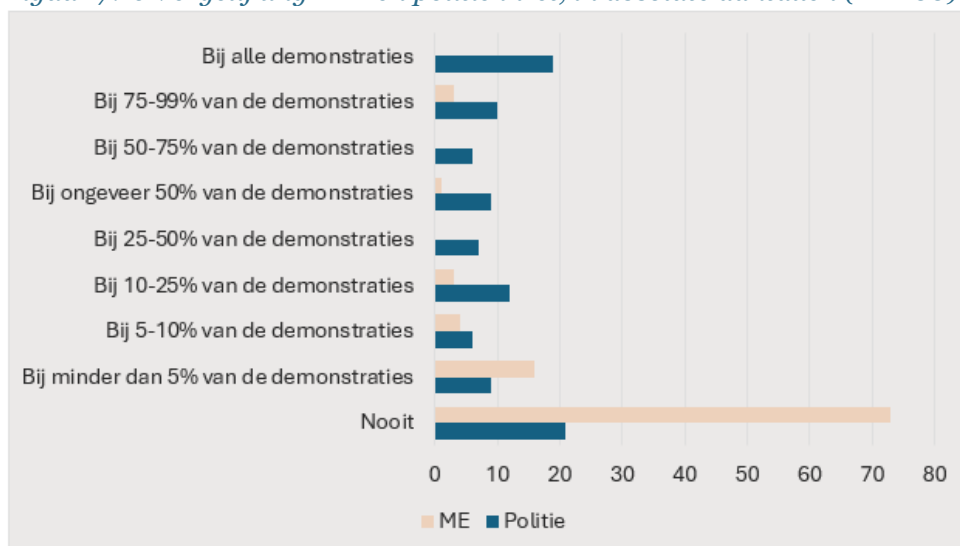
Figuur 7.15 Mate van politie-inzet tijdens demonstraties in absolute aantallen (N= 99)



De Mobiele Eenheid is een speciale eenheid binnen de politie. De ME wordt op basis van de ambtsinstructie van de Nederlandse politie bij demonstraties ingezet voor de handhaving van de openbare orde of hulpverlening. Het verschilt per situatie en per gemeente of de ME wordt ingezet. Dit hangt ook af van de lokaal gemaakte afspraken. De ME kan opschalen als er bijvoorbeeld grootschalig strafbare feiten worden gepleegd door demonstranten, of sprake is van (dreigende) openbare ordeverstoringen. Indien de demonstratie dit noodzaakt, treedt de ME op met speciale uitrusting zoals een helm en een schild.⁸¹¹

Uit de vragenlijst blijkt dat de mate waarin de reguliere politie-eenheden aanwezig zijn bij demonstraties sterk verschilt van de mate waarin de ME tijdens demonstraties wordt ingeschakeld.⁸¹² Figuur 7.16 laat zien **dat de ME in overwegende mate afwezig is bij demonstraties en slechts in enkele gevallen wordt ingezet of wordt gevraagd om paraat te staan.**

Figuur 7.16 Vergelijking ME- en politie inzet, in absolute aantallen (N= 100)



7.11.2 Rol van de politie tijdens demonstraties

In de vragenlijst is aan gemeenten gevraagd naar de rol van de politie bij demonstraties in de afgelopen twee jaren (zie figuur 7.17). De drie volgende functies zijn door gemeenten het vaakst benoemd:

- (i) toezicht houden zonder actief in te grijpen;
- (ii) contact met organisatoren krijgen en onderhouden;
- (iii) handhaven van de openbare orde.

⁸¹¹ Zie: <https://www.politie.nl/informatie/inzet-me-bij-demonstraties.html>; <https://www.politie.nl/informatie/waarom-wordt-de-me-bij-demonstraties-ingezet.html>; <https://demonstratierecht.nl/wanneer-kan-de-mobiele-eenheid-me-worden-ingezet-bij-een-demonstratie/>.

⁸¹² De cijfers over de aanwezigheid van de ME gaan zowel over het *paraat staan* van de ME als de *inzet*. Dat betekent dat de onderstaande figuur niet per definitie aangeeft dat de ME ook daadwerkelijk is ingezet bij een demonstratie.

Figuur 7.17 Rol van de politie bij demonstraties, in absolute aantallen (N= 78)⁸¹³



Daarnaast geven opgeteld 47 van de 78 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord aan dat begeleiding en/of bescherming van demonstranten de afgelopen twee jaren doorgaans de rol is geweest van de politie. In mindere mate is het volgens gemeenten doorgaans de rol van de politie geweest dat zij optreedt bij (dreigende) escalatie. Het verwijderen van demonstranten of het regelen van een verkeersafzetting en -begeleiding wordt in slechts 12 gemeenten benoemd als een rol die de politie de afgelopen twee jaren doorgaans heeft gehad. In de toelichting bij de categorie ‘overig’ wordt door een gemeente aangegeven dat de politie de afgelopen twee jaren ook een adviserende rol heeft gehad, als aanvulling op de al genoemde rollen.

Tijdens de interviews hebben wij aan vertegenwoordigers van de politie gevraagd hoe zij aankijken tegen de rol van de politie bij demonstraties. Zij benoemen voor zichzelf primair een faciliterende taak te zien. Een politievertegenwoordiger verwoordt dit als volgt:

‘De politie is de uitvoerende kracht en macht van de driehoek. De politie faciliteert het demonstratierecht en stelt mensen in de gelegenheid om gebruik te maken van het demonstratierecht. Dit betekent dat de politie de demonstranten moet beschermen tegen optreden van derden en deze derden moet beschermen tegen demonstranten.’

Daarnaast geven vertegenwoordigers van de politie aan het leggen en onderhouden van contact met demonstranten een belangrijke rol te vinden. Tijdens de interviews is aangegeven dat politie-eenheden hier speciale **teams ‘Handhaven en Netwerken’** voor hebben. Deze teams zijn er specifiek om contact te zoeken met demonstranten en met hen te communiceren. De vertegenwoordigers van de politie benadrukken dat de communicatie met demonstranten en organisatoren van groot belang is. Ook het beschermen van demonstranten tegen mogelijke (agressieve en gewelddadige) tegenreacties wordt door politievertegenwoordigers beschouwd als een belangrijke taak van de politie.

⁸¹³ De N betreft hier 78, waarvan twee gemeenten in de categorie ‘overig’.

Perceptie van de rol van de politie

Tijdens de gesprekken komt naar voren dat demonstranten en demonstratie-organisatoren niet altijd het beeld hebben dat de politie er ook is om hen te beschermen. Zij hebben vaak het idee dat de politie bij demonstraties aanwezig is om op te treden tegen demonstranten. Dit komt volgens gesprekspartners mede doordat in de media en in de politiek met name aandacht wordt besteed aan de rol van de politie op het moment dat een demonstratie escaleert en de politie tot geweldsmiddelen overgaat en de faciliterende rol van de politie minder goed over het voetlicht komt. Dit wordt ook in het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid en in recent onderzoek van Keesman benoemd.⁸¹⁴ Verschillende politievertegenwoordigers geven aan dat het goed zou zijn als er in het maatschappelijke en politieke debat meer aandacht komt voor de faciliterende en beschermende rol die de politie heeft bij demonstraties. Dat zou volgens hen ook kunnen bijdragen aan een minder verhard debat over demonstraties.

7.11.3 Knelpunt in de praktijk – capaciteit en beslag op de politie

Verschillende burgemeesters, vertegenwoordigers van de politie en wetenschappers benoemen **politiecapaciteit als duidelijk knelpunt** bij de toepassing van het demonstratierecht in de praktijk. De politie geeft aan dat er momenteel bij demonstraties een te groot beslag op de politiecapaciteit wordt gelegd. Dit heeft niet alleen praktische consequenties (de politieagenten die nodig zijn bij demonstraties kunnen niet elders worden ingezet), maar legt ook een fysiek en emotioneel beslag op politieagenten. Een vertegenwoordiger van de politie verwoordt dit als volgt:

‘De politie is altijd bereid om demonstraties te faciliteren. De loyaliteit van agenten is groot, maar dat gaat ten koste van de politiecapaciteit en het privéleven van de agent. De politie kampt al met een te geringe capaciteit. Het is onverantwoord om op deze loyaliteit zo’n groot beroep te doen als nu gedaan wordt. De politiecapaciteit die wordt ingezet bij demonstraties, gaat ten koste van de mogelijke inzet elders. Tegenwoordig neemt de behoefte aan inzet van politiecapaciteit bij demonstraties toe, maar de capaciteit zelf wordt niet groter. Als de inzet van de politie bij demonstraties groter wordt, moet ook de totale politiecapaciteit toenemen.’

Tijdens de interviews en kennistafels is gesproken over mogelijke oplossingen voor dit knelpunt. Zowel gemeenten als de politie geven aan de oplossing niet zozeer te zien in het vergroten van de huidige politiecapaciteit, maar onder meer in het kritisch kijken naar de noodzaak om politie in te zetten bij individuele demonstraties. Als voorbeeld wijzen zij op relatief kleine, terugkerende demonstraties, waarbij niet eerder incidenten zijn geweest. Wanneer bij dergelijke demonstraties preventief politie wordt ingezet, is dat niet altijd noodzakelijk. Daarnaast wordt het vergroten van de aanmeldingsbereidheid bij organisatoren van demonstraties als

⁸¹⁴ L. Keesman, ‘Faciliteren én handhaven: politie- ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties’, *Justitiële Verkenningen* 2025/51(2), p. 73-75; Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties’, 15 mei 2025, p. 31.

oplossing genoemd. Bij demonstraties waarvoor een kennisgeving is ingediend, kan beter worden ingeschat wat eventuele risico's zijn en hoeveel politie daarvoor nodig is. Daarmee kan het beslag op de politiecapaciteit volgens gesprekspartners worden verkleind. Tijdens een van de kennistafels is als oplossingsrichting ook nog genoemd het (meer) gebruikmaken van schaalverdeling, hetgeen goed mogelijk is sinds de politie in Nederland is georganiseerd in één nationaal politiekorps.

7.11.4 Evaluatie van het optreden van het lokaal gezag en de politie

Aan gemeenten is gevraagd of het optreden van het (lokale) gezag en de politie geëvalueerd wordt na afloop van een demonstratie. Door 37 gemeenten is aangegeven dat dit meestal of altijd gebeurt, in 32 gemeenten vindt een evaluatie zelden of nooit plaats (zie tabel 7.5).

Tabel 7.5 Evaluatie optreden (lokaal) gezag en politie, in absolute aantallen (N= 100)

Is in de afgelopen twee jaren (2023-2024) het verloop van demonstraties en het optreden van het (lokale) gezag en de politie in uw gemeente na afloop geëvalueerd?	
Ja, altijd	20
Ja, meestal	17
Soms	31
Zelden	13
Nooit	19

Doorgaans zijn de gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs, politiefunctionarissen en de driehoek bij deze evaluatie aangesloten. In 17 gemeenten worden ook demonstranten bij het overleg betrokken en in sommige gemeenten zijn boa's aanwezig. Vier gemeenten kiezen ervoor om soms externe experts of adviesbureaus bij de evaluatie van een demonstratie te betrekken. Daarnaast geven enkele gemeenten aan dat specifieke partners aan het overleg deelnemen; denk in dit verband bijvoorbeeld aan Schiphol, wanneer daar een demonstratie is gehouden.

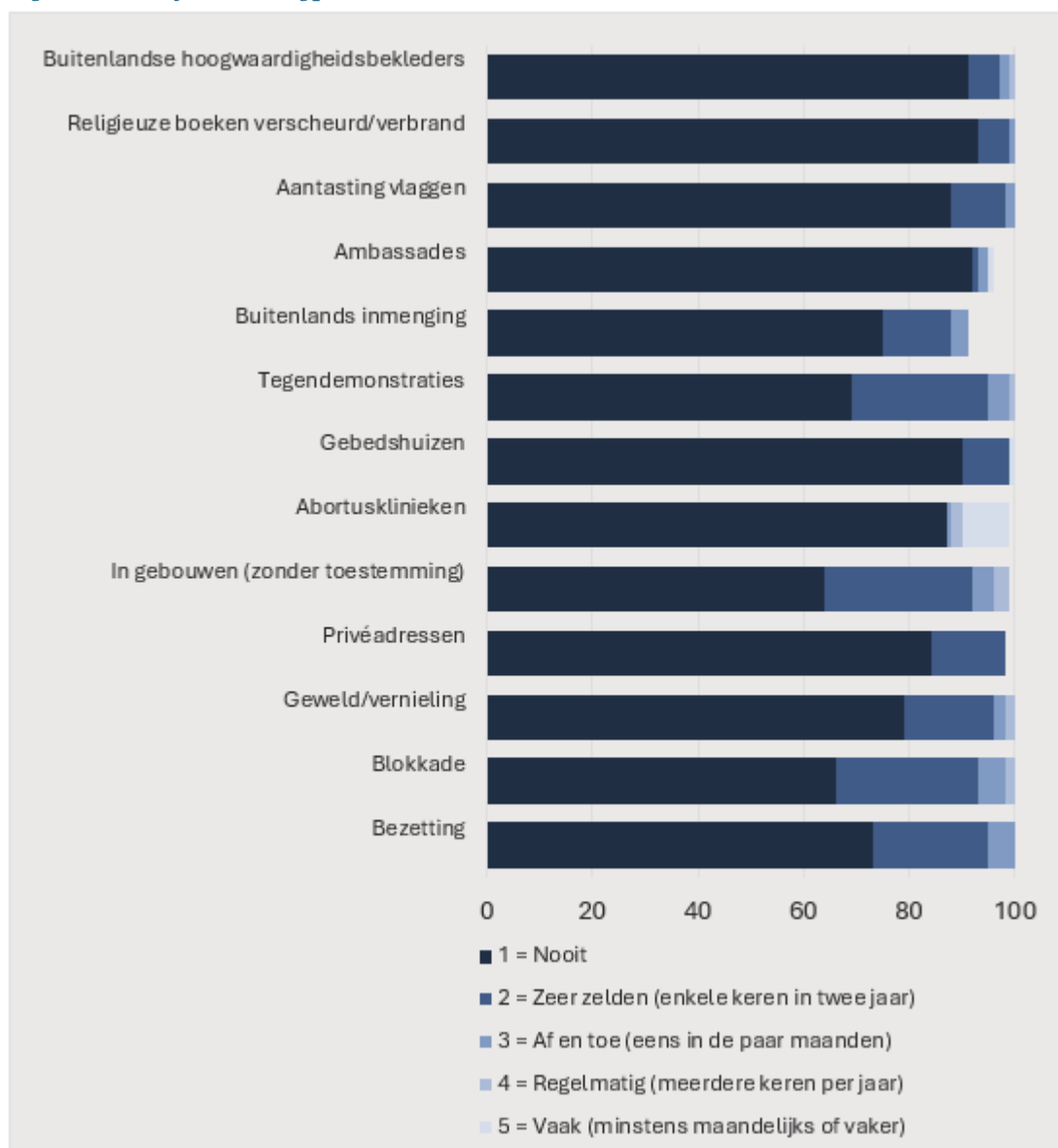
7.12 Bijzondere demonstratietypen

Zoals in hoofdstuk 6 al uitvoerig aan de orde is gekomen, onderzoeken wij in dit rapport enkele bijzondere demonstratietypen: demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden (zoals het geval kan zijn bij blokkade- en bezettingsacties), demonstraties waarbij fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen (zoals bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken of privéadressen) en demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren (denk bijvoorbeeld aan demonstraties bij ambassades of aan demonstratieve vernielingen van religieuze geschriften). In deze paragraaf gaan wij aan de hand van de resultaten uit de vragenlijst, interviews en kennistafels in op de frequentie waarmee deze typen demonstraties voorkomen, in hoeverre de burgemeester bij dergelijke demonstraties beperkingen oplegt en op een aantal knelpunten die zich in de praktijk voordoen.

7.12.1 Aantallen

In de vragenlijst is aan gemeenten de vraag voorgelegd hoe vaak deze demonstratietypen (uitgesplitst in een aantal vormen) in de periode 2023-2024 zijn voorgekomen.⁸¹⁵ De uitkomsten van deze vraag zijn te zien in figuur 7.18.

Figuur 7.18 Bijzondere typen demonstraties, in absolute aantallen (N= 100)⁸¹⁶



Uit figuur 7.18 kan worden afgeleid **dat de meeste bijzondere typen demonstraties (vrijwel) nooit voorkomen in de deelnemende gemeenten**. In de afgelopen twee jaren vonden er enkele keren blokkadeacties, tegendemonstraties en demonstraties in gebouwen zonder toestemming van de rechthebbende plaats. Geweld en/of vernielingen tijdens een

⁸¹⁵ Bij het stellen van deze vraag zijn de eerder in dit rapport besproken bijzondere demonstratietypen nader uitgesplitst in een aantal voorbeelden. Er zijn daarom in figuur 7.18 meer dan drie vormen van demonstraties opgenomen.

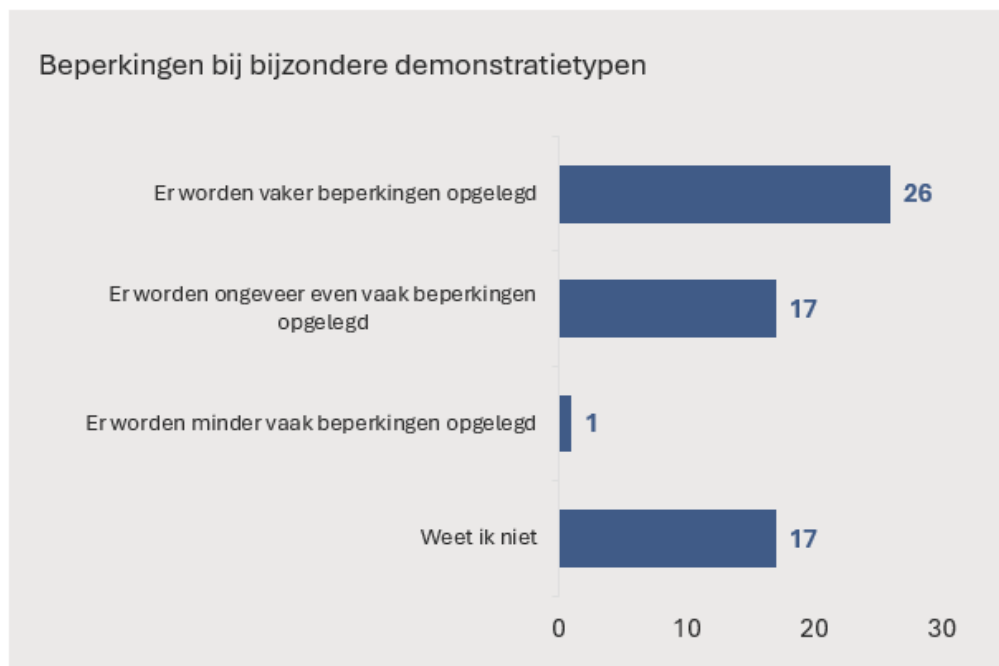
⁸¹⁶ De N betreft hier 100, waaronder 15 gemeenten die de optie 'weet ik niet/niet van toepassing' hebben aangegeven. Voor demonstraties bij privéadressen en demonstraties in gebouwen zonder toestemming van de rechthebbende is de N afwijkend, namelijk 99 in plaats van 100.

demonstratie, bezettingsacties en demonstraties bij privéadressen komen volgens respondenten ook, over het algemeen in alle deelnemende gemeenten, zelden voor. In een aantal gemeenten komen deze bijzondere vormen vaker voor dan gemiddeld. Daarentegen geven respondenten aan **dat demonstraties bij abortusklinieken relatief gezien vaak voorkwamen**: in 9 van de 12 gemeenten waar een abortuskliniek is, komt minstens maandelijks of vaker een demonstratie voor. Eén gemeente geeft ten slotte aan dat er maandelijks demonstraties plaatsvinden bij een ambassade of consulaat en in een andere gemeente vinden maandelijks demonstraties bij gebedshuizen plaats.

7.12.2 Opleggen van beperkingen

Uit de vragenlijst blijkt dat de burgemeester in een deel van de gemeenten (26 van de 61) bij de bijzondere demonstratietypen vaker beperkingen oplegt dan bij andere ‘reguliere’ demonstraties (zie figuur 7.19). Ook geeft een deel van de gemeenten (17 van de 61) aan dat de burgemeester net zo veel beperkingen oplegt bij deze typen demonstraties als bij andere demonstraties. Eenzelfde aantal gemeenten (17) stelt niet te weten of er meer of minder beperkingen worden opgelegd. Er is één gemeente die aangeeft dat de burgemeester minder vaak beperkingen oplegt bij deze typen demonstraties.

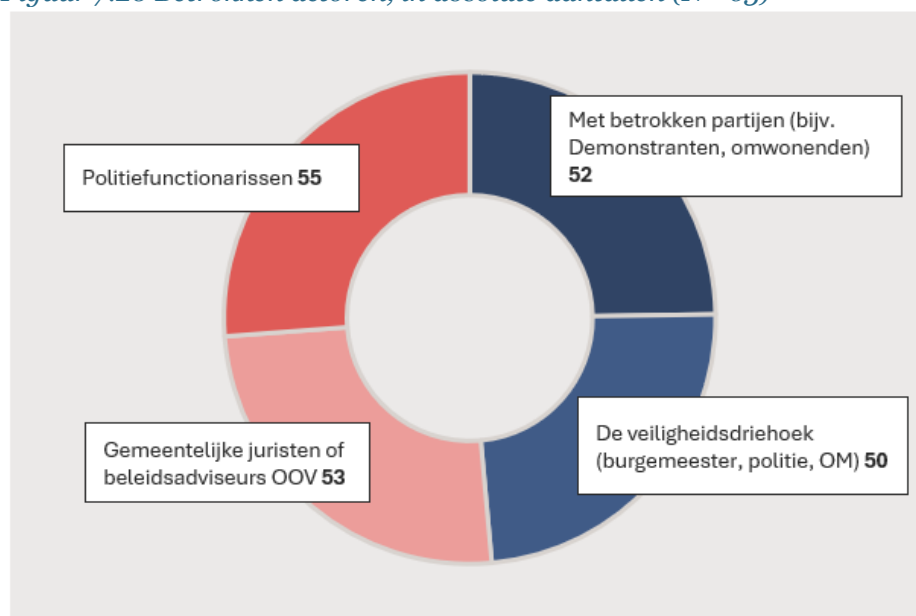
Figuur 7.19 Beperkingen bij bijzondere demonstratietypen, in absolute aantallen (N= 61)



7.12.3 Betrokkenen bij de besluitvorming over voorzorgsmaatregelen en beperkingen

Bij de bijzondere demonstratietypen spelen betrokkenen, zoals omwonenden en demonstranten, een grote rol bij de bespreking van eventuele maatregelen of beperkingen. Zij worden in dergelijke situaties, zoals geïllustreerd in figuur 7.20, even vaak betrokken als de andere partijen. Dit verschilt van de betrokken actoren bij demonstraties meer in het algemeen: daarbij zijn doorgaans enkel de driehoek en gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs betrokken. In een enkele gemeente zijn hier ook andere partijen bij aangesloten (denk aan Schiphol of de inlichtingendiensten).

Figuur 7.20 Betrokken actoren, in absolute aantallen (N= 63)⁸¹⁷

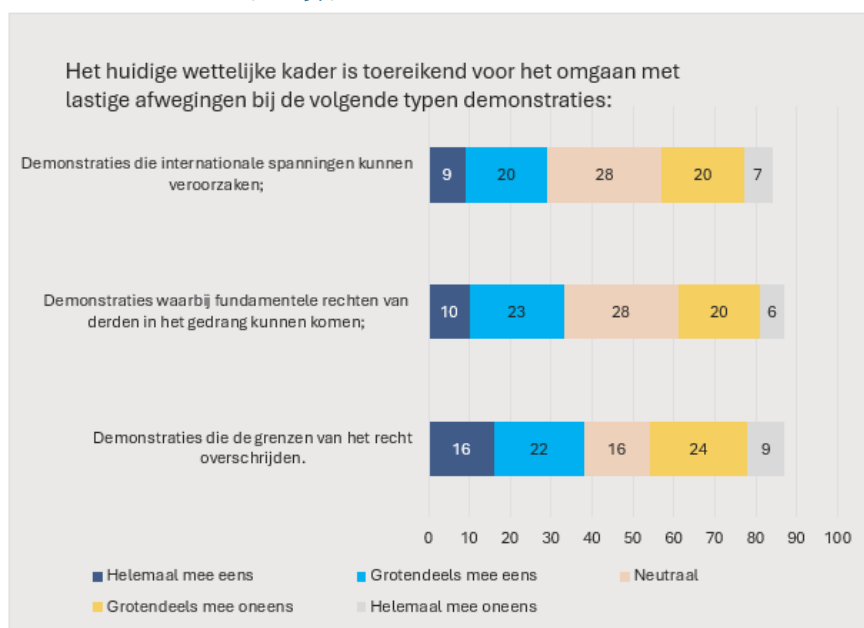


7.12.4 Toereikendheid van het wettelijk kader

In de vragenlijst hebben wij aan gemeenten gevraagd of zij van oordeel zijn dat het wettelijk kader voldoende handvatten biedt bij de regulering van de bijzondere typen demonstraties. De volgende stelling is in dat kader aan hen voorgelegd: *‘Het huidige wettelijk kader is toereikend voor het omgaan met lastige afwegingen bij de volgende typen demonstraties [opsomming typen].’* Figuur 7.21 illustreert hoe gemeenten op deze stelling hebben gereageerd.

⁸¹⁷ De N betreft hier 63, waarvan vijf gemeenten in de categorie ‘overig’. Het totaal aantal antwoorden is hoger (210) aangezien gemeenten meerdere antwoorden konden geven.

Figuur 7.21 Stelling ‘Het wettelijk kader voor bijzondere typen demonstraties is toereikend’, in absolute aantallen (N= 97)⁸¹⁸



Uit figuur 7.21 kan worden opgemaakt dat de **opvattingen verdeeld** zijn. Bij alle drie de demonstratietypen geeft het merendeel aan het (geheel) eens te zijn met de stelling en dus van mening te zijn dat het huidige wettelijk kader toereikend is. Het aantal respondenten dat aangeeft voor of tegen de stelling te zijn, ligt echter relatief dicht bij elkaar. Bij de eerste twee bijzondere typen demonstraties (demonstraties die internationale spanningen kunnen veroorzaken en demonstraties waarbij fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen) is het aantal gemeenten dat aangeeft neutraal tegenover de stelling te staan bovendien nagenoeg gelijk aan het aantal voor- en tegenstanders van de stelling.

In de toelichting op de stelling geven gemeenten verschillende redenen voor de niet-toereikendheid van het wettelijk kader, zoals onduidelijkheid over de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties en over de toepassing van civielrechtelijke bevoegdheden of noodbevoegdheden. Gemeenten die aangeven het wettelijk kader als toereikend te ervaren, lichten toe dat het wettelijk kader voldoende handvatten, interpretatieruimte en flexibiliteit biedt om met (bijzondere vormen van) demonstraties om te gaan.

7.12.5 Knelpunten in de praktijk

Tijdens de interviews is daarnaast stilgestaan bij de knelpunten die gemeenten ervaren bij de regulering van de bijzondere demonstratietypen. Wij gaan hier per afzonderlijk demonstratietype op in.

Demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden

Ten aanzien van demonstraties waarbij bewust de grenzen van de wet worden overschreden, is in de interviews voornamelijk gesproken over **(weg)blokkades**. De omgang met dergelijke demonstraties, en de wijze waarop bij dergelijke demonstraties kan worden opgetreden, is door

⁸¹⁸ De N betreft hier 97 gemeenten, waaronder 33 gemeenten die ‘weet ik niet’ aangeven.

respondenten het vaakst genoemde knelpunt. Door veel gemeentelijke gesprekspartners en een aantal politievertegenwoordigers is onvrede geuit over de keuze van het Openbaar Ministerie (OM) om demonstranten wel te verplaatsen op het moment dat een blokkadeactie is beëindigd, maar vervolgens niet over te gaan tot strafvorderlijke aanhouding en vervolging. Het OM geeft in interviews aan dat de reden hiervoor is gelegen in het feit dat rechters geen straffen opleggen voor een enkele overtreding van de Wet openbare manifestaties (het blokkeren van een weg resulteert vaak in een overtreding van artikel 11 Wv, waarin het niet naleven van een opgelegde beperking of van een opgelegd verbod of een opgelegde beëindiging strafbaar is gesteld). Daarmee zou het geen effect hebben om tot vervolging over te gaan. Aangezien niet wordt vervolgd, is aanhouding volgens het OM niet mogelijk aangezien de aanhouding moet zijn gericht op eventueel vervolgen van een strafbaar feit.

Door verschillende gesprekspartners is de vraag opgeworpen of er eventueel bestuursrechtelijk meer mogelijkheden bestaan om op te treden tegen (onder andere) wegblokkades. Daarbij is door hen gewezen op de bevoegdheden tot **bestuurlijke verplaatsing en bestuurlijke ophouding** (zie hierover ook § 4.3). Uit ons empirische onderzoek blijkt dat de opvattingen over de juridische houdbaarheid van dergelijke bevoegdheden zijn verdeeld. Daarnaast is de vraag opgeworpen of de bevoegdheden, gelet op de handhavingscapaciteit die dergelijke instrumenten vergen, überhaupt door gemeenten kunnen worden gebruikt. Wel is tijdens interviews en de kennistafel aangegeven dat het inzetten van bestuurlijke bevoegdheden soms als minder ingrijpend wordt ervaren dan het gebruik van strafvorderlijke bevoegdheden en dat deze bevoegdheden eenvoudiger inzetbaar zijn.

Daarnaast merken enkele gesprekspartners op dat demonstranten die ervoor kiezen om een snelweg te blokkeren, vaak een belang hebben bij het optreden door de politie: zij genereren daarmee aandacht voor hun demonstratie. In dat licht doen enkele gesprekspartners de suggestie om ‘de demonstranten lekker te laten zitten, er een paar dranghekken omheen te zetten en auto’s tijdelijk om te leiden. Dan is de lol er al gauw af voor de demonstranten’. De meerderheid van de gesprekspartners – met name gemeenten en de politie – is daar echter geen voorstander van. Zij wijzen erop dat het optreden tegen excessen, zoals een wegblokkade, ook noodzakelijk is om maatschappelijke steun voor het demonstratierecht te behouden en om vormen van eigenrichting te voorkomen.

Demonstraties waarbij fundamentele rechten van anderen in het geding kunnen komen

Binnen de in dit rapport onderzochte demonstratievormen waarbij fundamentele rechten van anderen in het gedrang kunnen komen, werd door gesprekspartners met name aandacht geschonken aan **demonstraties bij abortusklinieken**. Gesprekspartners signaleren hierbij een aantal terugkerende knelpunten. Zo speelt er volgens gesprekspartners bij verschillende abortusklinieken een ruimtelijk vraagstuk, omdat de ingang van de kliniek grenst aan een doorgaande weg. Het toestaan van een demonstratie voor de deur van de kliniek zou volgens verschillende gemeenten leiden tot verkeershinder of tot het blokkeren van de weg. Dat maakt het in hun optiek noodzakelijk om demonstranten op grotere afstand van de ingang te zetten. Zij stellen dat locatiebeperkingen in verschillende rechtszaken door de rechter in stand zijn gelaten.

Overigens doet een vergelijkbare situatie zich volgens een gesprekspartner voor bij demonstraties bij religieuze bijeenkomsten, waarbij demonstraties de rechten van deelnemers aan de

bijeenkomst kunnen raken. Ook in die context rijst de vraag in hoeverre mogelijke wanordelijkheden of verkeershinder een beperking rechtvaardigen in de vorm van het op afstand plaatsen van demonstranten.

Daarnaast geven meerdere gemeenten aan te worstelen met de vraag op welk doelcriterium zij beperkingen bij een abortuskliniek kunnen baseren wanneer dat noodzakelijk wordt geacht. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre er ter bescherming van kliniekbezoekers gebruik kan worden gemaakt van de grond die ziet op het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet naar verwachting dit kalenderjaar (2025) nog uitspraak in enkele abortuskliniekdemonstratiezaken. De verwachting is dat zij daarin meer duidelijkheid geeft over het toepassingsbereik van dit doelcriterium.⁸¹⁹

Enkele gesprekspartners geven verder aan dat bepaalde actiegroepen bij abortusklinieken ‘continu op zoek gaan naar nieuwe manieren om personen aan te spreken’. Zo voeren de actievoerders aan dat zij niet aan het demonstreren zijn, maar dat zij in plaats daarvan enkel flyereren of een eenmensprotest houden, zodat de Wet openbare manifestaties volgens hen niet van toepassing is. Hierdoor ontstaat volgens enkele gesprekspartners handelingsverlegenheid bij de gemeente.

Verder stellen een aantal gemeentelijke gesprekspartners dat de burgemeester in het geval van **demonstraties bij de woningen van bestuurders en politici** vaak minder speelruimte heeft, omdat er sprake is van een demonstratie op een privéterrein. Volgens de gemeentelijke gesprekspartners is de Wet openbare manifestaties in die situatie niet van toepassing. Zoals blijkt uit § 4.2.2 is dit niet juist. Op andere dan openbare plaatsen kan de burgemeester (weliswaar beperkter) optreden op grond van artikel 8 Wom. Voor zover de demonstratie zich voordoet op de stoep voor de woning is er bovendien sprake van een openbare plaats waarbij optreden in de zin van de artikelen 2-7 Wom mogelijk is.

Meer in algemene zin is tijdens de interviews en de kennistafels aandacht besteed aan de mogelijkheid om fundamentele rechten van anderen te betrekken bij de afweging van de burgemeester om een beperking op te leggen. Verschillende gemeenten geven aan dat daarvoor in het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM meer ruimte bestaat. **Meerdere gemeenten, advocaten, mensenrechtenexperts en wetenschappers zijn geen voorstander van het opnemen van een aparte beperkingsgrond ter bescherming van de rechten van anderen. Een dergelijke grond zou volgens hen al snel zodanig ruim geformuleerd zijn dat er vrijwel altijd toepassing aan gegeven zou kunnen worden.** Dat achten zij onwenselijk. Wel zouden gemeenten er behoefte aan hebben duidelijkere handvatten te krijgen over de ruimte die in de jurisprudentie van het EHRM wordt gevonden om rechten van anderen te betrekken in de afweging om tot een eventuele beperking te komen.

⁸¹⁹ Zie: https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

Demonstraties die internationale spanningen op kunnen leveren

Bij demonstraties die mogelijk internationale spanningen kunnen opleveren gaat het in dit onderzoek met name om demonstraties bij ambassades of consulaten en om demonstratieve vernielingen van religieuze geschriften.

Gesprekspartners geven aan dat **demonstraties bij diplomatieke vertegenwoordigingen** in de praktijk soms de situatie opleveren dat uit het betrokken land het verzoek aan de burgemeester komt om de demonstratie te beperken dan wel te verbieden of te beëindigen. De burgemeester moet volgens hen in die situatie uitleggen dat het in Nederland is toegestaan om bij een diplomatieke vertegenwoordiging te demonstreren, en dat daarbij niet zomaar beperkingen kunnen worden opgelegd. Dit levert volgens respondenten in de praktijk soms lastige gesprekken op. Voor burgemeesters is dit echter geen reden om demonstraties bij ambassades vaker te beperken.

Gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties

Gedurende de interviews is door verschillende gesprekspartners stilgestaan bij de wenselijkheid van het invoeren van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Verschillende wetenschappers en mensenrechtenexperts stellen dat een dergelijk verbod juridisch gezien een aantal haken en ogen heeft. Verder stellen alle deelnemende burgemeesters dat zij geen voorstander zijn van een generiek verbod op gezichtsbedekkende kleding. Hetzelfde is aangegeven door politievertegenwoordigers. Eén van de redenen die zij in dit verband aandragen is dat er situaties denkbaar zijn waarbij gezichtsbedekkende kleding demonstranten juist bescherming biedt, zoals in het geval van demonstraties bij ambassades en bij demonstraties tegen buitenlandse regimes. Daarbij bestaat volgens respondenten een risico op vervolging van (relaties van) demonstranten die herkenbaar zijn.

Wel geven verschillende burgemeesters aan dat zij behoefte hebben aan handvatten om gezichtsbedekkende kleding in specifieke situaties te kunnen verbieden. Daarbij gaat het vooral om situaties waarin de gezichtsbedekking bijdraagt aan, dan wel onderdeel is van, ordeverstoringen. Ook geven verschillende burgemeesters aan het lastig te vinden dat demonstranten soms alleen in gesprek willen gaan wanneer zij gezichtsbedekking dragen. Een generiek verbod op gezichtsbedekkende kleding is volgens burgemeesters echter een te zwaar middel. Er is door verschillende burgemeesters gesuggereerd explicieter de mogelijkheid te creëren voor burgemeesters om voorschriften te kunnen stellen over het toestaan van gezichtsbedekkende kleding tijdens een demonstratie.

Ten aanzien van het **demonstratief vernielen van religieuze geschriften** is door burgemeesters een aantal knelpunten genoemd. Eén daarvan is dat bij dergelijke demonstraties de uitingvorm onderdeel zou kunnen zijn van de inhoud van de demonstraties. Dat maakt het volgens burgemeesters lastig om beperkingen te stellen of de demonstratie te verbieden, wat immers niet is toegestaan op grond van artikel 5 lid 3 Wom. Door een aantal gesprekspartners is de vraag opgeworpen of het verbranden dan wel vernielen van een religieus geschrift nog kan worden gezien als een demonstratie, omdat het de vraag is of sprake is van een

meningsuiting. Een aantal burgemeesters geeft aan dat voor hen daarbij belangrijk is of de vernieling duidelijk bedoeld is als provocatie – zij noemen het voorbeeld dat tijdens het vrijdagmiddaggebed voor een moskee een Koran wordt verbrand – of dat de meningsuiting voorop staat. Een burgemeester verwoordt dit als volgt:

‘Het demonstratierecht is er primair op gericht om burgers in staat te stellen zich uit te spreken tegen de macht van de overheid of tegen andere autoriteiten die ingrijpende besluiten nemen. Het demonstratierecht is niet bedoeld om (kwetsbare) burgers te intimideren, te pesten of hun grondrechten te ondermijnen. Demonstraties moeten zich richten tot deze autoriteiten en plaatsvinden op locaties waar deze autoriteiten worden aangesproken.’

Een andere gesprekspartner merkt op dat wanneer het om één persoon gaat die een boek verbrandt, het de vraag is of er formeel van een demonstratie kan worden gesproken, aangezien er meerdere personen betrokken moeten zijn wil formeel sprake kunnen zijn van een demonstratie. Als er geen sprake is van een demonstratie, dan is de Wet openbare manifestaties niet van toepassing. Dat maakt het volgens de gesprekspartner voor burgemeesters lastig(er) om eventuele beperkingen te stellen dan wel op te treden bij escalatie.

Een ander knelpunt dat is genoemd, is meer praktisch van aard. Veel gemeenten hebben het maken van open vuur in de publieke ruimte in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) verboden, met het oog op de veiligheid van voorbijgangers en omstanders. Voor het verbranden van een religieus geschrift is echter open vuur nodig. Burgemeesters geven aan te worstelen met de vraag of een dergelijk verbod uit de APV een reden kan zijn om een boekverbranding te verbieden dan wel daar beperkingen aan op te leggen. Uit veiligheidsoverwegingen is dat volgens hen soms wenselijk, maar door het verbieden van het gebruiken van vuur raak je volgens verschillende burgemeesters aan de uitingsvorm van de demonstratie en daarmee aan de inhoud. Ook beperk je daarmee – zonder wettelijke grondslag – de uitoefening van het demonstratierecht. Demonstraties kunnen immers enkel worden beperkt als dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 Wom). Dat leidt volgens burgemeesters tot lastige afwegingen. Mede in dat licht hebben enkele burgemeesters aangegeven voorstander te zijn van het strafrechtelijk verbieden van het verbranden van religieuze boeken. Op die manier kan door de politie gemakkelijker opgetreden worden als dat nodig is.

Relevant om in dit verband op te merken is dat, zoals blijkt uit het juridisch-theoretische deel van dit onderzoek, demonstraties door de burgemeester enkel kunnen worden beperkt als dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 Wom). Het beperken van een demonstratie enkel vanwege een verbod uit de APV is dus niet toegestaan voor zover een beperking niet noodzakelijk is met het oog op een van de beperkingsgronden uit de Wet openbare manifestaties. Evenmin kan de APV een grond vormen om strafrechtelijk op te treden tegen demonstranten. Daarvoor vereist artikel 9 lid 1 van de Grondwet een formeel-wettelijke grondslag.

7.13 Conclusies

Het empirisch onderzoek naar de rechtspraktijk van het demonstratierecht in Nederland toont een genuanceerd beeld van de wijze waarop dit grondrecht en de uitoefening ervan in de

praktijk wordt beleefd, beschermd en gereguleerd. Uit de vragenlijst, interviews en kennistafels blijkt dat er, ondanks verschillen in de uitvoering tussen gemeenten, brede erkenning bestaat voor het fundamentele karakter van het demonstratierecht. Tegelijkertijd geven verschillende gesprekspartners aan dat de uitoefening van het demonstratierecht onder spanning staat, vanwege zowel maatschappelijke en politieke ontwikkelingen als praktische knelpunten. In deze conclusie worden de belangrijkste inzichten thematisch samengebracht.

Het belang van het demonstratierecht

Door alle gesprekspartners wordt benadrukt dat het demonstratierecht niet alleen fungeert als instrument voor maatschappelijke meningsuiting, maar ook een ‘ventiefunctie’ heeft binnen een pluriforme samenleving. Het biedt mensen een mogelijkheid om collectief onvrede te uiten, wat een onmisbare schakel is in een democratische samenleving. Deze collectieve uitingen fungeren als toetsingsmechanisme voor de overheid, die hierdoor zicht heeft op wat er in de maatschappij speelt. De brede consensus hierover onderstreept dat dit recht stevig geworteld is in het juridische en politieke fundament van Nederland. Gesprekspartners benadrukken dat – gelet op het belang van de demonstratierecht – terughoudend moet worden omgegaan met het aanpassen van het juridisch kader en het opleggen van beperkingen bij demonstraties en dat faciliteren en beschermen van het demonstratierecht in alle gevallen het uitgangspunt zou moeten zijn.

Het demonstratieklimaat en de perceptie van druk

Ondanks de brede erkenning van het fundamentele karakter van het demonstratierecht, constateren we op basis van de gesprekken dat het demonstratieklimaat aan verandering onderhevig is. Hoewel het overgrote deel van de demonstraties – 97% - vreedzaam en zonder incidenten verloopt, ligt de maatschappelijke en politieke nadruk onevenredig sterk op een gering aantal demonstraties waarbij incidenten plaatsvinden. Deze selectieve blik draagt volgens gesprekspartners bij aan maatschappelijke beeldvorming waarin demonstraties worden geassocieerd met escalatie. Hierdoor ontstaat er politieke vraag naar het in algemene zin stellen van strengere beperkingen aan demonstraties. Dat wordt juridisch gezien door alle gesprekspartners niet proportioneel en noodzakelijk geacht.

Verschillende actoren ervaren dat het demonstratierecht onder druk staat in Nederland. Het is daarbij van belang om onderscheid te maken tussen een juridisch, maatschappelijk en politiek perspectief op het demonstratierecht. Juridisch gezien zijn er volgens respondenten over het algemeen voldoende rechtsstatelijke waarborgen en handvatten om demonstraties te reguleren, beschermen en faciliteren. Daarentegen neemt vanuit maatschappelijk en politiek perspectief de druk op het demonstratierecht toe, mede door huidige polariserende thematiek en door de sociale media.

Demonstraties zijn bovendien in toenemende mate diffuus en intersectioneel, in zowel dynamiek als thema. Waar demonstraties vroeger vaak georganiseerd werden door duidelijke, herkenbare bewegingen of organisaties, is er tegenwoordig sprake van meer fragmentatie. Sociale media spelen hierbij een belangrijke rol: zij verlagen de drempel om deel te nemen en maken *ad hoc* mobilisatie mogelijk. Dit heeft tot gevolg dat een demonstratie uit uiteenlopende groepen kan bestaan, zonder centrale organisatie. Hierdoor ontstaat een nieuwe dynamiek waarin meerdere agenda’s en identiteiten samenkomen binnen één protest. Dit karakter van demonstraties leidt ertoe dat zij minder voorspelbaar zijn en vaker uiteenlopende reacties oproepen.

Dit maakt het voor gemeenten en de politie moeilijker om risico's in te schatten, contact te krijgen met organisatoren en afspraken te maken over facilitering en bescherming. Tegelijkertijd zorgt dit in de samenleving voor een toename van spanningen en een verharding van de discussie.

Facilitering en aanmelding van demonstraties

Een centraal vraagstuk betreft de facilitering van demonstraties. Volgens verschillende gesprekspartners bestaat het beeld bij veel demonstranten en in de samenleving dat het wettelijk kader ten aanzien van demonstraties vooral als doel heeft om demonstraties te beperken. Het wettelijk uitgangspunt dat gemeenten en de politie ook als richtsnoer nemen, is het faciliteren van demonstraties. Er bestaat echter onduidelijkheid over wat 'faciliteren' precies inhoudt, zo blijkt uit een rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Dit kan in de uitvoeringspraktijk zorgen voor verschillen van inzicht tussen de burgemeester en de politie over de in te zetten capaciteit. Ook kan dit leiden tot verschillen tussen autoriteiten en demonstranten over de invulling van dit begrip. Tijdens de interviews is door vertegenwoordigers van een aantal gemeenten eveneens aangegeven dat soms onduidelijkheid bestaat over de vraag wat precies bedoeld wordt met het 'faciliteren' van een demonstratie. Tijdens de kennistafels bleek er consensus onder de aanwezigen dat bij het faciliteren van een demonstratie de wensen van de organisator in principe het uitgangspunt zouden moeten zijn, waarbij het in acht nemen van de wet een aandachtspunt is. Er zouden geen onnodige drempels moeten worden opgeworpen.

Uit de vragenlijst blijkt dat een deel van de gemeenten het wettelijk kader ontoereikend vindt voor het optimaal kunnen faciliteren en beschermen van demonstraties. Gemeenten geven aan dat dit vooral toe te schrijven is aan praktische obstakels, zoals het capaciteitstekort bij onder andere de politie. Ook draagt de toenemende fragmentatie van demonstraties en demonstrantengroepen hieraan bij, doordat het voor gemeenten en de politie ingewikkeld is om hier adequaat op te reageren. Om die uitdagingen het hoofd te bieden, is aanpassing van de Wet openbare manifestaties niet noodzakelijk.

Het knelpunt dat sommige demonstraties niet worden aangemeld, versterkt dit spanningsveld. In Nederland wordt een kennisgevingsstelsel gehanteerd, waarbij een demonstratie niet kan worden verboden of beëindigd uitsluitend vanwege het ontbreken van een kennisgeving. Wanneer organisatoren geen kennisgeving indienen, ontbreekt vaak de mogelijkheid tot facilitering, omdat er geen contact kan worden gemaakt met organisatoren. Gesprekspartners in de interviews en tijdens de kennistafels delen de mening dat de oplossing niet ligt in een verbod op niet-aangemelde demonstraties, maar juist in het stimuleren van aanmelding door duidelijk te maken dat dit ten goede komt van de demonstranten en de demonstratie en door demonstratievriendelijker te reageren op aangemelde demonstraties door daar bijvoorbeeld geen standaardvoorschriften aan te verbinden. Voor sommige organisatoren zou dit aanleiding kunnen zijn juist wel een melding te doen. Ook dan blijven er ongetwijfeld onaangemelde demonstraties plaatsvinden, deels omdat sommige organisatoren een demonstratie bewust niet aanmelden – bijvoorbeeld wanneer de onvrede zich juist richt op de autoriteiten.

Wettelijk kader en handhavingsvraagstukken

Het empirisch onderzoek wijst uit dat het bestaande wettelijk kader – de Wet openbare manifestaties – burgemeesters in beginsel voldoende handvatten en instrumenten biedt en toereikend is om demonstraties te kunnen eerbiedigen, beschermen en faciliteren. De knelpunten

liggen volgens respondenten met name in de toepassing en handhaving van dat kader. Capaciteitsproblemen bij de politie en gemeenten zorgen ervoor dat bevoegdheden niet altijd effectief kunnen worden benut. Zoals eerder genoemd, worden de capaciteitsproblemen versterkt door de fragmentatie en veranderende dynamiek tijdens demonstraties. Ondanks dat de politie zichzelf ziet als facilitator en beschermer van demonstranten, kunnen demonstranten de aanwezigheid van de politie als controlerend of intimiderend ervaren. De spanning tussen facilitering en repressie komt dan ook in veel gesprekken naar voren. Mogelijke oplossingen worden gezocht in selectievere inzet van de politie en het vaker inzetten van de netwerkeenheid (Handhaven en Netwerken) van de politie. Het uitgangspunt van het faciliteren en beschermen van demonstraties in combinatie met de beperkt beschikbare capaciteit levert een uitdaging op. Desalniettemin is er consensus onder alle gesprekspartners, en dit blijkt ook uit de data ontleend aan de vragenlijst onder gemeenten, dat praktische obstakels in beginsel niet zouden moeten leiden tot wetswijzigingen. Een uitzondering daarop vormen knelpunten ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken.

Bijzondere demonstratievormen

In dit onderzoek is aandacht besteed aan drie bijzondere demonstratietypen: demonstraties waarbij de grenzen van de wet bewust worden overschreden, demonstraties waarbij fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen en demonstraties die internationale spanningen kunnen veroorzaken. Hoewel deze bijzondere demonstratietypen in absolute aantallen in verhouding tot demonstraties in algemene zin slechts beperkt voorkomen, zoals blijkt uit de vragenlijst, leggen zij een aantal knelpunten bloot die zien op de reikwijdte en grenzen van het demonstratierecht.

Bij demonstraties waarbij de grenzen van de wet bewust worden overschreden, vormen wegblokkades volgens gesprekspartners het grootste knelpunt. Tussen de partijen in de driehoek bestaan er verschillen van opvatting over het al dan niet aanhouden en vervolgen van demonstranten die deelnemen aan een wegblokkade. Het Openbaar Ministerie geeft aan niet te kunnen voldoen aan de wens van sommige gemeenten om demonstranten te vervolgen voor een dergelijke overtreding van de Wet openbare manifestaties, omdat de rechter niet veroordeelt voor een enkele overtreding van die wet. Bij de politie bestaat onvrede over dit gebrek aan vervolging. Gesprekspartners werpen in deze context de vraag op in hoeverre er meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals bestuurlijke ophouding of bestuurlijke verplaatsing. Hier gaan wij in § 4.3.2 alsook in de conclusie (meer specifiek § 12.4.1 van dit rapport uitvoeriger op in. Daarnaast is de vraag opgeworpen of deze bevoegdheden door de burgemeester daadwerkelijk kunnen worden ingezet gelet op de handhavingscapaciteit die dergelijke instrumenten vergen. Om daar een antwoord op te kunnen geven, is aanvullend onderzoek nodig.

In de categorie demonstraties waarbij fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen, werd door gesprekspartners met name aandacht geschonken aan demonstraties bij abortusklinieken. Het recht om te demonstreren kan hier direct in conflict komen met andere fundamentele rechten, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op lichamelijke autonomie. Burgemeesters leggen bij demonstraties bij abortusklinieken vaak ruimtelijke beperkingen op: veel abortusklinieken grenzen aan de openbare weg, waardoor demonstraties voor de kliniek volgens gemeenten al gauw verkeershinder veroorzaken. Dit maakt het volgens hen noodzakelijk om locatiebeperkingen in te stellen. Daarnaast worstelen gemeenten naar eigen zeggen met de vraag welk doelcriterium eventueel ingezet zou kunnen

worden wanneer een beperking noodzakelijk wordt geacht ter bescherming van de kliniekbezoekers. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre het wanordelijkheidencriterium daarvoor kan worden ingezet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet naar verwachting dit kalenderjaar (2025) nog uitspraak in enkele abortuskliniekdemonstratiezaken, waarin zij naar verwachting meer duidelijkheid geeft over het toepassingsbereik van dit doelcriterium.

Ook bij demonstraties bij woningen en op private grond rijst bij gesprekspartners de vraag hoe het demonstratierecht zich verhoudt tot de persoonlijke levenssfeer en veiligheid van individuen. Volgens enkele gemeentelijke gesprekspartners is de ruimte voor burgemeesters om in deze situaties op te treden beperkt, omdat demonstraties zich in dergelijke gevallen vaak op privéterrein bevinden. Op een dergelijke ‘andere dan openbare plaats’ kan de burgemeester de demonstratie enkel beëindigen en niet voorafgaand aan de demonstratie beperkingen stellen of de demonstratie verbieden (artikel 8 Wom). Voor zover de demonstratie zich voordoet op de stoep voor de woning is er sprake van een openbare plaats waarbij optreden vooraf op grond van artikelen 5 Wom wel mogelijk is.

Demonstraties die internationale spanningen veroorzaken, zoals demonstraties bij ambassades of consulaten en demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield, gaan eveneens gepaard met een aantal knelpunten. Bij die eerstgenoemde categorie krijgen gemeenten vaak te maken met vragen van buitenlandse autoriteiten – soms via het ministerie van Buitenlandse Zaken – over de toelaatbaarheid hiervan. Het is dan aan burgemeesters om uit te leggen dat demonstraties bij ambassades en consulaten in Nederland zijn toegestaan. Dit wordt niet zozeer ervaren als knelpunt, maar illustreert voornamelijk dat het demonstratierecht niet slechts een binnenlandse aangelegenheid is, maar ook kan interfereren met diplomatieke relaties en (buitenlandse) veiligheidsvraagstukken.

Bij demonstraties waarbij religieuze geschriften worden verbrand of verscheurd, speelt volgens burgemeesters de ingewikkelde afweging of een dergelijke actie zodanig provocerend is dat dit niet meer onder demonstratievrijheid valt. Daarnaast benoemen enkele gemeenten de verhouding tussen de APV en de beperkingsgronden uit de Wom als een uitdaging. Het maken van open vuur in de publieke ruimte is op grond van de APV in veel gemeenten verboden. Het toepassen van de wettelijke kaders is in een dergelijk geval voor gemeenten lastig, zo geven zij in gesprekken aan. Gemeenten zouden hiervoor graag meer handvatten willen.

Slot

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er ten aanzien van het demonstratierecht in Nederland sprake is van twee elkaar tot op zekere hoogte bijtende perspectieven. Enerzijds zijn de juridische fundamenteën van het demonstratierecht in Nederland sterk en wordt het belang van het demonstratierecht in de maatschappij breed erkend. Anderzijds staat het recht (enigszins) onder druk door veranderingen in het demonstratie(recht)klimaat, maatschappelijk polariserende thematiek en politieke retoriek. Dit zorgt voor een aantal prangende praktische knelpunten, zowel voor burgemeesters als voor de politie en het Openbaar Ministerie. Desalniettemin is de breed gedragen boodschap van respondenten en gesprekspartners: het juridisch kader is in beginsel toereikend en behoeft geen aanpassing. De aandacht dient met name uit te gaan naar het praktische handelingsperspectief van burgemeesters en de politie, met in het bijzonder aandacht voor de capaciteitsproblematiek, het vergroten van de

aanmeldingsbereidheid en het versterken van het onderlinge contact tussen gemeente, politie en demonstratieorganisatoren.

DEEL D

HET DEMONSTRATIERECHT IN ANDERE LANDEN



8 DEMONSTRATIERECHT DUITSLAND

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het Duitse demonstratierecht centraal. Aandacht gaat daarbij allereerst uit naar de wijze waarop de demonstratievrijheid is beschermd door de in artikel 8 van de Duitse *Grundgesetz* (Grondwet) neergelegde ‘Versammlungsfreiheit’ (§ 8.2), waarbij we ook aandacht besteden aan het belang dat in Duitsland wordt toegedicht aan dit vrijheidsrecht (§ 8.2.1). Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het demonstratierecht in Duitsland is gereguleerd, waarbij onder meer de federale *Versammlungsgesetz* (demonstratiewet) aan bod komt, alsmede de *Versammlungsgesetze* van de deelstaten die een eigen deelstatelijke demonstratiewet hebben uitgevaardigd (§ 8.3). De laatste drie paragrafen hebben tot onderwerp de drie demonstratietypen die in het bijzonder centraal staan in dit onderzoek, te weten demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden (§ 8.4), demonstraties waar andere fundamentele rechten in het gedrang komen (§ 8.5) en demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren (§ 8.6). Het hoofdstuk sluiten we af met een conclusie (§ 8.7).

8.2 Bescherming demonstratievrijheid in Duitsland

Enkele jaren na de val van het Derde Rijk is op 23 mei 1949 in West-Duitsland de Duitse Grondwet – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* – in werking getreden.⁸²⁰ Na de hereniging van West-Duitsland en Oost-Duitsland in 1990 is deze *Grundgesetz* van kracht geworden voor heel Duitsland. **Artikel 8 van deze *Grundgesetz*** (GG) bepaalt sinds 1949:

- ‘1. Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
2. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.’⁸²¹

Dit recht van alle Duitsers om vreedzaam en zonder wapens bijeen te komen, wordt korthedshalve de ‘**Versammlungsfreiheit**’ genoemd. Deze ‘Versammlungsfreiheit’ omvat niet alleen het recht van vergadering, maar ook het recht om te demonstreren. ‘Die Versammlungsfreiheit schließt die Demonstrationsfreiheit ein’, aldus Kniesel.⁸²² Anders dan de Nederlandse Grondwet kent de Duitse *Grundgesetz* dus niet een zelfstandig recht om te demonstreren.

⁸²⁰ Zie voor een uitgebreide verhandeling over de historische ontwikkeling van de ‘Versammlungsfreiheit’ in Duitsland H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth, ‘Geschichtliche Grundlegung’, in: H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 31-257.

⁸²¹ Bundesgesetzblatt nr. 1 van 23 mei 1949, p. 2.

⁸²² M. Kniesel, ‘Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versamlungs-rechts seit 1996’, *NJW* 2000, p. 2857.

Versammlung-begrip

Het begrip ‘**Versammlung**’ is niet gedefinieerd in de *Grundgesetz*. Het Duitse constitutionele hof – het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – definieert het in een blokkadeactiezaak uit 2001 als ‘eine örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung’.⁸²³ In de literatuur destilleert men hier enkele kernelementen uit waar in elk geval aan moet zijn voldaan om te spreken van een ‘Versammlung’:

- (i) In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een **gemeenschappelijk doel** (‘gemeinsamer Zweck’), waarbij degenen die samenkomen een zekere gemeenschappelijke verbinding en intentie hebben. Daarin onderscheidt een ‘Versammlung’ zich van een ‘Ansammlung’, waarin er een samenloop is van mensen zonder gemeenschappelijk doel.⁸²⁴
- (ii) In de tweede plaats dient er sprake te zijn van een samenkomen van **meerdere personen**, aangezien bij een eenmensprotest geen sprake is van een samenkomen: die wordt niet beschermd door de ‘Versammlungsfreiheit’, maar door de in artikel 5 *Grundgesetz* neergelegde vrijheid van meningsuiting. Bij een ‘Versammlung’ moet het gaan om op z’n minst twee personen, al zijn er ook deelstatelijke demonstratiewetten die een minimum van drie personen vereisen.⁸²⁵
- (iii) In de literatuur bestaat discussie of er sprake dient te zijn van nog een derde kernelement voor het zijn van een ‘Versammlung’, namelijk of het gemeenschappelijke doel van het bijeenkomen een specifieke inhoud dient te hebben. Volgens een extensieve interpretatie van het ‘Versammlung’-begrip is het gemeenschappelijke doel irrelevant. In dit verband wordt verwezen naar het standaardarrest *Brokdorf* uit 1985, waarin het Bundesverfassungsgericht overweegt dat de ‘Versammlungsfreiheit’ ex artikel 8 GG ziet op de bescherming van manifestaties ‘als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung’.⁸²⁶

Een tweede, restrictievere en (tegenwoordig) meer gangbare interpretatie is dat degenen die bijeenkomen, deel dienen te nemen aan een **publieke meningsvorming of -uiting** (‘Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung oder -äußerung’).⁸²⁷ In meerdere deelstatelijke demonstratiewetten treffen we een dergelijke definitie van het

⁸²³ BVerfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031.

⁸²⁴ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 355; zie ook BVerfG 16 mei 2007, 6 C 23/06, *NVwZ* 2007, 1431 (1432): ‘Eine Versammlung wird dadurch charakterisiert, dass eine Personenmehrheit durch einen gemeinsamen Zweck inhaltlich verbunden ist.’

⁸²⁵ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 317; artikel 2 lid 1 *Versammlungsfreiheitsgesetz* Sleeswijk-Holstein vereist een minimum van drie personen, hetzelfde geldt voor artikel 2 lid 3 *Versammlungsgesetz* Noordrijn-Westfalen.

⁸²⁶ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 356; T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 319; BVerfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2396) (Brokdorf).

⁸²⁷ Zie onder meer D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 356-357; T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 318. Overigens plaatsen sommige rechtsgeleerden kritische kanttekeningen bij het vereiste dat de meningsvorming of -uiting ‘öffentlich’ dient te zijn, zie M. Kniesel & F. Braun, ‘Grundlagen’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 29-32; zie ook O. Salát, *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing Ltd 2015, p. 35.

‘Versammlung’-begrip aan.⁸²⁸ Ter onderbouwing van deze interpretatie wordt in de literatuur gewezen op de hierboven gegeven definitie door het Bundesverfassungsgericht in een blokkadeactiezaak uit 2001,⁸²⁹ alsook op een overweging uit een andere zaak uit 2001 van dit constitutionele hof. Daarin staat de vraag centraal of de Love Parade en diens tegenhanger (de Fuck Parade), die beide in Berlijn zouden plaatsvinden, ‘Versammlungen’ zijn in grondwettelijke zin. Het constitutionele hof beantwoordt die vraag ontkennend; de publieke meningsuiting is bij deze bijeenkomsten onvoldoende aanwezig. Muziek- en dansevenementen worden niet een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG enkel en alleen als daarbij bij gelegenheid ook een mening wordt geuit.⁸³⁰

Als er twijfel bestaat of een bijeenkomen moet worden gekwalificeerd als een evenement of als een ‘Versammlung’, dan dient het volgens het Bundesverfassungsgericht te worden beschouwd als een ‘Versammlung’ vanwege het grote belang van de ‘Versammlungsfreiheit’.⁸³¹ Hierin klinkt het rechtsbeginsel ‘in dubio pro libertate’⁸³² door, dat we ook terugvinden in overwegingen van het VN-Mensenrechtencomité (hoofdstuk 2.2.1.1).⁸³³

Zelfbeschikkingsrecht

In het toonaangevende arrest *Brokdorf* overweegt het Bundesverfassungsgericht dat artikel 8 GG in beginsel ook het **(zelfbeschikkings)recht** omvat om zelf **de plaats, de tijd, de vorm en de inhoud** van de ‘Versammlung’ te bepalen.⁸³⁴ Hieronder gaan we nader in op die vier aspecten waar het zelfbeschikkingsrecht op ziet.

Plaats – Het recht om zelf de plaats te bepalen, betekent dat demonstranten het recht hebben om openbare straten en pleinen te gebruiken. Het behelst echter geen recht op toegang tot welke plaats dan ook; in het bijzonder niet als die plaats niet algemeen toegankelijk is voor het publiek of als daartoe alleen toegang wordt verleend voor specifieke doeleinden.⁸³⁵ Als de locatiekeuze onlosmakelijk is verbonden met het onderwerp van de ‘Versammlung’, dan dient de ‘Versammlung’ in de nabijheid van die locatie plaats te kunnen vinden. Een ‘Versammlung’ die zich uitspreekt tegen een G7-top zou bijvoorbeeld ook in de nabijheid van die top moeten kunnen plaatsvinden.⁸³⁶ Als de keuze van de locatie ertoe leidt dat rechten van derden in het gedrang komen, dan dienen de autoriteiten echter de conflicterende rechten mee te nemen in het

⁸²⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 2 lid 1 *Versammlungsgesetz* Beieren; artikel 2 lid 1 *Versammlungsfreiheitsgesetz* Berlijn; artikel 2 lid 1 *Versammlungsfreiheitsgesetz* Hessen; artikel 2 *Versammlungsgesetz* Nedersaksen; artikel 2 lid 3 *Versammlungsgesetz* Noordrijn-Westfalen; artikel 2 lid 1 *Versammlungsfreiheitsgesetz* Sleeswijk-Holstein.

⁸²⁹ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031.

⁸³⁰ Zie voor het oordeel in de Fuck/Love Parade-zaak BverfG 12 juli 2001, 1 BvQ 28/01 en 1 BvQ 30/01, *NJW* 2001, 2459; vergelijk met BverwG 16 mei 2007, 6 C 23/06, *NVwZ* 2007, 1431. Meer voorbeelden uit de jurisprudentie: als bij een kerstparade het bijeenkomen een commercieel doel heeft en het motto ‘Kerstmis voor iedereen’ slechts een ondergeschikte rol speelt, dan valt dit niet onder het ‘Versammlung’-begrip, zie OVG Berlijn 30 november 2000, 1 SN 101/00, *NJW* 2001, 1740. Concerten van radicaal-rechtse skinheadbands dienen doorgaans ook om nieuwe aanhangers te rekruteren en om hun ideologische overtuigingen te verspreiden. Als in een specifiek geval niet duidelijk kan worden vastgesteld bij een dergelijk concert dat de elementen die niet gericht zijn op meningsvorming de boventoon voeren, dan dient het als een ‘Versammlung’ te worden beschouwd, zie VGH Mannheim 12 juli 2010, 1 S 349/10, *KommJur* 2011, 107.

⁸³¹ BverfG 12 juli 2001, 1 BvQ 28/01 en 1 BvQ 30/01, *NJW* 2001, 2459 (2461); zie ook D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 358.

⁸³² Vrij vertaald: bij twijfel dient de vrijheid te prevaleren.

⁸³³ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 17.

⁸³⁴ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2396) (Brokdorf).

⁸³⁵ M. Kniesel & F. Braun, ‘Grundlagen’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 43-44; BverfG 20 juni 2014, 1 BvR 980/13, *NJW* 2014, 2706 (2707).

⁸³⁶ BverfG 6 juni 2007, 1 BvR 1423/07, *NJW* 2007, 2167 (2169).

maken van een afweging, wat er toe kan leiden dat het noodzakelijk is dat zij beperkingen opleggen.⁸³⁷ Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een protestactie in de nabijheid van een woning van een rechter waarbij wordt gedemonstreerd tegen een oordeel van die rechter.⁸³⁸

Tijd – Demonstranten hebben in beginsel het recht om zelf de tijd – dat wil zeggen zowel het tijdstip als de duur van de demonstratie – te bepalen. Zo is een ‘Versammlung’ niet uitgesloten van de bescherming van artikel 8 GG om de enkele reden dat die gedurende de nachtelijke uren plaatsvindt.⁸³⁹ Er is bovendien niet zoiets als een minimumduur of een maximumduur aan een ‘Versammlung’.⁸⁴⁰

Vorm – De ‘Versammlung’ kent een breed scala aan verschijningsvormen, zo overweegt het Bundesverfassungsgericht in het *Brokdorf*-arrest.⁸⁴¹ Dit volgt volgens Kniesel & Braun uit artikel 8 lid 1 GG, waarin geen specifieke ‘Versammlung’-vorm is voorgeschreven. Het kan gaan om klassieke demonstratievormen, zoals statische demonstraties en demonstratieve optochten, maar ook om stille tochten, protestwaken, sit-ins, fakkeloptochten, flashmobsacties, demonstratieve fietsoptochten en sommige muziekevenementen, zoals radicaal-rechtse skinheadconcerten. Zelfs demonstratieve blokkades, bezettingen en kampen kunnen vallen onder de reikwijdte van artikel 8 GG. Bij de vraag hoe toelaatbaar in het concrete geval deze vormen van demonstreren zijn, wordt meegewogen in hoeverre de vorm van de ‘Versammlung’ voldoende samenhangt met het onderwerp ervan.⁸⁴² Voorts omvat de ‘Versammlungsfreiheit’ het recht om objecten mee te nemen naar de demonstratie, zoals vlaggen, fakkels, trommels en flyers, en ook hulpmiddelen zoals luidsprekers en megafoons.⁸⁴³

Inhoud – Het zelfbeschikkingsrecht omvat ook de vrijheid om de inhoud van de ‘Versammlung’ te kiezen, dat wil zeggen dat er keuzevrijheid is bij het bepalen van het onderwerp van de ‘Versammlung’ en bij de selectie van de sprekers.

Het uitgangspunt is dat de ‘Versammlungsfreiheit’ politiek neutraal is.⁸⁴⁴ De enkele (politieke) onwenselijkheid van de inhoud van een uiting kan een ‘Versammlung’ niet de bescherming van de *Grundgesetz* ontzeggen. Het Bundesverfassungsgericht overweegt in dit verband dat hoewel de *Grundgesetz* is gebaseerd op de verwachting dat burgers de algemene waarden ervan zullen accepteren en implementeren, deze geen loyaliteit van die waarden afdwingt. Burgers zijn vrij om fundamentele waarden van de *Grundgesetz* ter discussie te stellen, zolang ze de rechtsbelangen van anderen niet in gevaar brengen.⁸⁴⁵ Dit neemt echter niet weg dat een ‘Versammlung’ onder voorwaarden beperkt of verboden kan worden vanwege de inhoud, op grond van rechtsstatelijke of strafrechtelijke gronden (daarover meer bij de bespreking van het Duitse strafrecht

⁸³⁷ BverwG 23 mei 2023, 6 B 33.22, *NVwZ* 2023, 1427.

⁸³⁸ S. Pielhoff, J. Plebuch & G. Plenter, ‘Demonstration vor dem Privathaus einer Richterin’, *JuS* 2023, 745. In paragraaf 8.5 van dit hoofdstuk gaan we nader in op dergelijke demonstratievormen waarbij de fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen.

⁸³⁹ VG Frankfurt 28 februari 2001, 5 G 4360/00, *NJW* 2001, 1741.

⁸⁴⁰ M. Kniesel & F. Braun, ‘Grundlagen’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 47; BverwG 24 mei 2022, 6 C 9/20, *NVwZ* 2022, 1197.

⁸⁴¹ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2396) (Brokdorf).

⁸⁴² OVG Lüneburg 18 april 2023, 10 ME 52/23, *BeckRS* 2023, 7543 (zie met name r.o. 9); BverwG 24 mei 2022, 6 C 9/20, *NVwZ* 2022, 1197. In paragraaf 8.4 en volgende van dit hoofdstuk gaan we nader in op enkele specifieke demonstratievormen, zoals blokkadeacties en bezettingsacties.

⁸⁴³ M. Kniesel & F. Braun, ‘Grundlagen’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 48-52.

⁸⁴⁴ C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 259.

⁸⁴⁵ W. Hoffmann-Riem, ‘Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?’, *NJW* 2004, p. 2777-2782; BverfG 24 maart 2001, 1 BvQ 13/01, *NJW* 2001, 2069 (2070).

(§ 8.3.2.). Bovendien kan een ‘Versammlung’ op grond van artikel 18 GG zelfs de bescherming van de *Grundgesetz* worden ontzegd, namelijk als het doel van de ‘Versammlung’ is de omverwerping van de staat.

Bescherming: vooraf, tijdens en na afloop

De ‘Versammlungsfreiheit’ beschermt demonstranten **tijdens een demonstratie, maar ook voorafgaand aan en na afloop** ervan kan zij bescherming bieden. Zo oordeelt het Bundesverfassungsgericht in 2010 ten aanzien van een voorschrift bij een demonstratie dat de demonstranten voorafgaand aan de demonstratie door de politie moeten worden gefouilleerd vanwege vrees voor een gewelddadig treffen met tegendemonstranten, dat dit voorschrift een beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ oplevert, aangezien de vrije toegang tot de demonstratie hierdoor is belemmerd.⁸⁴⁶ Bij bescherming na afloop van een demonstratie kan worden gedacht aan de inzet van strafrechtelijke middelen nadat de demonstratie is afgelopen, zoals aanhouding alsook strafrechtelijke vervolging en veroordeling. Ook dit levert een beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ op.⁸⁴⁷ Bij de bespreking van de regulering van demonstraties in paragraaf 8.3 besteden we nader aandacht aan de strafrechtelijke instrumenten die volgens het Duitse recht kunnen worden ingezet tegen demonstranten (§ 8.3.2).

‘Friedlich und ohne Waffen’

Artikel 8 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben ‘sich (...) **friedlich und ohne Waffen** zu versammeln’, dat wil zeggen om vreedzaam en zonder wapens te demonstreren. Niet-vreedzame demonstranten en demonstranten die met wapens demonstreren, vallen dus niet onder de bescherming van artikel 8 GG. Hieronder gaan we nader in op die twee reikwijdte-bepalende elementen van artikel 8 GG.

Friedlich – Een ‘Versammlung’ verliest blijkens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht de bescherming van artikel 8 GG bij collectieve niet-vreedzaamheid. Van niet-vreedzaamheid is volgens dit hof sprake indien er gevaarlijke gedragingen plaatsvinden, zoals agressieve uitpattingen tegen personen of zaken of andere gewelddadigheden. Enkel het hinderen van derden, ook al gebeurt dit met opzet zoals bij blokkadeacties, is echter onvoldoende om te kunnen spreken van niet-vreedzaam.⁸⁴⁸ Naast het begaan van gewelddadigheden wordt ook het nastreven ervan als ‘unfriedlich’ gekwalificeerd.⁸⁴⁹

Als slechts enkele van de demonstranten zich niet-vreedzaam gedragen en het niet de verwachting is dat de demonstratie als geheel een gewelddadig of oproerig verloop zal krijgen of dat de demonstratieorganisator en de overige demonstranten dit niet-vreedzame gedrag eveneens nastreven of op z’n minst goedkeuren, dan is er geen sprake van collectieve niet-vreedzaamheid. De bescherming van de ‘Versammlungsfreiheit’ vervalt dan enkel voor de niet-vreedzame

⁸⁴⁶ BverfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *NVwZ-RR* 2010, 625 (626); zie voor een andere zaak waarin de Duitse rechter aanneemt dat overheidsoptreden voorafgaand aan de demonstratie een beperking oplevert van de ‘Versammlungsfreiheit’ BverwG 25 oktober 2017, 6 C 46/16, *NJW* 2018, 716; zie over deze materie uitgebreider D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 372-373; zie in dit verband ook Kingreen & Poscher die het in dit verband hebben over de ‘Vorwirkung’ van artikel 8 GG, T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versamlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 322.

⁸⁴⁷ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 399-401.

⁸⁴⁸ BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3022); BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1033).

⁸⁴⁹ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 377.

demonstranten; de andere demonstranten blijven beschermd, aldus het Bundesverfassungsgericht in het standaardarrest *Brokdorf*.⁸⁵⁰

Ohne Waffen – Naast de vreedzaamheidseis vereist artikel 8 GG ook dat de ‘Versammlung’ zonder wapens moet zijn. Het gaat daarbij niet alleen om wapens in technische zin – dat wil zeggen voorwerpen die naar hun aard bestemd zijn om fysiek schade toe te brengen of letsel te veroorzaken, zoals vuurwapens en ook messen en andere steekwapens – maar ook om wapens in niet-technische zin. Daarbij gaat het om voorwerpen die naar hun aard niet bedoeld zijn om bij de ander schade of letsel te veroorzaken, maar daarvoor wel geschikt zijn, zoals ijzeren staven en honkbalknuppels, alsook paraplu’s en (dikke) stokken waaraan een spandoek is bevestigd. Of dergelijke voorwerpen in het concrete geval als wapen in de zin van artikel 8 GG moeten worden aangemerkt, is afhankelijk van de omstandigheden van de situatie. Vereist is dat er voldoende concrete en verifieerbare aanwijzingen zijn dat de demonstranten met deze voorwerpen het toebrengen van lichamelijk letsel beogen. Overigens worden ‘Schutzwaffen’, dat zijn objecten zoals een helm, kogelvrij vest en een gebitsbeschermer die bedoeld zijn om de drager te beschermen tegen fysiek letsel toegebracht door bijvoorbeeld vijandig publiek of de politie, niet tot ‘Waffen’ in de zin van artikel 8 GG gerekend.⁸⁵¹ In § 8.3.1.3 zullen we zien dat het dragen van dergelijke objecten wel verboden is op grond van de Duitse demonstratiewet.

‘Ohne Anmeldung oder Erlaubnis’

Artikel 8 lid 1 GG bepaalt voorts dat alle Duitsers het recht hebben ‘sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis (...) zu versammeln’. Hierop gaan we nader in bij de bespreking van de regulering van demonstraties in § 8.3, waarbij we zullen zien dat de Duitse demonstratiewet ondanks deze grondwettelijke zinsnede weliswaar geen voorafgaande toestemming (‘Erlaubnis’) vereist, maar in sommige gevallen wel verplicht tot het voorafgaand aanmelden (‘Anmeldung’) van een demonstratie.

Internationaalrechtelijke bescherming

De demonstratievrijheid is in Duitsland ook beschermd door internationale verdragen. Zo is Duitsland onder meer verdragspartij bij het EVRM en het IVBPR, verdragen die het recht om te demonstreren beschermen middels het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 10 en 11 EVRM en artikelen 19 en 21 IVBPR).

Het EVRM heeft – evenals het IVBPR – in het Duitse recht de status van een zogenoemde ‘Zustimmungsgesetz’. Dat betekent dat het een verdrag betreft ten aanzien waarvan artikel 59 lid 2 GG voorschrijft dat daarvoor toestemming (‘Zustimmung’) van de federale wetgever bij federale wet is vereist, aangezien het betrekking heeft op een federaalwettelijke aangelegenheid. Dit brengt met zich mee dat internationale verdragen zoals het EVRM geen ‘Verfassungsrang’ hebben: zij hebben niet dezelfde status als die van de Duitse ‘Verfassung’ (constitutie), maar als die van een federale wet.⁸⁵² Bij de interpretatie van de *Grundgesetz* dient volgens het Bundesverfassungsgericht echter wel rekening te worden gehouden met het EVRM en de uitleg daarvan door het EHRM. Bovendien dienen ook (federale en deelstatelijke) wetten te worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de verplichtingen van Duitsland op grond van het internationale recht, zelfs als die wetten op een later moment zijn vastgesteld dan de

⁸⁵⁰ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2400).

⁸⁵¹ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 382.

⁸⁵² Zie in dit verband ook artikel 20 lid 3 GG dat voorschrijft dat de wetgevende macht is gebonden aan de constitutionele orde.

geldende internationale verdragen. Er kan immers niet van worden uitgegaan dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om af te wijken van de verplichtingen die Duitsland heeft op grond van internationaal recht, tenzij de wetgever dit duidelijk aangeeft.⁸⁵³

8.2.1 Belang demonstratievrijheid

Alvorens we in § 8.3 ingaan op de wijze waarop demonstraties in Duitsland worden gereguleerd, besteden we in deze paragraaf aandacht aan het belang van de demonstratievrijheid zoals dat door het Bundesverfassungsgericht is benadrukt in het (al enige malen genoemde) *Brokdorf*-arrest uit 1985.

Het *Brokdorf*-arrest is het eerste arrest waarin het in 1951 opgerichte Duitse constitutionele hof zich uitlaat over de ‘Versammlungsfreiheit’.⁸⁵⁴ Na drie decennia een grondwettelijk schimmige geschiedenis te hebben gehad, wordt met dit arrest de ‘Versammlungsfreiheit’ voor het eerst door de hoogste Duitse rechter tot volle wasdom gebracht en het belang ervan onderkend, aldus Deiseroth & Kutscha.⁸⁵⁵ In de Duitse literatuur wordt het *Brokdorf*-arrest ook wel als het ‘Lehrbuch der Versammlungsfreiheit’ gekenschetst.⁸⁵⁶

Centraal in de *Brokdorf*-zaak staat de vraag of een preventief verbod van meerdere dagen op alle demonstraties in de buurt van een kerncentrale in de gemeente Brokdorf is gerechtvaardigd, en of de onmiddellijke handhaving van het verbod eveneens is gerechtvaardigd op het moment dat 50.000 demonstranten ondanks het verbod toch gaan demonstreren.

Het Bundesverfassungsgericht grijpt deze zaak aan om het belang van de ‘Versammlungsfreiheit’ uitgebreid uiteen te zetten. Het trekt daarbij een parallel met de vrijheid van meningsuiting (‘Meinungsfreiheit’). Die vrijheid wordt volgens het hof sinds lange tijd beschouwd als **een van de onontbeerlijke en fundamentele functionele elementen van een democratische gemeenschap**, als de meest directe uiting van het menselijke individu en als een van de meest fundamentele mensenrechten die vereist is voor een vrij, democratisch staatsbestel. De vrijheid van meningsuiting is de enige manier om het voortdurende intellectuele debat en de botsing van opvattingen – essentieel voor de democratie – mogelijk te maken. Vervolgens overweegt het Bundesverfassungsgericht dat indien de ‘Versammlungsfreiheit’ wordt opgevat als de vrijheid om collectief een mening te uiten – en dat doet het hof –, het bovenstaande over de vrijheid van meningsuiting ook voor de ‘Versammlungsfreiheit’ opgaat.

Het constitutionele hof onderstreept het belang van de ‘Versammlungsfreiheit’ door in het *Brokdorf*-arrest te wijzen op de vele functies ervan. Deiseroth & Kutscha destilleren er vijf uit de overwegingen van het hof:

⁸⁵³ BverfG 26 maart 1987, 2 BvR 589/79 u. a., *NJW* 1987, 2427; BverfG 14 oktober 2004, 2 BvR 1481/04, *NJW* 2004, 3407; M. Kniesel & F. Braun, ‘Europarecht’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungssetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 92-93.

⁸⁵⁴ Aldus het hof zelf, zie BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2396).

⁸⁵⁵ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 331.

⁸⁵⁶ Zie (de titel van) de annotatie van Gusy bij BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *JuS* 1986, 608.

Volksraadplegingsfunctie: de ‘Versammlungsfreiheit’ biedt burgers een belangrijke mogelijkheid om – door zich collectief te uiten – invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming buiten verkiezingstijd. ‘Ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie’, aldus het Bundesverfassungsgericht.⁸⁵⁷

Publicatiefunctie: burgers hebben dikwijls geen toegang tot de media en zijn daarom aangewezen op de impact van collectieve meningsuiting.⁸⁵⁸

Minderheidsbeschermingsfunctie: de ‘Versammlungsfreiheit’ biedt minderheden de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming en het biedt hun de kans om ervoor te zorgen dat ze een meerderheid kunnen worden.

Waarschuwingfunctie: de uitoefening van de ‘Versammlungsfreiheit’ kan potentiële misstanden en ongewenste ontwikkelingen aan het licht brengen en zo als een vroegtijdig waarschuwingssysteem fungeren.

Stabiliserende functie: doordat de ‘Versammlungsfreiheit’ fungeert als een ventiel voor opgekropte onvrede over daadwerkelijke of vermeende ongewenste ontwikkelingen, heeft het ook een stabiliserende functie, in samenhang met de waarschuwingfunctie en de minderheidsbeschermingsfunctie.⁸⁵⁹

Na het uiteenzetten van het belang en de functies van de ‘Versammlungsfreiheit’, overweegt het hof in het *Brokdorf*-arrest dat deze vrijheid ondanks haar hoge status niet zonder voorbehoud is gegarandeerd. Autoriteiten kunnen de uitoefening van dit recht beperken, zij het dat zij daarbij de ‘hoge rang’ (‘hohen Rang’) van de ‘Versammlungsfreiheit’ moeten respecteren. Zij dienen zich met andere woorden ‘versammlungsfreundlich’ (letterlijk vertaald: demonstratievriendelijk) op te stellen. Daarnaast dienen de autoriteiten demonstratierechtbeperkende wetten steeds te zien in het licht van het fundamentele belang van dit recht in een vrije democratische staat. De uitoefening van dit recht kunnen zij enkel beperken voor zover noodzakelijk ter bescherming van andere, (minstens) even belangrijke rechtsbelangen en met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.⁸⁶⁰ Op die beperkingsmogelijkheden gaan we nader in bij de bespreking van de regulering van demonstraties in de volgende paragraaf.

8.3 Regulering demonstraties in Duitsland

Het rechtsgebied dat de uitoefening van de ‘Versammlungsfreiheit’ regelt, wordt het ‘**Versammlungsrecht**’ genoemd.⁸⁶¹ Volgens Gusy beoogt het ‘Versammlungsrecht’ een passend evenwicht te vinden tussen enerzijds de bescherming van de ‘Versammlungsfreiheit’ ex

⁸⁵⁷ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2397).

⁸⁵⁸ Gusy spreekt in dit verband van de ‘Versammlungsfreiheit’ als een communicatievrijheid van onderaf (‘von unten’), juist ook voor hen die niet onmiddellijk toegang hebben tot massamedia, zie C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 257.

⁸⁵⁹ D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 331.

⁸⁶⁰ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2397).

⁸⁶¹ ‘Versammlungsrecht ist konkretisierte Versammlungsfreiheit’, aldus C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 256.

artikel 8 GG en anderzijds de bescherming van daarmee conflicterende algemene rechtsbelangen en rechtsbelangen van derden.⁸⁶²

Tot 2006 behoort het uitvaardigen van regels over het ‘Versammlungsrecht’ tot de ‘konkurrierenden Gesetzgebung’ van de federatie en de deelstaten.⁸⁶³ Dat houdt in dat de deelstatelijke wetgevers bevoegd zijn hierover regels uit te vaardigen, zolang en voor zover de federale wetgever geen gebruik heeft gemaakt van zijn wetgevende bevoegdheid.⁸⁶⁴ De federale wetgever heeft echter in 1953 al gebruikgemaakt van die bevoegdheid door toen de *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge* (kortweg de **federale Versammlungsgesetz**) uit te vaardigen.⁸⁶⁵

Als gevolg van een grondwetwijziging in 2006 is die competentie overgedragen aan de deelstatelijke wetgevers die sindsdien eigen **deelstatelijke Versammlungsgesetze** kunnen uitvaardigen, ondanks het bestaan van de federale *Versammlungsgesetz*.⁸⁶⁶ Van die mogelijkheid hebben inmiddels acht van de zestien Duitse deelstaten gebruikgemaakt, te weten: Beieren, Berlijn, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Saksen, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein. Zolang een deelstaat van deze bevoegdheid geen gebruikmaakt, geldt de federale *Versammlungsgesetz* van 1953. Als een deelstaat hiervan wel gebruikmaakt, geldt de federale *Versammlungsgesetz* niet langer in die betreffende deelstaat.⁸⁶⁷

Bij de bespreking van de Duitse regelgeving in deze en volgende paragrafen gaat onze aandacht primair uit naar de federale *Versammlungsgesetz*. Waar relevant besteden we ook aandacht aan deelstatelijke *Versammlungsgesetze*. Dat is met name het geval daar waar één of meer deelstatelijke regelingen sterk afwijken van de federale regeling.

De grondwettelijke grondslag voor het uitvaardigen van regels over het ‘Versammlungsrecht’ treffen we aan in het tweede lid van artikel 8 GG. Daarin is bepaald dat de ‘Versammlungsfreiheit’ kan worden beperkt bij of krachtens de wet voor zover het ‘**Versammlungen unter freiem Himmel**’ betreft, dat wil zeggen demonstraties in de openlucht. Dit impliceert dat de ‘Versammlungsfreiheit’ niet zou kunnen worden beperkt voor zover het gaat om ‘**Versammlungen in geschlossenen Räumen**’. Dat zijn demonstraties in besloten ruimten.⁸⁶⁸

Hieronder zetten we in hoofdlijnen uiteen hoe het ‘Versammlungsrecht’ in Duitsland is geregeld in met name de Duitse demonstratiewet(ten) en ook in enkele andere wetten (§ 8.3.1). In de daaropvolgende paragrafen besteden we vervolgens aandacht aan de verhouding tussen de ‘Versammlungsfreiheit’ en het strafrecht, bestuursrecht en burgerlijk recht (§ 8.3.2 – § 8.3.4). In de laatste twee paragrafen gaan we in op enkele recente ontwikkelingen in het Duitse

⁸⁶² C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 262.

⁸⁶³ Het ‘Versammlungsrecht’ stond tot 2006 in artikel 74 lid 1 onder 3 GG als een van de ‘konkurrierende Gesetzgebung’ onderwerpen.

⁸⁶⁴ Zie artikel 72 lid 1 GG.

⁸⁶⁵ *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge* van 24 juli 1953, laatstelijk gewijzigd op 30 november 2020.

⁸⁶⁶ Het ‘Versammlungsrecht’ wordt per 1 september 2006 niet langer genoemd in artikel 74 lid 1 onder 3 GG. Artikel 70 lid 1 GG is sindsdien van toepassing op het ‘Versammlungsrecht’. In dat artikel is bepaald dat de Duitse deelstaten wetgevende bevoegdheid hebben voor zover de *Grundgesetz* die bevoegdheid niet aan de federale wetgever heeft toegekend.

⁸⁶⁷ Artikel 125a lid 1 GG.

⁸⁶⁸ De termen ‘unter freiem Himmel’ en ‘in geschlossenen Räumen’ zijn enigszins vergelijkbaar met het onderscheid dat de Nederlandse Wet openbare manifestaties maakt tussen enerzijds openbare plaatsen en anderzijds andere dan openbare plaatsen.

demonstratierecht (§ 8.3.5) en op internationaalrechtelijke kritiek op recente ontwikkelingen in de Duitse demonstratierechtpraktijk (§ 8.3.6).

8.3.1 Hoofdpijnen Versammlungsrecht

In deze paragraaf – waarin we het ‘Versammlungsrecht’ in hoofdpijnen uiteenzetten – gaan we allereerst in op hoe de *Versammlungsgesetz* zich verhoudt tot artikel 8 GG (§ 8.3.1.1). Vervolgens gaan we nader in op de ‘Versammlungsfreiheit’-beperkende bepalingen in de *Versammlungsgesetz* over de aanmeldplicht (§ 8.3.1.2) en over het stellen van voorschriften bij een demonstratie en het verbieden en beëindigen ervan (§ 8.3.1.3).

8.3.1.1 Versammlungsgesetz in verhouding tot artikel 8 GG

De *Versammlungsgesetz* bepaalt in artikel 1 lid 1 dat ‘jedermann’ (eenieder) het recht heeft om ‘öffentliche Versammlungen und Aufzüge’ te organiseren en hieraan deel te nemen. Wat opvalt, is dat deze wetsbepaling dit recht toekent aan **eenieder**, terwijl artikel 8 lid 1 GG dit recht toekent aan **uitsluitend Duitsers** (‘alle Deutschen’).⁸⁶⁹ Ook in een ander opzicht is het toepassingsbereik van de *Versammlungsgesetz* ruimer dan dat van de Duitse grondwet: artikel 1 lid 1 VersG kent anders dan artikel 8 lid 1 GG niet een vreedzaamheidseis.

Een tweede noemenswaardig verschil is dat deze bepaling ziet op ‘**Versammlungen und Aufzüge**’, terwijl we in artikel 8 GG de term ‘Aufzüge’ niet aantreffen. Een ‘Aufzug’ is een zich voortbewegende ‘Versammlung’, zoals een demonstratieve optocht. De term ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG omvat zowel ‘Versammlungen’ als ‘Aufzüge’. De *Versammlungsgesetz* maakt echter onderscheid tussen die twee, niet uitsluitend in artikel 1 lid 1 VersG, maar ook verderop in die wet waarin enkele specifieke regels zijn opgenomen voor ‘Aufzüge’.⁸⁷⁰

Een derde verschil tussen artikel 8 GG en de *Versammlungsgesetz* is dat laatstgenoemde enkel ziet op ‘**öffentliche** Versammlungen und Aufzüge’, dat wil zeggen manifestaties met een openbaar karakter, terwijl artikel 8 GG het bijvoeglijk naamwoord ‘öffentliche’ niet kent en derhalve ook ziet op ‘nichtöffentliche’ demonstraties. Dat zijn besloten manifestaties die enkel toegankelijk zijn voor een specifieke groep (uitgenodigde) personen.⁸⁷¹ Aangezien de *Versammlungsgesetz* niet op dergelijke manifestaties van toepassing is, dienen zij te worden gereguleerd op grond van het algemene politie- en orderecht (‘allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht’). Dit algemene politie- en orderecht dient daarbij echter wel

⁸⁶⁹ In de deelstaat Saarland stelt de politieke partij AfD in 2023 voor om een deelstatelijke *Versammlungsgesetz* aan te nemen, waarin overeenkomstig artikel 8 lid 1 GG uitsluitend Duitsers de ‘Versammlungsfreiheit’ krijgen toegekend en waarin verder is bepaald dat demonstraties van niet-Duitsers enkel in uitzonderlijke gevallen kunnen worden toegestaan, indien vaststaat dat er geen gevaar dreigt, zie artikel 1 lid 1 en 2 *Gesetzentwurf Saarländisches Versammlungsgesetz der AfD-Landtagsfraktion*, Landtag des Saarlandes, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/665, 9 november 2023.

⁸⁷⁰ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 319.

⁸⁷¹ OVG Weimar 29 augustus 1997, 2 ZEO 1037/97 u. 2 EO 1038/97, NVwZ-RR 1998, 497; BverwG 23 maart 1999, 1 C 12–97, NVwZ 1999, 991 (992).

‘Versammlungsfreiheit’-conform te worden toegepast, aangezien artikel 8 GG ook ‘nichtöffentliche’ manifestaties beschermt.⁸⁷²

Naast bovengenoemde drie verschillen tussen artikel 8 GG en de *Versammlungsgesetz* valt op dat de *Versammlungsgesetz* niet goed past binnen de grondwettelijke beperkingensystematiek van artikel 8 lid 2 GG. Zoals eerder vermeld, bepaalt dit tweede lid dat alleen ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ bij of krachtens wet kunnen worden beperkt en dus niet ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’. De *Versammlungsgesetz* kent echter ‘Versammlungsfreiheit’-beperkende bepalingen, zowel voor ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ (zie de dienovereenkomstige titel van paragraaf 2 VersG, artikelen 5-13) als voor ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge’ (paragraaf 3 VersG, artikelen 14-20).

Versammlungsfreiheit-beperkende bepalingen in de Versammlungsgesetz

In de paragraaf 1 (getiteld ‘Allgemeines’) alsook in de paragrafen 2 en 3 van de *Versammlungsgesetz* zijn verscheidene ‘Versammlungsfreiheit’-beperkende bepalingen neergelegd. Voor ons onderzoek zijn met name de bepalingen van paragraaf 3 relevant: de bepalingen die zien op demonstraties ‘unter freiem Himmel’. Desalniettemin besteden we ook aandacht aan de bepalingen in paragraaf 2 die zien op demonstraties ‘in geschlossenen Räumen’.

8.3.1.2 Aanmeldplicht

De *Versammlungsgesetz* gaat uit van een ‘Versammlung’ met een **organisator** (‘Veranstalter’) en leider (‘Leiter’), die uitgerust zijn met verscheidene verplichtingen en bevoegdheden. De belangrijkste verplichting voor de organisator bij een demonstratie ‘unter freiem Himmel’ is dat die de demonstratie minimaal 48 uren voorafgaand aan de bekendmaking van het voornemen om de demonstratie te houden, aanmeldt bij het bevoegde gezag (artikel 14 lid 1 VersG). Daarbij dient de organisator ook het onderwerp (‘Gegenstand’) van de demonstratie op te geven, alsook het tijdstip en de plaats van de demonstratie.⁸⁷³ De **aanmeldplicht** geldt niet voor een demonstraties ‘in geschlossenen Raum’.

Wie is het bevoegd gezag (‘zuständige Behörde’) waarbij de demonstratie dient te worden aangemeld en waaraan de *Versammlungsgesetz* bevoegdheden toekent om de demonstratievrijheid te beperken (daarover straks meer)?

Bij demonstraties ‘unter freiem Himmel’ wordt dit bepaald door deelstatelijke wetgeving. Soms is dit het ‘Polizeipräsidium’ (hoofdbureau van de politie), soms de Kreisbehörde (districtschef), in de meeste deelstaten de ‘Ordnungsbehörde Versammlungsbehörde’ (demonstratieautoriteit) en in weer andere deelstaten is het de ‘Kreisbehörde’ voor de maatregelen

⁸⁷² T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 320-324; sommigen kiezen een andere aanvliegroute: zij passen de *Versammlungsgesetz* analoog toe op ‘nichtöffentliche’ manifestaties, zie C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 263.

⁸⁷³ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 320-327.

voorafgaand aan de demonstratie, en de politie voor de maatregelen tijdens de demonstratie. Bij demonstraties ‘in geschlossenen Räumen’ is het bevoegd gezag de politie.⁸⁷⁴

Aanmelding van de demonstratie bij het bevoegd gezag is **geen aanvraag tot toestemming**. Artikel 8 lid 1 GG bepaalt immers letterlijk dat alle Duitsers het recht hebben om zonder aanmelding of toestemming (‘ohne Anmeldung oder Erlaubnis’) te demonstreren. Naar aanleiding van een aanmelding kan het bevoegd gezag de organisator oproepen voor een gesprek.⁸⁷⁵ Het doel van de aanmeldplicht en de daaruit voortvloeiende bevoegdheid voor de autoriteiten om de organisator op te roepen voor een gesprek, is om de autoriteiten te voorzien van informatie die zij nodig hebben om voorzorgsmaatregelen te nemen om het goede verloop van de demonstratie te waarborgen en om de belangen van derden of algemene belangen te beschermen. Bij de maatregelen die de autoriteiten hierbij kunnen nemen, kan worden gedacht aan het reguleren van de aankomst en het vertrek van de demonstranten, het afzetten van wegen en het omleiden van het verkeer. Verder dienen autoriteiten botsingen met potentiële tegendemonstranten te voorkomen. Daarbij geldt dat hoe beter de samenwerking tussen de autoriteiten en de organisator is, hoe minder politie bij de demonstratie hoeft te worden ingezet. Daarin ligt de praktische betekenis van de aanmeldplicht.⁸⁷⁶

Desalniettemin brengt de aanmeldplicht wel een beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ met zich mee. Dat is met name het geval bij de ‘**Eilversammlung**’. Dat is een op korte termijn bijeengeroepen demonstratie vanwege een plotselinge, actuele gebeurtenis. In dat geval dienen de autoriteiten coulant om te gaan met de aanmeldtermijn, gelet ook op artikel 8 lid 1 GG waarin staat dat alle Duitsers het recht hebben om zonder aanmelding of toestemming te demonstreren.⁸⁷⁷ Bij een ‘**Spontanversammlung**’, dat is een spontaan ontstane demonstratie, is in het geheel geen sprake van een voorafgaande aanmelding. Het enkele gegeven dat een demonstratie niet of te laat is aangemeld, kan een onmiddellijk demonstratieverbod of -beëindiging niet rechtvaardigen, zo overweegt het Bundesverfassungsgericht reeds in het *Brokdorf*-arrest van 1985 (zo dadelijk meer over de voorwaarden onder welke een demonstratieverbod of -beëindiging kan worden opgelegd volgens dit constitutionele hof).⁸⁷⁸

De organisator of de leider die een niet-aangemelde demonstratie ‘unter freiem Himmel’ houdt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete, zo bepaalt artikel 26 lid 2 VersG. Volgens het constitutionele hof is dit niet in strijd met artikel 8 lid 1 GG, ook al beschermt deze grondwetsbepaling het recht om zonder aanmelding te demonstreren. Zonder deze sanctie zou de plicht verworden tot een optie, met het risico dat er gevaren bij de demonstratie ontstaan die te vermijden zouden zijn als die wel was aangemeld en die ertoe noodzaken dat de demonstratie moet worden beëindigd.⁸⁷⁹

⁸⁷⁴ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 325.

⁸⁷⁵ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 329.

⁸⁷⁶ BverfG 23 oktober 1991, 1 BvR 850/88, *NJW* 1992, 890; C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 265-266; T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 329.

⁸⁷⁷ BverfG 23 oktober 1991, 1 BvR 850/88, *NJW* 1992, 890.

⁸⁷⁸ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2397).

⁸⁷⁹ BverfG 23 oktober 1991, 1 BvR 850/88, *NJW* 1992, 890 (891); T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 329.

Bij het aanmelden van een demonstratie ‘unter freiem Himmel’ dient de organisator overigens ook te vermelden welke persoon verantwoordelijk is voor de leiding van de demonstratie (artikel 14 lid 2 VersG). Deze **leider** (‘Leiter’) van de demonstratie is degene die volgens de *Versammlungsgesetz* het verloop van de demonstratie bepaalt, de orde dient te handhaven tijdens de demonstratie en de demonstratie tijdelijk of definitief kan beëindigen (artikel 18 juncto artikel 7 lid 1 en artikel 8 VersG). Daarbij kan de leider zich bedienen van een ordedienst bestaande uit vrijwillige ordebewaarders (‘Ordner’) (artikel 18 juncto artikel 9 lid 1 VersG). De demonstranten dienen zich te houden aan de aanwijzingen van de leider en diens ordebewaarders (artikel 18 juncto artikel 10 VersG).⁸⁸⁰

8.3.1.3 Voorschriften, verbod, beëindiging

Het bevoegd gezag kan bij een demonstratie ‘unter freiem Himmel’ voorschriften stellen of de demonstratie verbieden, indien blijkt de omstandigheden die op het moment van het uitvaardigen van de voorschriften of het verbod bekend zijn, de openbare veiligheid of orde onmiddellijk in gevaar komen als de demonstratie doorgang vindt (**‘die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (...) unmittelbar gefährdet ist’**, aldus artikel 15 lid 1 VersG). Over dit beperkingscriterium zo dadelijk meer.

Volgens de letterlijke tekst van artikel 15 lid 3 VersG kan het bevoegd gezag een demonstratie beëindigen indien deze niet is aangemeld, indien wordt afgeweken van de bij de aanmelding opgegeven gegevens, indien opgelegde voorschriften niet worden nageleefd of indien aan de voorwaarden voor het opleggen van een verbod is voldaan. In weerwil van de letterlijke tekst van artikel 15 lid 3 VersG heeft het Bundesverfassungsgericht reeds in het *Brokdorf*-arrest geoordeeld dat de niet-aanmelding en het niet handelen conform de opgegeven gegevens of de opgelegde voorschriften abstracte gevaren betreffen waarbij het, gelet op de hoge rang (‘hoge Rang’) van de ‘Versammlungsfreiheit’, onevenredig is als die leiden tot een onmiddellijke beëindiging.⁸⁸¹

Verder is in artikel 15 lid 2 VersG bepaald dat het bevoegd gezag bij een demonstratie voorschriften kan stellen of de demonstratie kan verbieden, indien de demonstratie plaatsvindt op een gedenkplaats ter nagedachtenis van slachtoffers van het naziregime en er de vrees bestaat dat de demonstratie de waardigheid van die slachtoffers aantast.⁸⁸² In deze wetsbepaling wordt het Holocaustmonument in Berlijn als een zodanige gedenkplaats aangewezen. Op deelstaatsniveau kunnen ook andere gedenkplaatsen worden aangewezen waarop deze bepaling van toepassing is. De directe aanleiding voor het opnemen van deze beperkingsbevoegdheid is een demonstratie van ongeveer zeshonderd leden van de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) bij de Brandenburger Tor te Berlijn op 29 januari 2000, die was gericht tegen de bouw van het Holocaustmonument.⁸⁸³

⁸⁸⁰ Zie uitgebreider over de leider en diens ordebewaarders B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 312-328.

⁸⁸¹ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395 (Brokdorf).

⁸⁸² BverwG 26 februari 2014, 6 C 1/13, NVwZ 2014, 883 (885).

⁸⁸³ J.P. Loof, ‘Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland’, in: J. van Donseelaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Rascisme & Extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008, p. 113; zie uitgebreider over deze materie B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 152-154.

Het beperkingscriterium voor het opleggen van voorschriften of een verbod of beëindiging in artikel 15 VersG is, zoals we zagen, een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid of voor de openbare orde ('öffentliche Sicherheit oder Ordnung'). Het Bundesverfassungsgericht overweegt in het *Brokdorf*-arrest dat autoriteiten op grond van dit criterium demonstratierechtbeperkend kunnen optreden enkel ter bescherming van andere, (minstens) even belangrijke rechtsbelangen als de demonstratievrijheid en met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Bovendien kan dit uitsluitend in geval van een onmiddellijke bedreiging van deze rechtsbelangen die blijkt uit concrete en verifieerbare feiten, en dus niet slechts is gebaseerd op een verdenking of vermoeden.⁸⁸⁴

Volgens het Bundesverfassungsgericht omvat het begrip '**öffentliche Sicherheit**' de bescherming van centrale rechtsbelangen zoals leven, gezondheid, vrijheid, eer, eigendom en vermogen, alsmede de integriteit van de rechtsorde en de staatsinstellingen. In de regel wordt een bedreiging van de 'öffentliche Sicherheit' verondersteld als er een bedreiging bestaat van een strafrechtelijke schending van deze beschermde belangen. Kortgezegd worden onder het begrip 'öffentliche Sicherheit' **rechtsregels** verstaan.

Bij '**öffentliche Ordnung**' gaat het daarentegen om regels – **waardenvoorstellingen** – niet zijnde rechtsregels.⁸⁸⁵ In het *Brokdorf*-arrest geeft het Bundesverfassungsgericht de volgende definitie van 'öffentliche Ordnung': het betreft het geheel van ongeschreven regels, waarvan de naleving volgens de steeds heersende maatschappelijke en ethische opvattingen een onmisbare voorwaarde is voor een geordend menselijk samenleven binnen een bepaald gebied.⁸⁸⁶ In de rechtspraktijk speelt de beperkingsgrond 'öffentliche Ordnung' een geringe rol volgens Ullrich en Wernthaler.⁸⁸⁷ Deze grond komt in beeld in geval van agressief en provocerend gedrag door demonstranten dat anderen intimideert en waardoor er een gewelddadige sfeer ontstaat en de bereidheid om geweld te gebruiken toeneemt.⁸⁸⁸

Van de acht Duitse deelstaten die inmiddels hun eigen deelstatelijke *Versammlungsgesetz* hebben uitgevaardigd, hebben er vier – Berlijn, Noordrijn-Westfalen, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein⁸⁸⁹ – de keuze gemaakt om in hun demonstratiewet enkel de 'öffentliche Sicherheit' nog als beperkings- en verbodscriterium op te nemen en het (waardenvoorstellingen)criterium 'öffentliche Ordnung' achterwege te laten. Van de andere vier deelstaten met een eigen *Versammlungsgesetz* zijn er drie – Hessen, Nedersaksen en Saksen⁸⁹⁰ – die de 'öffentliche Ordnung' nog enkel kennen als criterium voor het opleggen van voorschriften en dus niet als verbodscriterium.⁸⁹¹

⁸⁸⁴ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2398); BverfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *JuS* 2010, 937 (938).

⁸⁸⁵ C. Gusy & G. Nitz, 'Öffentliche Sicherheit durch öffentliche oder private Sicherung?', in: H. Hoebink, *Fokus Europa: Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit als Spiegel politischer Kultur in Deutschland und in den Niederlanden nach 1945*, Münster: Waxmann 2001, p. 24; H. Tegtmeier, 'Rechtsphilosophische Betrachtungen über öffentliche Sicherheit und Ordnung', in: H. Hoebink, *Fokus Europa: Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit als Spiegel politischer Kultur in Deutschland und in den Niederlanden nach 1945*, Münster: Waxmann 2001, p. 180; W.-R. Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller 2009, p. 32.

⁸⁸⁶ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2398) (*Brokdorf*).

⁸⁸⁷ N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 238.

⁸⁸⁸ BverfG 23 juni 2004, 1 BvQ 19/04, *NJW* 2004, 2814 (2815).

⁸⁸⁹ Artikel 14 VersFG Berlijn, artikel 13 VersG Noordrijn-Westfalen, artikel 13 VersG Saksen-Anhalt, artikel 13 VersFG Sleeswijk-Holstein.

⁸⁹⁰ Artikel 14 VersFG Hessen, artikel 8 VersG Nedersaksen, artikel 17 VersG Saksen.

⁸⁹¹ Zie over deze materie uitgebreider B. Roorda, 'Openbare-ordrechtelijke begrippen', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In Dienst van het Recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 57-60.

Voorschriften

Voorschriften kunnen worden gesteld ter bescherming van de openbare veiligheid en in twaalf van de zestien Duitse deelstaten dus ook ter bescherming van de openbare orde. Deze voorschriften dienen ertoe dat een demonstratie op een zodanige wijze plaatsvindt dat er een evenwicht bestaat tussen de demonstratievrijheid van de demonstranten enerzijds en de rechten van derden anderzijds.⁸⁹²

Kingreen en Poscher benadrukken dat de op te leggen voorschriften ('Auflage') in de zin van de artikelen 15 lid 1 en 2 VersG geen voorwaarden betreffen in die zin dat de demonstranten alleen dan toestemming hebben om te demonstreren. Duitsers hebben volgens artikel 8 lid 1 GG immers geen toestemming nodig om te demonstreren. Omdat het begrip 'Auflage' wel die indruk kan wekken, wordt in de literatuur in plaats daarvan ook wel gesproken van 'beperkende maatregelen' ('beschränkenden Verfügung').⁸⁹³

De *Versammlungsgesetz* vereist voor het opleggen van een voorschrift dat het gevaar voor de openbare orde en veiligheid onmiddellijk is. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een grote mate van waarschijnlijkheid dat het gevaar zich verwezenlijkt.⁸⁹⁴ Lichtvaardig aannemen dat er sprake is van een gevaar vanwege incidenten die zich bij een eerdere demonstratie hebben voorgedaan, is niet in lijn met de 'Versammlungsfreiheit'.⁸⁹⁵

Naast de voorschriften die het bevoegd gezag kan opleggen, zijn sommige demonstratiebeperkende voorschriften reeds in de wet zelf opgenomen, zoals het **verbod op het meedragen van wapens** (artikel 2 lid 3), op het **dragen van uniformen** (artikel 3 lid 1)⁸⁹⁶ en op het **dragen van beschermende kleding** (zogenoemde 'Schutzwaffen')⁸⁹⁷ en **vermomende kleding**, voor zover die geschikt en bedoeld is om identificatie te voorkomen (artikel 17a lid 1 en lid 2 VersG).⁸⁹⁸

Bij een demonstratie 'in geschlossenen Raum' bestaat niet de bevoegdheid om voorafgaand een voorschrift op te leggen. Voor dergelijke manifestaties biedt artikel 5 VersG uitsluitend de bevoegdheid om voorafgaand een verbod uit te vaardigen.

Verbod

Als het opleggen van een voorschrift bij een demonstratie 'unter freiem Himmel' is gerechtvaardigd, dan kan een verbod ook zijn gerechtvaardigd, maar enkel indien het opleggen van

⁸⁹² T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 334.

⁸⁹³ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 331.

⁸⁹⁴ BverfG 21 april 1998, 1 BvR 2311/94, *NVwZ* 1998, 834 (835).

⁸⁹⁵ BverfG 21 april 2000, 1 BvQ 10/00, *NVwZ-RR* 2000, 554.

⁸⁹⁶ Zie bijvoorbeeld OLG Koblenz 11 januari 2011, 2 Ss 156/10, *NStZ-RR* 2011, 187.

⁸⁹⁷ Zoals een gebitsbeschermer, zie OLG Frankfurt a.M. 11 april 2011, 2 Ss 36/11, *NStZ-RR* 2011, 257.

⁸⁹⁸ Van verboden vermommende kleding in de zin van artikel 17a lid 2 VersG is geen sprake, indien demonstranten vermommende kleding dragen uitsluitend met als doel om te voorkomen dat (politieke) tegenstanders foto's van hen kunnen maken waarop zij te herkennen zijn en die ertoe kunnen leiden dat zij op een later moment te maken krijgen met vergeldingsmaatregelen vanuit die tegenstanders. De demonstranten zouden anders voor de keuze staan om te vrezen voor ingrijpen door de politie (in geval van vermomming), voor vergeldingsmaatregelen van de kant van hun tegenstanders (in geval van geen vermomming), ofwel om dan maar niet te demonstreren. Daarmee zouden de autoriteiten het gedrag van die politieke tegenstanders in de kaart spelen. Die hebben immers tot doel dat de demonstratie niet plaatsvindt. Zie LG Hannover 20 januari 2009, 62 c 69/08, *BeckRS* 2009, 7119; AG Rottburg (Wümmen) 12 juli 2005, 7 Cs 523 Js 23546/04, *NStZ* 2006, 358.

voorschriften – bijvoorbeeld naar plaats of tijd – niet toereikend is. Zo kan een demonstratie niet worden verboden indien een voorschrift om de demonstratie te beperken tot een statische demonstratie in plaats van een protestmars (‘Aufzug’) volstaat. Bovendien verdient een beëindiging van een demonstratie de voorkeur boven een voorafgaand verbod, aangezien een beëindiging vreedzame demonstranten niet van meet af aan de mogelijkheid ontnemt om hun fundamentele recht uit te oefenen. Een verbod is met andere woorden een ultimum remedium.⁸⁹⁹

Een opgelegd voorschrift naar tijd – bijvoorbeeld dat een demonstratie op een andere dag moet plaatsvinden – dient in sommige gevallen te worden geïnterpreteerd als een verbod en niet (slechts) als een beperking, afhankelijk van hoe belangrijk het specifieke moment van de demonstratie is gelet op het doel van de demonstratie.⁹⁰⁰

Bij een ‘Großdemonstration’ – dat wil zeggen een grote demonstratie – dienen de autoriteiten in beginsel een termijn te stellen waarbinnen de mogelijkheid tot overleg over het verbod bestaat.⁹⁰¹

Gevaren voor enkel de openbare orde (‘öffentliche Ordnung’) kunnen een verbod in beginsel niet rechtvaardigen, daarvoor moet (ook) sprake zijn van gevaren voor de openbare veiligheid (‘öffentliche Sicherheit’).⁹⁰² Bovendien kunnen uitingen bij demonstraties niet worden beperkt op grond van de openbare orde. De wijze waarop die uitingen worden gedaan, kunnen in uitzonderlijke gevallen wel een verbod gebaseerd op de openbare orde rechtvaardigen, namelijk indien de uitingen op een provocerende, agressieve of intimiderende wijze worden gedaan. In zodanige gevallen grenst de bedreiging van de openbare orde aan een bedreiging van de openbare veiligheid, aldus het Bundesverfassungsgericht.⁹⁰³

Als bij een demonstratie sprake is van (dreigend) vijandig publiek, dan dienen de autoriteiten maatregelen te treffen tegen deze zogenoemde ‘**Störer**’, en niet tegen de vreedzame demonstranten zelf (‘**nicht-Störer**’). Een verbod is dan dus niet toegestaan. Er is een uitzondering op deze regel, namelijk als optreden tegen alleen het vijandig publiek niet volstaat, ook niet met inzet van extra politie-inzet. In dat geval is er sprake van een zogenoemde politionele noodtoestand (‘**polizeilicher Notstand**’) en kan optreden tegen ook de vreedzame demonstranten gerechtvaardigd zijn.⁹⁰⁴ Er is nog een tweede uitzondering op deze regel. Als het optreden tegen enkel het vijandig publiek objectief gezien voldoende soelaas biedt, is optreden tegen (ook) vreedzame demonstranten eveneens toegestaan in een zogenoemde ‘**unechter polizeilicher Notstand**’ (pseudo politionele noodtoestand). Hiervan is sprake indien de mogelijke gevolgen van het optreden tegen enkel het vijandig publiek zodanig zijn, dat zij in wanverhouding staan tot de mogelijke gevolgen van optreden tegen (ook) de vreedzame demonstranten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als politioneel optreden tegen enkel vijandig publiek leidt tot ernstige onlusten die ook de vreedzame demonstranten of onschuldige derden kunnen

⁸⁹⁹ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 340; BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (2400); zie bijvoorbeeld ook BverfG 21 april 2000, 1 BvQ 10/00, *NVwZ-RR* 2000, 554 (555); OVG Lüneburg 13 augustus 2010, 11 ME 313/10, *NVwZ-RR* 2010, 889.

⁹⁰⁰ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 337; BverfG 26 januari 2001, 1 BvQ 9/01, *NJW* 2001, 1409.

⁹⁰¹ BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).

⁹⁰² BverfG 5 september 2003, 1 BvQ 32/03, *NVwZ* 2004, 90.

⁹⁰³ BverfG 7 april 2001, 1 BvQ 17/01 u. a., *NJW* 2001, 2072 (2074); . Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 340.

⁹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld OVG Münster 30 december 2016, 15 B 1525/16, *BeckRS* 2016, 113270; BverfG 10 mei 2006, 1 BvQ 14/06, *NVwZ* 2006, 1049 (1050); BverfG 11 september 2015, 1 BvR 2211/15, *BeckRS* 2015, 52396.

treffen. Daarbij kunnen de mogelijke risico's voor het leven en de gezondheid van de politie ook worden meegewogen.⁹⁰⁵

Verbod in de nabijheid van wetgevende instellingen

In artikel 16 lid 1 van de *Versammlungsgesetz* is een **verbod** neergelegd op demonstraties 'unter freiem Himmel' **in de nabijheid van wetgevende instellingen van de deelstaten**. Deelstaten kunnen dit integrale demonstratieverbod in zogenoemde **Bannmeilengesetze** concretiseren. Als een deelstaat hiervan gebruikmaakt, dan is het verbod in die deelstaat van toepassing.⁹⁰⁶

Van de zestien Duitse deelstaten hebben acht deelstaten van deze bevoegdheid gebruikge maakt, zij het soms in een andere vorm dan een totaalverbod. Zo kennen sommige deelstatelijke *Bannmeilengesetze* de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op het verbod (zie bijvoorbeeld artikel 20 lid 2 *Versammlungsgesetz* Noordrijn-Westfalen) en bepaalt artikel 15 lid 2 van de *Versammlungsfreiheitsgesetz* van Berlijn dat binnen het aangewezen deelstatelijke Bannmeilen-gebied de voorzitter van het deelstatelijke parlement (het gaat dus niet om het parlement van de federatie) een demonstratieverbod voor de duur van de zittingstijden van dit parlement kan uitvaardigen, indien de vrees bestaat dat de demonstratie de activiteiten van het parlement verstoort of de vrije toegang tot het parlement belemmert.⁹⁰⁷ De deelstaten Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein en Thüringen kenden in het verleden een *Bannmeilengesetz*, maar hebben die inmiddels in respectievelijk 2017, 1990 en 2010 ingetrokken.⁹⁰⁸

Op federaal niveau bepaalt de *Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes* dat demonstraties zijn verboden rondom de Bundestag en Bundesrat in Berlijn – vergelijkbaar met onze Tweede en Eerste Kamer – alsmede rondom het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe (artikelen 1 en 2). Desalniettemin kan het ministerie van Binnenlandse Zaken in overleg met het presidium van het desbetreffende federale orgaan toestemming geven voor demonstraties op deze plaatsen, voor zover niet de vrees bestaat dat die de werkzaamheden van de Bondsdag, de Bondsraad en het constitutionele hof verstoren of de vrije toegang tot de gebouwen van deze organen belemmeren. Bij de Bondsdag en Bondsraad wordt hiervan in beginsel uitgegaan op de dagen waarop geen vergadering plaatsvindt van het betreffende orgaan (artikel 3). Toestemming dient minimaal zeven dagen van tevoren te worden aangevraagd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (artikel 4).

⁹⁰⁵ Zie uitgebreider over de '(un)echter polizeilicher Notstand' T. Barczak (e.a.), 'Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 737-749.

⁹⁰⁶ Zie uitgebreid over deze materie N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Bannkreisgesetze', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versamlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 348-352; M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 856-896.

⁹⁰⁷ De deelstaten die een wettelijk verbod op demonstraties in de nabijheid van wetgevende organen kennen zijn op het moment van dit schrijven Baden-Württemberg (artikel 1 *Bannmeilengesetz* Baden-Württemberg), Beieren (artikelen 17-18 VersG Beieren), Berlijn (artikel 15 VersFG Berlijn), Hamburg (artikel 1 *Bannkreisgesetz* Hamburg), Hessen (artikel 1 e.v. *Bannmeilengesetz* Hessen), Noordrijn-Westfalen (artikel 20 *Versammlungsgesetz* Noordrijn-Westfalen), Rijnland-Palts (artikel 1 e.v. *Bannmeiligesetz* Rijnland-Palts) en Saarland (artikelen 55 en 56 *Landtag-gesetz* Saarland). De deelstaat Brandenburg heeft in 2006 gebruikgemaakt van de sinds dat jaar toegekende deelstatelijke bevoegdheid om 'Versamlungsrecht'-regels uit te vaardigen door (enkel) artikel 16 van de federale *Versammlungsgesetz* te vervangen door de zogenoemde Brandenburgse *Gräberstätten-Versamlungsgesetz*. Die wet verbiedt demonstraties op of in de directe nabijheid van begraafplaatsen ('Gräberstätten').

⁹⁰⁸ M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 864-865 en 870; zie in dit verband ook B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Demonstratievrijheid rondom het Binnenhof. Naar een 'Bannmeilengesetz'', *De Hofvijver*, 26 oktober 2020, te raadplegen via montesquieu-instituut.nl.

In de Duitse literatuur plaatst men kritische kanttekeningen bij de *Bannmeilengesetze*.⁹⁰⁹ Deze wetten zouden reminiscenties zijn uit het interbellum toen socialisten, communisten en de nazi's bedreigende demonstraties hielden waarbij leuzen werden gescandeerd als 'Wir wollen das Gesetz – sonst Mord und Totschlag'. Daarvan is vandaag de dag niet of nauwelijks meer sprake, met uitzondering van augustus 2020 toen rechtsextremisten de Rijksdag in Berlijn probeerden te bestormen. De demonstratievrijheid zou juist de vrijheid moeten omvatten om in de nabijheid van parlamentsgebouwen vreedzaam te kunnen demonstreren om zodoende politieke effecten teweeg te brengen. Voor zover ingrijpen noodzakelijk is, bieden de algemene (verbods)regelingen (artikelen 14 en 15 VersG) voldoende soelaas, aldus Duitse rechtsgeleerden.⁹¹⁰

Beëindiging

Een demonstratie kan door de autoriteiten op grond van artikel 15 lid 3 VersG worden ontbonden. Ook voor een beëindiging van een demonstratie geldt – net als voor het opleggen van voorschriften en een verbod – dat er sprake dient te zijn van een onmiddellijk gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Door de ontbinding van de demonstratie eindigt de demonstratie en valt het samenzijn van de demonstranten niet (langer) onder de reikwijdte van de 'Versammlungsfreiheit'.⁹¹¹ De demonstranten zijn verplicht de plaats onmiddellijk te verlaten (artikel 13 lid 2 VersG en artikel 18 lid 1 VersG).

Het bevel tot ontbinding dient duidelijk en ondubbelzinnig te worden gecommuniceerd. Dit is van belang vanwege de blokkerende werking van het 'Versammlungsrecht', de zogenoemde 'Sperrwirkung'. Dit houdt in dat het Versammlungsrecht voorrang heeft op meer algemene (politie)wetgeving, maar brengt ook met zich mee dat zodra een demonstratie is beëindigd, die Sperrwirkung ophoudt en de politie kan optreden op grond van het algemene politierecht.⁹¹²

Bij de beëindiging van de demonstratie kan de politie er ook voor kiezen om de demonstranten te omsingelen om dreigende rellen te voorkomen, om ze pas te laten vertrekken na controle op personen die strafbare feiten hebben begaan of om ze te beschermen tegen vijandig publiek.⁹¹³

8.3.2 Strafrecht en Versammlungsfreiheit

Gedrag dat normaal gesproken verboden is, wordt volgens het Bundesverfassungsgericht niet rechtmatig enkel omdat het plaatsvindt in de context van een demonstratie. De in artikel 8 GG neergelegde 'Versammlungsfreiheit' vormt met andere woorden geen rechtvaardiging voor strafbaar gedrag. Tegen demonstranten kan dus in beginsel strafrechtelijk worden opgetreden.

⁹⁰⁹ Zie voor een korte samenvatting van die kritische literatuur B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 385.

⁹¹⁰ S. Werner, 'Das neue Bannmeilengesetz der "Berliner Republik"', *NVwZ* 2000, 369; S. Müller-Franken, 'Sollte das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufgehoben werden?', *LKRZ* 2011, 8, p. 282; N. Janz, 'Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda', *LKV* 2009, 481; H.-P. Schneider, 'Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist', *NJW* 2000, 263; M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 884-885.

⁹¹¹ BverfG 30 april 2007, 1 BvR 1090/06. *NVwZ* 2007, 1180 (1182).

⁹¹² T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 352; BverfG 30 april 2007, 1 BvR 1090/06, *NVwZ* 2007, 1180 (1182).

⁹¹³ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 354.

Artikel 8 lid 2 GG voorziet hierin: dit lid bepaalt uitdrukkelijk dat demonstraties bij of krachtens de wet kunnen worden beperkt. Onder dit wetsbegrip vallen ook strafwetten.⁹¹⁴

Bovenstaande neemt volgens het constitutionele hof echter niet weg dat strafrechtelijke bepalingen bij demonstratierechtelijke zaken wel moeten worden uitgelegd en toegepast in het licht van de demonstratievrijheid. Zo dient bij de beoordeling van de wederrechtelijkheid van gedragingen rekening te worden gehouden met het fundamentele belang van de demonstratievrijheid en met het (zelfbeschikkings)recht van demonstranten om in beginsel zelf de vorm te kiezen waarin zij willen demonstreren. Bij de beoordeling of die vorm passend is, dienen rechters na te gaan of bij de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht voldoende rekening is gehouden met de conflicterende belangen van derden en met het algemeen belang. De enkele overweging dat er een minder ingrijpende demonstratievorm mogelijk zou zijn geweest, volstaat niet. Ook bij de beoordeling of een straf dient te worden opgelegd, en zo ja, wat voor soort straf en de hoogte ervan, dient de demonstratievrijheid te worden meegewogen.⁹¹⁵

Strafrechtelijke bepalingen die van toepassing kunnen zijn bij demonstraties vinden we ten dele in de federale en deelstatelijke *Versammlungsgesetze* en verder in andere (straf)wetten. Hieronder gaan we eerst in op de strafbepalingen ('Straf- und Bußgeldvorschriften') in de *Versammlungsgesetz* en vervolgens besteden we aandacht aan enkele demonstratierecht-relevante strafbepalingen uit andere (straf)wetten.⁹¹⁶

Strafbepalingen in de Versammlungsgesetz

Hoofdstuk 4 van de *Versammlungsgesetz* is getiteld 'Straf- und Bußgeldvorschriften' (straf- en geldboetevoorschriften). In de artikelen 21-30 van dit hoofdstuk zijn demonstratierechtelijke '**Straftaten**' (artikelen 21-28) en '**Ordnungswidrigkeiten**' (artikelen 29-29a) opgenomen. Het onderscheid is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met dat van misdrijven en overtredingen in het Nederlandse recht. 'Straftaten' zijn strafbare feiten die gesanctioneerd worden met vrijheidsstraffen en geldstraffen. 'Ordnungswidrigkeiten' zijn lichtere strafbare feiten en kunnen enkel worden gesanctioneerd met geldboetes.⁹¹⁷ Uit de wijze waarop de strafbepalingen in de *Versammlungsgesetz* zijn geformuleerd, blijkt dat bij de 'Straftaten' een vervolgingsplicht geldt ('wordt bestraft met...'), terwijl bij de 'Ordnungswidrigkeiten' de vervolgende instantie op grond van het opportuniteitsbeginsel kan besluiten niet over te gaan tot vervolging ('kan worden bestraft met...').⁹¹⁸

De **artikelen 21 en 22 VersG** zien op de **bescherming van de demonstratie**. Zo is degene die gewelddadige handelingen pleegt of daarmee dreigt of ernstige ongeregelheden veroorzaakt met het oogmerk om een niet-verboden demonstratie te verhinderen of verstoren, strafbaar op grond van artikel 21 VersG. De straf is maximaal drie jaren gevangenisstraf of een

⁹¹⁴ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1033).

⁹¹⁵ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1032-1034); zie voor een kritische kanttekening bij de Duitse rechtspraak die volgens de auteurs opvallend inconsistent is in de zwaarte van de opgelegde straffen in (klimaat)demonstratierechtelijke zaken L. Michael & S. Dersarkissian, 'Verfassungsrechtliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktivismus', *NJW* 2024, 194.

⁹¹⁶ Zie uitgebreid over deze materie O. Jitschin, 'Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 483-576; S. Brinsa e.a., 'Straf- und Bußgeldvorschriften' en M. Schlichte & J. Renzikowski, 'Strafgesetzbuch', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 986-1158.

⁹¹⁷ Artikel 1 lid 1 *Ordnungswidrigkeitengesetz*.

⁹¹⁸ U. Lembke 'Ordnungswidrigkeiten (art. 29)', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1048.

geldboete die – zoals in Duitsland geldt bij ‘Straftaten’ – wordt gerelateerd aan het gemiddelde netto-inkomen van de wetsovertreder (artikel 40 *Strafgesetzbuch*).⁹¹⁹ Degene die zich met geweld of bedreiging daarmee verzet tegen de rechtmatige uitoefening van de bevoegdheden van de demonstratieleider of diens ordebewaarders of die hen hierbij fysiek aanvalt, wordt op grond van artikel 22 VersG bestraft met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete.

De artikelen 23 tot en met 28 VersG bevatten strafbepalingen die zien op **demonstranten die zich niet houden aan de demonstratierechtelijke regels**. Zo is het oproepen tot deelname aan een demonstratie die reeds is verboden of beëindigd strafbaar gesteld in artikel 23 VersG. Demonstranten zijn ook strafbaar als zij zich niet houden aan het wapenverbod, het uniformverbod en het verbod op het dragen van beschermende kleding en van vermomende kleding (artikelen 27 en 28 VersG).⁹²⁰ De artikelen 24 tot en met 26 richten zich specifiek tot de demonstratieleider en/of -organisator. Artikel 24 VersG bedreigt de demonstratieleider met straf indien die gebruikgemaakt van ordebewaarders die wapens of andere voorwerpen bij zich dragen die geschikt en bestemd zijn om personen te verwonden of goederen te beschadigen. De demonstratieleider is volgens artikel 25 VersG ook strafbaar als de demonstratie op een andere wijze plaatsvindt dan is aangegeven bij de aanmelding of als opgelegde voorschriften niet worden nageleefd. Artikel 26 VersG bepaalt dat zowel de demonstratieorganisator als -leider strafbaar is als diegene een demonstratie houdt die verboden, beëindigd of niet-aangemeld is. De maximale gevangenisstraf bedraagt bij de meeste van de bovengenoemde strafbepalingen een jaar.

In de artikelen 29 en 29a VersG zijn meerdere ‘**Ordnungswidrigkeiten**’ opgenomen. Sommige zijn gericht aan demonstranten, waaronder het niet naleven van een voorschrift, verbod of beëindigingsopdracht, het ondanks herhaalde terechtwijzingen van de demonstratieleider of diens ordebewaarders blijven verstoren van de gang van zaken tijdens een demonstratie (artikel 29 lid 1 onder 1-5 VersG) en het in strijd handelen met een *Bannmeilengesetz* door deel te nemen aan of op te roepen tot een demonstratie in de nabijheid van een wetgevend orgaan (artikel 29a VersG). Andere richten zich tot de demonstratieleider en/of -organisator, zoals het niet voldoen aan het verzoek van de politie om het (juiste) aantal ordebewaarders door te geven en het inzetten van meer ordebewaarders dan door de politie is toegestaan (artikel 29 lid 1 onder 6-8 VersG). De ‘Ordnungswidrigkeiten’ van artikel 29 VersG worden bestraft met een geldboete tot maximaal € 500,- voor demonstranten en tot maximaal € 2.500,- voor de demonstratieleider en/of -organisator. Op overtreding van artikel 29a VersG (in strijd handelen met een *Bannmeilengesetz*) staat een maximale geldboete van € 15.000,-.⁹²¹

⁹¹⁹ Zie in dit verband ook U. Lembke ‘Ordnungswidrigkeiten (art. 29)’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1056, voetnoot 81 waarin de auteur aangeeft dat er een discussie gaande is over de vraag of ook de ‘Geldbuße’ – dat wil zeggen de geldboete bij ‘Ordnungswidrigkeiten’ – inkomensafhankelijk zou moeten worden naar het voorbeeld van de ‘Geldstrafe’ (geldboete) bij ‘Straftaten’.

⁹²⁰ In mei 2025 oordeelt het EHRM dat de strafrechtelijke veroordeling tot een geldboete op grond van artikel 27 lid 2 juncto artikel 17a lid 1 VersG van een demonstrant die een gezichtsbedekkend plastic vizier draagt, een schending van artikel 11 EVRM oplevert. Volgens het Europese Hof hebben de Duitse autoriteiten onvoldoende de specifieke omstandigheden van de demonstratie meegenomen in hun beoordeling, waardoor zij onvoldoende duidelijk hebben gemaakt waarom het dragen van het vizier in casu een bedreiging voor de openbare veiligheid vormde. Derhalve is de strafrechtelijke veroordeling niet noodzakelijk in een democratische samenleving, zie EHRM 20 mei 2025, appl. nr. 44241/50 (*Russ/Duitsland*).

⁹²¹ U. Lembke ‘Ordnungswidrigkeiten (art. 29)’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1056. O. Jitschin, ‘Straf – und Ordnungswidrigkeitenrecht’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*,

Het laatste ‘Straf- und Bußgeldvorschrift’ van de *Versammlungsgesetz* (artikel 30) bepaalt dat voorwerpen die verband houden met de strafbare feiten in de zin van de artikelen 27-29 VersG in beslag kunnen worden genomen. Het gaat daarbij om wapens, uniformen, beschermende kleding en vermomende kleding.

Strafbepalingen in andere (straf)wetten

Zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds is vermeld, vormt de demonstratievrijheid volgens het Duitse recht geen vrijbrief voor het plegen van strafbare feiten. Niet alleen overtredingen van demonstratierechtelijke regels in de zin van de *Versammlungsgesetz*, maar ook andere gedragingen in de context van een demonstratie – denk aan strafbare uitingen, geweldsdelicten, obstructie en het schenden van rechten van anderen – kunnen strafbare feiten opleveren. Hieronder gaan we in op enkele van die demonstratierechtrelevante strafbare feiten die we met name aantreffen in het Duitse Wetboek van Strafrecht (*Strafgesetzbuch*, StGB).

Uitingsdelicten – In het Duitse Wetboek van Strafrecht zijn meerdere uitingsdelicten strafbaar gesteld, waaronder **belediging** (artikel 185 StGB), laster (artikel 186 StGB) en smaad (artikel 187 StGB). Die uitingen zijn in de context van een demonstratie in beginsel (ook) strafbaar, waarbij maximale gevangenisstraffen gelden variërend tussen de één en vijf jaren en ook het opleggen van een geldboete is mogelijk. Daarbij dient echter wel een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 5 lid 1 GG van de demonstranten en anderzijds de persoonlijke eer van degene die door de uiting wordt getroffen. Gelet op het belang van de demonstratievrijheid moeten begrippen als belediging restrictief worden geïnterpreteerd. Een uiting levert pas een belediging op als de uiting primair is gericht op het in een kwaad daglicht stellen van de ander.⁹²²

Een ander voorbeeld van een uitingsdelict is **opruiming** (artikel 111 StGB) waarop een gevangenisstraf van maximaal vijf jaren of een geldboete staat. Hiervan kan sprake zijn bij het oproepen tot het houden van een blokkadeactie, aangezien een dergelijke actie strafbare dwang in de zin van artikel 240 StGB kan opleveren (daarover straks meer). Bij de beoordeling van de strafbaarheid van een dergelijke oproep is volgens het Bundesverfassungsgericht echter van belang dat de specifieke omstandigheden die de blokkadeactie wederrechtelijk maken, duidelijk uit de bewoordingen van de oproep blijkt.⁹²³

Een uitingsdelict waarover in de Duitse jurisprudentie en literatuur veel te doen is (geweest) in de context van de demonstratievrijheid, is het delict ‘Volksverhetzung’ (**aanzetten tot haat**) ex artikel 130 StGB waarop maximale gevangenisstraffen staan tot drie jaren of een geldboete. Daarin is (onder meer) strafbaar gesteld het aanzetten tot haat tegen een groep mensen of het aantasten van hun menselijke waardigheid (lid 1), het verspreiden van opruiende ideeën teneinde aan te zetten tot haat of op te roepen tot geweld (lid 2), en het schenden van de waardigheid van slachtoffers van het naziregime door het geweld en de willekeur van dit regime goed te keuren, te verheerlijken of te rechtvaardigen (lid 4).

Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 544. Overigens staat in de artikelen 29 en 29a VersG dat de geldboetes 1000, 5000 en 30.000 ‘Deutsche Mark’ bedragen. 2 Duitse mark is omgerekend circa 1 euro.

⁹²² BverfG 8 februari 2017, 1 BvR 2973/14, *NJW* 2017, 1460.

⁹²³ BverfG 23 maart 1992, 1 BvR 687/88, *NJW* 1992, 2688 (2689); zie hierover uitgebreider J. Renzikowski, ‘Öffentliche Aufforderung zu Straftaten’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1092-1093.

Het Bundesverfassungsgericht oordeelt in het **Wunsiedel-arrest** uit 2009 dat het in artikel 130 lid 4 StGB strafbaar gestelde delict een grondslag kan bieden om een ‘Versammlung’ vanwege de inhoud ervan voorafgaand te verbieden. Het gaat in die zaak om een rechtsextremistische herdenkingsmanifestatie in de stad Wunsiedel (deelstaat Beieren) bij het graf van Rudolf Hess, de voormalige plaatsvervanger van Adolf Hitler. Die manifestatie vormt vanwege de inhoud ervan volgens de autoriteiten een onmiddellijk gevaar voor de ‘öffentliche Sicherheit’ in de zin van artikel 15 VersG en wordt om die reden voorafgaand verboden. Het Bundesverfassungsgericht laat het verbod in stand en wijkt hiermee af van de lijn dat de ‘Versammlungsfreiheit’ politiek neutraal is. Daarbij is volgens het hof van belang dat de bepaling zich beperkt tot meningsuitingen die specifiek verband houden met het naziregime en gericht is op de bescherming van de waardigheid van slachtoffers van specifiek dat regime. In het licht van de historische context van Duitsland is deze uitzondering gerechtvaardigd, zo overweegt het hof. Het betreft geen algemeen verbod op verspreiding van extreemrechtse of nationaalsocialistische ideeën, daaraan zou de *Grundgesetz* in de weg staan.⁹²⁴

Twee laatste uitingsdelicten waaraan we aandacht besteden zijn neergelegd in de artikelen 166 en 167 StGB. In artikel 166 is strafbaar gesteld het in het openbaar **beledigen van de godsdienstige of wereldbeschouwelijke overtuigingen van anderen** op een wijze die de openbare orde kan verstoren (lid 1) en het **beledigen van een kerk of een andere religieuze of wereldbeschouwelijke instelling** op een wijze die de openbare orde kan verstoren (lid 2). En in artikel 167 StGB betreft het de strafbaarstelling van het opzettelijk en ernstig verstoren van een eredienst of een religieuze handeling. De straf bedraagt bij deze delicten maximaal drie jaren gevangenisstraf of een geldboete.

Belediging in de zin van artikel 166 StGB omvat niet iedere beledigende uiting. Enkel bijzonder aanstootgevende uitingen van minachting, zowel naar vorm als inhoud, zijn strafbaar. Zo is in de rechtspraak het tonen van Mohammed-cartoons in het kader van een op een discussie gerichte bijeenkomst aangemerkt als een toelaatbare meningsuiting zoals beschermd door het in artikel 5 lid 3 GG beschermde recht op artistieke vrijheid (‘Kunstfreiheit’).⁹²⁵

Van verstoring van de godsdienstuitoefening in de zin van artikel 167 StGB kan bijvoorbeeld sprake zijn als demonstranten door middel van lawaai, stinkbommen of soortgelijke gedrag kerkelijke (gebeds)diensten of optochten verstoren, hetgeen op grove wijze moet gebeuren. Demonstranten komen geen beroep toe op de strafrechtelijke bescherming van de artikelen 166 en 167 StGB door een tegendemonstratie te organiseren in de vorm van een religieuze gebedsdienst. De tegendemonstratie heeft in dat geval primair het karakter van een demonstratie en niet zozeer van een religieuze bijeenkomst.⁹²⁶

Niet-uitingsdelicten – Naast de uitingsdelicten zijn er ook verscheidene niet-uitingsdelicten die een rol kunnen spelen bij demonstratierechtelijke zaken. We gaan hieronder in op de voor ons onderzoek meest relevante, namelijk dwang (artikel 240 StGB), geweld in vereniging gepleegd (artikel 125 StGB) en huisvredebreuk (artikel 123 StGB). Bij de bespreking van enkele specifieke demonstratietypen in § 8.3-8.4 komen ook nog enkele andere strafbepalingen aan bod.

⁹²⁴ BverfG 4 november 2009, 1 BvR 2150/08, *NJW* 2010, 47; zie ook BverwG 25 juni 2008, 6 C 21/07, *NJW* 2009, 98.

⁹²⁵ OVG Berlin-Brandenburg 17 augustus 2012, 1 S 117/12, *NJW* 2012, 3116 (3117).

⁹²⁶ OLG Celle 11 december 1996, 2 Ars 54/96, *NJW* 1997, 1167 (1168).

Het wederrechtelijk door geweld of bedreiging met ernstig letsel een ander dwingen tot het verrichten, dulden of nalaten van een handeling, is strafbaar gesteld als het strafbare feit ‘Nötigung’ (**dwang**) in artikel 240 StGB. Dit strafbare feit speelt een belangrijke rol bij demonstraties, met name bij blokkadeacties in de vorm van ‘sit-ins’ (‘Sitzblockaden’) waarbij het verkeer wordt stilgelegd, bijvoorbeeld om op die manier aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp, om een demonstratie van een andere partij te voorkomen of om een transport te stoppen.⁹²⁷

Over de definitie van het begrip geweld (‘Gewalt’) van artikel 240 StGB is veel te doen in de rechtspraak en literatuur. Waar het begrip in de rechtspraak in de 19^e eeuw en begin 20^e eeuw nog werd geïnterpreteerd als fysiek geweld,⁹²⁸ ligt de nadruk in latere rechtspraak meer op de fysieke dwang op het slachtoffer. Van dergelijke fysieke dwang is volgens het zogenoemde *Laeppe*-arrest van het Bundesgerichtshof uit 1969 bijvoorbeeld reeds sprake bij een blokkade van tramrails, omdat het staan op de rails een niet te weerstane psychische dwang uitoefent op de trambestuurder.⁹²⁹

Het Bundesverfassungsgericht heeft deze uitleg van het begrip geweld bij sit-ins in een arrest van 1995 ongrondwettig verklaard, want in strijd met het in artikel 103 lid 2 GG neergelegde strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Het enkel fysiek aanwezig zijn op een locatie die een derde psychisch belemmert om er te komen, kan volgens het Constitutionele hof niet worden beschouwd als geweld in de zin van artikel 240 StGB. Zuiver psychische dwang zonder fysiek element is met andere woorden onvoldoende.⁹³⁰

Het Bundesgerichtshof ontwikkelt vervolgens naar aanleiding van het arrest van het Bundesverfassungsgericht in datzelfde jaar nog de zogenoemde ‘tweedelijnsjurisprudentie’ (‘Zweite-Reihe-Rechtsprechung’). Daarin wordt aangenomen dat er bij een blokkadeactie geen sprake is van geweld tegen de eerst aankomende weggebruiker, aangezien deze enkel psychisch wordt beïnvloed. Door het tot stilstand brengen van die eerste weggebruiker(s), ontstaat er een onoverkomelijk fysiek obstakel voor volgende weggebruikers en is er daardoor ten aanzien van hen wel sprake van meer dan alleen psychische dwang en dus van geweld in de zin van artikel 240 StGB.⁹³¹ Deze tweedelijnsjurisprudentie van het Bundesgerichtshof is inmiddels gemeengoed geworden in de Duitse rechtspraak, tot aan het Bundesverfassungsgericht aan toe.⁹³²

Bij sit-ins waarbij deelnemers een fysieke barrière opwerpen die verder gaat dan enkel de psychologische impact van hun fysieke aanwezigheid, is derhalve in beginsel altijd sprake van het bestanddeel geweld in de zin van artikel 240 StGB. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij demonstranten die zich aan elkaar of aan objecten vastketenen of als zij voertuigen of andere objecten op de rijbaan zetten om deze te blokkeren.⁹³³

⁹²⁷ Zie over dit onderwerp uitgebreider O. Jitschin, ‘Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 523-528.

⁹²⁸ RG 17 juni 1880, 1341/80, *RGSt* 2, 184 (185); RG 13 januari 1913, I 1124/1246, *RGSt* 46, 403 (404).

⁹²⁹ BGH 8 augustus 1969, 2 StR 171/69, *BGHSt* 23, 46 (54).

⁹³⁰ BverfG 10 januari 1995, 1 BvR 718/89, 719/89, 722/89, 723/89, *NJW* 1995, 1141.

⁹³¹ BGH 20 juli 1995, 1 StR 126/95, *NJW* 1995, 2643; BGH 27 juli 1995, 1 StR 327/95, *NJW* 1995, 2862; BGH 31 augustus 1995, 4 StR 283/95, *NJW* 1996, 203.

⁹³² BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020.

⁹³³ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1032); BayObLG 16 oktober 1995, 4St RR 186/95, *BeckRS* 1995, 22877.

Als sprake is van geweld in de zin van artikel 240 StGB, betekent dat nog niet dat de gehele delictsomschrijving van deze strafbepaling is vervuld. Artikel 240 lid 1 StGB vereist namelijk dat dit geweld ook wederrechtelijk dient te zijn. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat er sprake is van wederrechtelijkheid, indien het geweldsgebruik voor het beoogde doel laakbaar ('verwerflich') is. Hieronder wordt verstaan dat de middelen die worden gebruikt om het beoogde doel te bereiken sociaal-ethisch afkeurenswaardig zijn.⁹³⁴

Bij de beoordeling van de wederrechtelijkheid in de zin van artikel 240 StGB speelt bij blokkadeacties de 'Versammlungsfreiheit' een belangrijke rol. Dit vrijheidsrecht biedt een aanspraak op het gebruik van de openbare weg, zodat het houden van een niet-verboden demonstratie rechtmatig het verkeer op de openbare weg kan beperken. Van wederrechtelijke dwang in de zin van artikel 240 StGB is derhalve niet per definitie sprake bij een demonstratie die leidt tot verkeershinder. Als demonstranten bij de uitoefening van hun 'Versammlungsfreiheit' het verkeer hinderen, zal bij de afweging van de relevante rechtsbelangen niet snel worden aangenomen dat het gedrag van de demonstranten wederrechtelijk in de zin van artikel 240 StGB is indien er een duidelijke relatie is tussen enerzijds het middel, bijvoorbeeld een spoorblokkade, en anderzijds het doel van de demonstratie, bijvoorbeeld opkomen tegen een Castor-treintransport waarbij radioactief afval wordt vervoerd vanuit Frankrijk naar het Noord-Duitse Gorleben. Elementen die bij de wederrechtelijkheidsvraag verder een rol spelen, zijn onder meer de urgentie van het transport, de duur en de intensiteit van de blokkade, de aan- of afwezigheid van een voorafgaande kennisgeving, alternatieve routemogelijkheden en de mate waarin de demonstranten door de kwestie worden getroffen.⁹³⁵

De aanvliegroute is anders indien het een demonstratie betreft die opzettelijk is gericht op het hinderen van anderen om de aandacht te vestigen op een langetermijndoel. Dit doel kan geen rechtvaardiging opleveren die de wederrechtelijkheid in de zin van artikel 240 StGB ontnemt.⁹³⁶ In dit geval zijn bij de beoordeling van de wederrechtelijkheid enkel relevant de locatie van de demonstratie, de specifieke opzet ervan en de personen die bij de demonstratie betrokken zijn in relatie tot het onderwerp van de demonstratie.⁹³⁷ Voor zover het bij het nagestreefde langetermijndoel gaat om achtenswaardige politieke of sociale langetermijndoelen, dient dit te worden meegewogen in het kader van de strafoplegging en dus niet bij de beoordeling van de wederrechtelijkheid.⁹³⁸

In artikel 125 StGB is **geweld in vereniging gepleegd** ('Landfriedensbruch') strafbaar gesteld. Dit strafbare feit speelt evenals dwang ('Nötigung') een belangrijke rol bij de strafrechtelijke beoordeling van gedragingen van demonstranten. Gewelddadige rellen bij demonstraties die vallen onder de categorie politiek gemotiveerd geweld vormen het primaire toepassingsgebied van deze strafbepalingen.

⁹³⁴ BGH 19 juni 1963, 4 StR 132/63, *BGHSt* 19, 389 (391); BGH 5 mei 1988, 1 StR 5/88, 35, *BGHSt* 270 (276); BGH 3 februari 1993, 3 StR 356/92, *BGHSt* 39, 133 (137).

⁹³⁵ BverfG 23 maart 1992, 1 BvR 687/88, *NJW* 1992, 2688 (2689); BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3023).

⁹³⁶ BGH 5 mei 1988, 1 StR 5/88, *MDR* 1988, 688.

⁹³⁷ BverfG 11 november 1986, 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85, *BeckRS* 1986, 109224; BGH 24 april 1986, 2 StR 565/85, *BGHSt* 34, 71 (77); OLG Karlsruhe 8 januari 2015, 1 (8) Ss 510/13, *NStZ* 2016, 32 (33); OLG Karlsruhe 20 februari 2024, 2 Ors 35 Ss 120/23, *NZV* 2024, 392.

⁹³⁸ BGH 5 mei 1988, 1 StR 5/88, 33, *BGHSt* 270 (272 e.v.); BayObLG 22 september 1992, 4 St RR 130/92, *NJW* 1993, 212 (213); BayObLG 12 november 2024, 203 StRR 250/24, *NJW* 2025, 984.

Artikel 125 StGB stelt strafbaar (1) het deelnemen aan geweld in vereniging gepleegd tegen personen of zaken, (2) het dreigen met dergelijk geweld en (3) het aanzetten van een groep personen tot het onder (1) en (2) strafbaar gestelde.

Onder geweld tegen personen wordt doorgaans verstaan een actief agressief handelen van enige betekenis, gericht tegen de fysieke integriteit van mensen, waarbij fysieke kracht wordt uitgeoefend. Letsel is niet vereist. Jitschin wijst in dit verband op een rechterlijke uitspraak waarin een mislukte steenworp wordt genoemd als voorbeeld van een gedraging die kan vallen onder de reikwijdte van artikel 125 StGB.⁹³⁹

Geweld tegen zaken vereist eveneens het gebruik van fysieke kracht, waarbij de handeling schade aan de zaak tot gevolg kan hebben. Ook hierbij is het daadwerkelijk intreden van de schade irrelevant. Een voorbeeld van geweld tegen zaken in de zin van artikel 125 StGB is het vernielen van zaken, zoals het beschadigen van voertuigen of het in brand steken ervan.

Vereist is een actief handelen. Het louter niet opvolgen van aanwijzingen of het blokkeren van acties door simpelweg te staan of zitten, valt dus niet onder de reikwijdte van artikel 125 StGB. Verder vereist artikel 125 StGB dat het geweld in vereniging wordt gepleegd. Een gewelddadige gedraging van één persoon kan al voldoende zijn, namelijk indien deze wordt ondersteund door de goedkeurende houding van de anderen van de groep waar diegene deel van uitmaakt.⁹⁴⁰

Voor het vermoeden van deelname aan het geweld is niet voldoende als een demonstrant enkel deel uitmaakt van een demonstratie waarbij geweld wordt gebruikt. Een bijdrage die actief geweld aanmoedigt, kan echter wel al bestaan als een persoon zich aansluit bij een demonstratie op het moment dat de demonstranten reeds zijn overgegaan op rellen.⁹⁴¹

Het aanzetten van een groep personen tot geweld in vereniging gepleegd – eveneens strafbaar gesteld in artikel 125 StGB – kan onder andere door het verspreiden van pamfletten, het doen van mondelinge oproepen hiertoe, of door het vertonen van gebaren of spandoeken. Ook via sociale media kan dit strafbare feit worden gepleegd.⁹⁴²

Het laatste strafbare feit waar we kort aandacht aan besteden, is **huisvredebreuk** ('Hausfriedensbruch') dat strafbaar is gesteld in artikel 123 StGB. Op grond van deze bepaling is het strafbaar om wederrechtelijk de woning, de bedrijfsruimte of het erf van een ander binnen te dringen. Hetzelfde geldt voor het wederrechtelijk binnendringen van een besloten ruimte, bestemd voor de openbare dienst of het verkeer. En ook het geen gevolg geven aan een verzoek van de rechthebbende om dergelijke plaatsen te verlaten, levert een strafbaar feit op.

⁹³⁹ O. Jitschin, 'Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 533; OLG Keulen 7 januari 1970, 2 Ws 775/69, *NJW* 1970, 260; zie uitgebreider over gedragingen die hieronder kunnen vallen J. Renzikowski, 'Landfriedensbruch', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1101.

⁹⁴⁰ BGH 9 oktober 2013, 2 StR 119/13, *NStZ* 2014, 512 (513).

⁹⁴¹ BGH 8 augustus 1984, 3 StR 320/84, *NStZ* 1984, 549; OLG Naumburg 21 maart 2000, 2 Ss 509/99, *NJW* 2001, 2034.

⁹⁴² O. Jitschin, 'Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 535.

Bij dit strafbare feit rijst de vraag in hoeverre de ‘Versammlungsfreiheit’ ruimte laat aan de rechthebbende van een bepaalde plaats – zoals een luchthaven, treinstation of universiteit – om op grond van het huisrecht (‘Hausrecht’) beperkingen te stellen aan de uitoefening van dit recht op die plaats.⁹⁴³

Uit de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht en het Bundesverwaltungsgericht volgt dat de demonstratievrijheid geen vrijbrief verleent op toegang tot plaatsen die niet algemeen toegankelijk zijn voor het publiek of waartoe enkel voor specifieke doeleinden toegang wordt verleend. Desalniettemin is een algeheel demonstratieverbod op een luchthaven op grond van het huisrecht van de luchthavenexploitant in strijd met de ‘Versammlungsfreiheit’, aangezien dit verbod ook betrekking heeft op algemeen voor het publiek toegankelijke plaatsen die als openbare fora worden beschouwd.⁹⁴⁴

Braun en Kniesel constateren naar aanleiding van een analyse van bovengenoemde rechtspraak dat de ‘Versammlungsfreiheit’ een beletsel kan vormen om demonstraties op de buitenterreinen van de universiteit algeheel te verbieden. Het universiteitsbestuur dient per geval een afweging te maken, waarbij het een evenwicht moet vinden tussen enerzijds de demonstratievrijheid en anderzijds het recht op zelfbestuur van de universiteit.⁹⁴⁵

8.3.3 Bestuursrecht en Versammlungsfreiheit

De *Versammlungsgesetz* heeft, zoals we eerder zagen, zogenoemde ‘Sperrwirkung’. Dat wil zeggen dat die voorrang heeft op andere meer algemene politie- en ordewetten. Zo oordeelt het Verwaltungsgerichtshof München dat de deelstatelijke *Versammlungsgesetz* in de weg staat aan handhaving door middel van bestuursdwang op grond van een algemene bestuursrechtelijke wet (in casu betreft het de *Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz*). Demonstratiespecifieke maatregelen ter voorkoming van gevaar worden volgens het hof beheerst door de specifiek voor dit doel uitgevaardigde demonstratiewet. Zolang een persoon demonstreert en een beroep kan doen op de bescherming van de demonstratievrijheid, is toepassing van bestuursdwang op grond van algemene bestuursrechtelijke wetten uitgesloten. **Die bescherming en daarmee ook de ‘Sperrwirkung’ van de demonstratievrijheid eindigt pas met een duidelijke en ondubbelzinnige beëindiging van een demonstratie of een duidelijke en ondubbelzinnige uitsluiting van de betreffende demonstrant van de demonstratie**, aldus het VGH München met verwijzing naar rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht.⁹⁴⁶ Daar komt volgens dit hof bij dat de demonstratiewet zelf reeds voorziet in eigen dwingende sancties bij niet-naleving van demonstratierechtelijke regels. **Derhalve dienen maatregelen tegen de demonstratie alsook de sanctionering van overtredingen van opgelegde demonstratiebeperkingen te worden gebaseerd op de mogelijkheden waarin de demonstratiewet zelf voorziet.**⁹⁴⁷

⁹⁴³ O. Jitschin, ‘Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 537.

⁹⁴⁴ BverfG 22 februari 2011, 1 BvR 699/06, *NJW* 2011, 1201 (Fraport); BverwG 29 oktober 1992, 7 C 34/91, *NJW* 1993, 609 (Hofgartenwiese).

⁹⁴⁵ F. Braun & M. Kniesel, ‘Demonstrationen auf Universitätsgelände? Zugleich Anmerkung zu VG Frankfurt a.M. Beschl. V. 22.5.2024 – 5 L 1624/24.F’, *GSZ* 2024, p. 229-236; zie uitgebreider hierover B. Roorda, ‘Het recht om te demonstreren op universiteiten’, in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 95-107.

⁹⁴⁶ BverfG 10 december 2010, 1 BvR 1402/06, *NVwZ* 2011, 422 (424).

⁹⁴⁷ VGH München 10 januari 2020, 10 B 19.2363, *BeckRS* 2020, 1181.

8.3.4 Burgerlijk recht en Versammlungsfreiheit

De rechtsbetrekkingen tussen de verschillende actoren die binnen een ‘Versammlung’ worden onderscheiden in het Duitse recht – de deelnemers, de leider (en diens private ordebewaarders) en de organisator – is voor een deel geregeld in het burgerlijk recht. Daar gaan wij hier verder niet op in.⁹⁴⁸ In deze paragraaf gaat onze aandacht uit naar het geval waarin een demonstratie leidt tot schade bij een derde partij.

Derden kunnen door verschillende omstandigheden schade leiden door een demonstratie. Demonstraties kunnen een inbreuk maken op hun eigendom, zij kunnen bedrijven treffen en zij kunnen derden in hun eer en goede naam aantasten. Op grond van artikel 1004 lid 1 van het *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) kunnen derden middels een **voorlopige voorziening** een vordering indienen in geval van (dreigende) (vermogens)schade, teneinde een verbod of beperking van een schadetoebrengende demonstratieve actie te bewerkstelligen. Hierbij kan worden gedacht aan demonstranten die eigendommen (dreigen te) beschadigen, maar ook aan een (dreigende) verstoring van het gebruik van eigendommen en aan demonstranten die een inbreuk (dreigen te) maken op de privésfeer van de derde, bijvoorbeeld door te dicht bij die derde of diens woning te komen.⁹⁴⁹

Een vordering tot een voorlopige voorziening kan worden afgewezen, omdat de eigenaar verplicht is de inmenging te dulden, zo bepaalt het tweede lid van artikel 1004 BGB. Met name bij vorderingen wegens (dreigende) inmenging in een onderneming ontbreekt veelal de onrechtmatigheid. Anders dan bij een inbreuk op absolute rechten zoals het eigendomsrecht, dient de inmenging bij een onderneming in het individuele geval te worden beoordeeld door middel van een afweging van alle belangen. Een onderneming dient in beginsel te accepteren dat demonstraties haar schade kunnen berokkenen, althans voor zover het schade betreft die voortvloeit uit louter uitingen van de demonstranten. Van een onrechtmatige inmenging in een onderneming is sprake als bijvoorbeeld potentiële klanten fysiek of door intimidatie de toegang tot de onderneming wordt gehinderd.⁹⁵⁰

Een vordering tot een voorlopige voorziening vanwege een (dreigende) inbreuk op de privésfeer vergt per individueel geval een afweging van enerzijds het aangetaste persoonlijkheidsrecht van het betreffende individu en anderzijds de ‘Versammlungsfreiheit’ van de demonstranten. Van een onrechtmatige inbreuk is pas sprake indien het belang van het betreffende individu zwaarder weegt dan de gerechtvaardigde belangen van de demonstranten.⁹⁵¹

Een inbreuk op eigendom hoeft niet te worden getolereerd, tenzij de verstoring een onvermijdelijk neveneffect is van de demonstratie. Te denken valt aan een eigenaar die dient te accepteren dat het eigendom slechts kortstondig en niet fysiek wordt gebruikt door demonstranten,

⁹⁴⁸ Zie hierover N. Ullrich, ‘Rechtsbeziehungen zwischen den Versammlungsbeteiligten’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 426-445.

⁹⁴⁹ Zie hierover uitgebreider N. Ullrich, ‘Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 463-465.

⁹⁵⁰ LG Berlijn 3 juli 2009, 3 O 221/09, *NJW-RR* 2010, 57 (58).

⁹⁵¹ Zie bijvoorbeeld BGH 30 april 2019, VI ZR 360/18, *NJW* 2020, 53 (54); N. Ullrich, ‘Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 467-468.

bijvoorbeeld doordat zij een huismuur als projectiescherm gebruiken.⁹⁵² De eigenaar hoeft echter niet te dulden dat er langdurig posters op diens eigendom worden geplakt.⁹⁵³

Op grond van artikel 823 BGB – het Duitse equivalent van de Nederlandse **onrechtmatige daad** ex artikel 6:162 BW – hebben derden die schade hebben geleden door een demonstratie in beginsel recht op schadevergoeding. De demonstratievrijheid geeft demonstranten niet het recht om anderen schade te berokkenen.⁹⁵⁴

Omdat het in de praktijk vaak niet mogelijk is om vast te stellen welke demonstranten welke schade specifiek hebben veroorzaakt en de betreffende demonstranten vaak niet in staat zijn om de volledige schade te vergoeden, is artikel 830 BGB van belang. Uit lid 2 van die bepaling volgt dat de organisator ('Veranstalter') van een demonstratie als aanstichter aansprakelijk kan worden ingesteld. Hiervan kan sprake zijn indien de demonstratie van waaruit de schade wordt toegebracht een bron van gevaar creëert en de organisator geen passende voorzorgsmaatregelen heeft getroffen om de schade te voorkomen. De gezamenlijke aansprakelijkheid van de rest van de demonstranten die uit artikel 830 lid 1 BGB volgt, treedt pas in als de demonstranten uit waren op de uit de demonstratie voortvloeiende gewelddadigheden.⁹⁵⁵

8.3.5 Recente ontwikkelingen in het Duitse Versammlungsrecht

In deze paragraaf besteden we aandacht aan enkele recente ontwikkelingen in het Duitse 'Versammlungsrecht'. Daartoe gaan we in op vier voor ons onderzoek relevante nieuwe wettelijke bepalingen of voorstellen daartoe, namelijk (1) federale wetgeving over demonstraties bij abortusklinieken, (2) deelstatelijke wetgeving met betrekking tot (onder meer) demonstraties op snelwegen, (3) een deelstatelijke wetsvoorstel inzake demonstraties bij privéwoningen en (4) een federaal wetsvoorstel dat ziet op demonstraties op luchthavens.

(i) Nieuwe federale wetgeving met betrekking tot demonstraties bij abortusklinieken

Op 7 november 2024 zijn aan de Duitse wet ter voorkoming en bestrijding van zwangerschapsconflicten (*Schwangerschaftskonfliktgesetz* (SchKG)) enkele bepalingen toegevoegd die de uitoefening van de demonstratievrijheid in de nabijheid van abortusadviescentra⁹⁵⁶ en -klinieken beperkt.⁹⁵⁷ De regering geeft bij de totstandkoming hiervan te kennen de wetswijziging noodzakelijk te achten vanwege een toename van anti-abortusdemonstraties in de nabijheid van abortusadviescentra en -klinieken, waarbij zwangere vrouwen onder meer intimiderend worden aangesproken en worden geconfronteerd met verontrustende beelden en teksten over abortus. Deze zogenoemde '**stoepintimidaties**' ('Gehsteigbelästigungen') vormen volgens de wetgever een onaanvaardbare inbreuk op het algemene persoonslijksrecht ('allgemeine

⁹⁵² OLG Dresden 7 april 2005, 9 U 263/05, *NJW* 2005, 1871 (1872); anders ligt het als het een gevel van een ambassadegebouw betreft, zie BverfG 23 februari 2024, 1 BvQ 11/24, *NVwZ-RR* 2024, 305.

⁹⁵³ OLG Karlsruhe 19 januari 1977, 1 U 170/76, *Justiz* 1977, 422.

⁹⁵⁴ N. Ullrich, 'Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 466.

⁹⁵⁵ N. Ullrich, 'Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 468-469.

⁹⁵⁶ Het is in Duitsland verplicht om minimaal drie dagen voor een abortusingreep een adviescentrum voor zogenoemde zwangerschapsconflicten ('Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen') te bezoeken.

⁹⁵⁷ Zie uitgebreider over deze materie N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?', *TvCR* 2024, p. 110-114.

Persönlichkeitsrecht'). Bovendien is de wijziging volgens de regering noodzakelijk om tegen te gaan dat medewerkers van deze adviescentra en klinieken bij de uitvoering van hun taken worden gehinderd door deze protestacties.⁹⁵⁸

De wetswijziging van november 2024 introduceert in de artikelen 8 lid 2 en 13 lid 3 *Schwangerschaftskonfliktgesetz* een zogenoemde '**Schutzzone**' (**bufferzone**) van **100 meter** rondom abortusadviescentra respectievelijk -klinieken. Binnen die zone is het verboden op een voor de zwangere vrouw waarneembare wijze **enige activiteit te verrichten die haar de toegang tot het centrum of de kliniek kan belemmeren**, door:

- (i) het bewust bemoeilijken van de toegang tot de faciliteit door een obstructie te veroorzaken;
- (ii) het opzettelijk opdringen van een persoonlijke opvatting over de beslissing met betrekking tot het voortzetten⁹⁵⁹ van de zwangerschap door de zwangere vrouw hierop aan te spreken;
- (iii) het lastigvallen, intimideren of op een andere wijze aanzienlijk onder druk zetten van de zwangere vrouw, met als doel haar beslissing over de voorzetting van de zwangerschap te beïnvloeden;
- (iv) het ter hand stellen, tonen, hoorbaar maken of op een andere vergelijkbare wijze overdragen van onjuiste feitelijke beweringen over zwangerschap of abortus aan de zwangere vrouw, indien het waarschijnlijk is dat dit onmiddellijk een aanzienlijke onmiddellijke emotionele reactie teweegbrengt, zoals angst, afkeer, schaamte of schuldgevoel.

Verder is in de wet een verbod opgenomen om medewerkers van de abortusadviescentra en -klinieken opzettelijk te hinderen bij het verstrekken van een advies, bij het uitreiken van een verklaring dat de vrouw het wettelijk vereiste advies heeft ontvangen, alsook bij het geven van voorlichting over en het uitvoeren van abortus (artikelen 8 lid 3 en 13 lid 4 SchKG).

Artikel 8 lid 1 van de *Schwangerschaftskonfliktgesetz*, dat reeds voorschreef dat deelstaten verantwoordelijk zijn voor voldoende aanbod van adviescentra, bepaalt sinds november 2024 bovendien dat de deelstaten ook verantwoordelijk zijn voor een onbelemmerde toegang tot die centra en die klinieken in de zin van de leden 2 en 3 van artikel 8 SchKG.

Overtreding van de in de artikelen 8 en 13 verboden gedragingen levert een Ordnungswidrigkeit op die kan worden gestraft met een geldboete van maximaal € 5.000,-. In artikel 36 SchKG staat expliciet dat de 'Versammlungsfreiheit' ex artikel 8 GG door de artikelen 8 en 13 SchKG wordt ingeperkt.

Blijkens de parlementaire geschiedenis is het niet noodzakelijk dat een belemmering van het gebruik van de abortusadviescentra of abortusklinieken daadwerkelijk optreedt: het is voldoende als het gaat om gedragingen die het gebruik *kunnen* belemmeren. De gedragingen

⁹⁵⁸ 'Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes', Bundesrat, Drucksache 71/24, 9 februari 2024.

⁹⁵⁹ De wetgever heeft hier gekozen voor het begrip voortzetten ('ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft') en dus niet voor het begrip stopzetten.

moeten bovendien een bepaalde intensiteit en onvermijdelijkheid hebben. Het louter uiten van een mening blijft in beginsel mogelijk, aldus het wetsontwerp.⁹⁶⁰

Bij de totstandkoming van de wet wordt expliciet aandacht besteed aan de verhouding tussen enerzijds het algemene persoonlijkheidsrecht van de zwangere vrouw en anderzijds het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratie. De keuze voor het instellen van een bufferzone van (slechts) 100 meter is ingegeven om ‘de proportionaliteit van de regeling met betrekking tot mogelijk aangetaste grondrechten te waarborgen’. De inmenging in de vrijheid van meningsuiting die de wetwijziging mogelijk maakt, is gerechtvaardigd omdat het algemene persoonlijkheidsrecht van de zwangere vrouw in de directe omgeving van deze centra zwaarder weegt.⁹⁶¹

(ii) Nieuwe deelstatelijke wetgeving met betrekking tot demonstraties op snelwegen

In de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen is in januari 2022 de eigen deelstatelijke *Versammlungsgesetz* (VersG NRW) in werking getreden. Daarin is onder meer een verbod op het opzettelijk verstoren en verhinderen van een andere demonstratie (artikel 7) en op demonstraties op snelwegen (artikel 13) opgenomen. De regering van de deelstaat Noordrijn-Westfalen onderbouwt deze verboden met name met publieke-veiligheidsargumenten en door te wijzen op de noodzaak om het functioneren van kritieke infrastructuur te beschermen.⁹⁶²

In artikel 7 VersG NRW is in lid 1 een verbod op **het opzettelijk verstoren en verhinderen van een andere demonstratie** opgenomen, en in lid 2 een verbod op voorbereidende handelingen hiertoe zoals zogenoemde ‘blokkadetrainingen’.⁹⁶³ Tegendemonstraties zijn uitgezonderd van het verbod, voor zover zij niet gericht zijn op het verhinderen van een andere demonstratie (artikel 7 lid 3 VersG NRW). Het overtreden van dit verbod levert een licht strafbaar feit (‘Ordnungswidrigkeit’) op met een maximale geldboete van € 1.500,- (artikel 28 lid 1 onder 3 juncto artikel 28 lid 2 VersG NRW). Anders dan de federale *Versammlungsgesetz* is daarbij niet vereist dat er gewelddadige handelingen worden gepleegd of daarmee wordt gedreigd, dan wel dat er ernstige ongeregelheden worden veroorzaakt (artikel 21 VersG). Wel is het zo dat dergelijke gedragingen als strafverzwarend gelden: zij worden aangemerkt als zwaardere strafbare feiten (‘Straftaten’) waarop een maximale gevangenisstraf van twee jaren of een geldboete staat (artikel 27 lid 4 VersG NRW).

Het **verbod om te demonstreren op snelwegen** (‘Bundesautobahnen’) ex artikel 13 VersG NRW betreft een algeheel verbod waarop geen uitzonderingen bestaan. Overtreding van dit verbod levert een ‘Ordnungswidrigkeit’ op met een maximale geldboete van € 1.500,- (artikel 28 lid 1 onder 4 juncto artikel 28 lid 2 VersG NRW).

⁹⁶⁰ ‘Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes’, 24 januari 2024, www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/zweites-gesetz-zur-aenderung-desschwangerschaftskonfliktgesetzes-schkg--232894, p. 23.

⁹⁶¹ ‘Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes’, 24 januari 2024, www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/zweites-gesetz-zur-aenderung-desschwangerschaftskonfliktgesetzes-schkg--232894, p. 22.

⁹⁶² ‘Gesetzentwurf Versammlungsgesetz NRW’, Landtag Noordrijn-Westfalen, Drucksache 17/12423, 21 januari 2021, p. 1, 58-60 en 68.

⁹⁶³ Bij deze zogenoemde blokkadetrainingen oefenen demonstranten hoe je toekomstige demonstraties van politieke tegenstanders zo effectief mogelijk kunt verstoren.

De non-gouvernementele organisatie ‘Gesellschaft für Freiheitsrechte’ laat zich kritisch uit over deze verboden. Het blokkadeactieverbod is volgens deze organisatie onevenredig, omdat het ook vreedzame blokkadeacties uitsluit. Het algehele snelwegdemonstratieverbod druist volgens het ‘Gesellschaft für Freiheitsrechte’ bovendien in tegen het zelfbeschikkingsrecht van demonstranten om zelf de plaats van de demonstratie te kiezen.⁹⁶⁴ Ook rechtsgeleerden laten zich hierover kritisch uit: dit algehele verbod van artikel 13 VersG NRW is constitutioneel niet onproblematisch. De ‘Versammlungsfreiheit’ en de rechtspraak hierover staat er wat hen betreft aan in de weg om demonstraties op snelwegen integraal te verbieden.⁹⁶⁵ Overigens staat ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kritisch tegenover integrale demonstratieverboden. Die staan op zeer gespannen voet met het vereiste van artikel 11 lid 2 EVRM dat iedere beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving.

Bij het constitutionele hof van Noordrijn-Westfalen zijn klachten ingediend tegen deze nieuwe bepalingen en tevens is hiertegen een voorlopige voorziening aangevraagd. De voorlopige voorziening is afgewezen, omdat de onderbouwing van het verzoek noch andere omstandigheden volgens dit hof blijken geven van de vereiste spoedeisendheid. Het hof heeft zich op het moment van schrijven nog niet uitgelaten over de ingediende klachten.⁹⁶⁶

(iii) Deelstatelijk wetsvoorstel met betrekking tot demonstraties bij privéwoningen

Een derde recente ontwikkeling in het Duitse ‘Versammlungsrecht’ betreft een wetsvoorstel van de fractie van de Alternative für Deutschland (AfD) tot wijziging van de *Versammlungsgesetz* van de deelstaat Nedersaksen. Daarin stelt zij een verbod voor op het houden van en het oproepen tot **demonstraties binnen een straal van 200 meter rondom privéwoningen** van leden van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende organen, tenzij de plaats van de demonstratie absoluut noodzakelijk is om het doel van de demonstratie te bereiken (artikel 8a).⁹⁶⁷

De AfD-fractie onderbouwt het voorstel door te wijzen op regelmatig in Nedersaksen en elders voorkomende demonstraties bij privéwoningen van politici, waarbij er volgens de fractie vaak sprake is van bedreigingen of van uitlatingen en gedragingen die als zodanig kunnen worden ervaren en bedoeld zijn om zowel de politicus als diens familie te intimideren. Dat politici en hun familie hiermee ernstig in hun privé sfeer worden geraakt, raakt niet alleen de belangen van hen, maar ook het algemeen belang, aangezien dergelijke protestacties ertoe kunnen leiden dat zij zich uit de politiek terugtrekken. Een verbod op demonstraties in de directe nabijheid van privéwoningen is om die reden noodzakelijk volgens de AfD-fractie.⁹⁶⁸

⁹⁶⁴ Zie het bericht ‘New assembly act: threat to freedom of assembly and civil society’ op de website van Gesellschaft für Freiheitsrechte, freiheitsrecht.org.

⁹⁶⁵ S. Haumer, ‘Art. 13 VersG NRW’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 986-989; C. van Coelln, ‘Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 55.

⁹⁶⁶ Dossiernummers van de klachten zijn VerfGH 117/22.VB-2 en VerfGH 3/23.VB-1; zie voor de afwijzing van de voorlopige voorziening VerfGH NRW 9 november 2023, VerfGH 4/23.VB-1. Te raadplegen op de website van het Verfassungsgerichtshof NRW: verfhg.nrw.de.

⁹⁶⁷ *Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes*, Gesetzentwurf der AfD-Fraktion, Drucksache 19/5078, 20 augustus 2024, p. 1.

⁹⁶⁸ *Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes*, Gesetzentwurf der AfD-Fraktion, Drucksache 19/5078, 20 augustus 2024, p. 2.

Een door ons in het kader van dit onderzoek geïnterviewde Duitse wetenschapper geeft te kennen vraagtekens te zetten bij de noodzaak van invoering van een dergelijke bepaling. De huidige wetgeving zou voldoende mogelijkheden bieden om demonstraties in de nabijheid van privéwoningen te beperken of te verbieden indien dat noodzakelijk is. Dat brengt met zich mee dat invoering van deze bepaling zich slecht verhoudt tot de noodzakelijkheidseis van artikel 11 lid 2 EVRM. Op het moment van schrijven is dit wetsvoorstel nog in behandeling.

(iv) Federaal wetsvoorstel met betrekking tot demonstraties op luchthavens

In juli 2024 is een wetsvoorstel van de Duitse regering aangenomen op grond waarvan de Luchtvaartbeveiligingswet (*Luftsicherheitsgesetz*) zodanig wordt aangepast, dat het opzettelijk ongeoorloofd **binnendringen van niet voor het publiek toegankelijk luchthaven-terrein** zoals start-, landings- en taxibanen op een wijze die het burgerluchtvaartverkeer in gevaar brengt, wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van twee jaren of een geldboete (artikel 19 lid 1 onder 2 van het wetsvoorstel). Volgens de huidige wetgeving kan dergelijk binnendringen enkel worden bestraft met een geldboete (artikel 18 lid 1 onder 8 Luchtvaartbeveiligingswet). De maximale gevangenisstraf zou volgens het wetsvoorstel zelfs vijf jaren moeten bedragen als de betreffende indringer een voorwerp bij zich draagt dat verboden is aan boord van een vliegtuig, zoals een mes, schaar, tang of brandbare vloeistof (artikel 10 juncto 19 van het wetsvoorstel).⁹⁶⁹

De Duitse regering wijst bij de onderbouwing van het voorstel op de herhaaldelijke protesten van klimaatactivisten sinds de zomer van 2023 op meerdere Duitse luchthavens, waarbij demonstranten zich zonder toestemming de toegang verschaffen tot delen van de luchthaven die niet open staan voor het publiek. Deze acties kunnen een gevaar opleveren voor mensen en de vlotte doorstroming van het vliegverkeer belemmeren. Het is volgens de regering niet voldoende dat de huidige wet dit gedrag bedreigt met enkel geldboetes, dergelijk gedrag zou ook bestraft moeten kunnen worden met gevangenisstraffen.⁹⁷⁰

Rechtswetenschappers laten zich kritisch uit over het wetsvoorstel. Zo wordt opgemerkt dat de invoering van het nieuwe strafbare feit wordt gerechtvaardigd op grond van een weinig concreet rechtsbelang, namelijk ‘de veiligheid van de burgerluchtvaart’. Bovendien zou het voorstel passen in een trend om individu-overstijgende rechtsbelangen – zoals de functionaliteit van de economie of volksgezondheidsbelangen – steeds te laten prevaleren boven de rechtsbelangen van het individu. Een derde punt van kritiek is dat het incident-wetgeving zou betreffen.⁹⁷¹ Invoering van deze strafbepaling zou dan ook op gespannen voet staan met de eisen van het tweede lid van artikel 11 EVRM dat iedere beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving en in het belang van een van de in dat lid limitatief opgesomde legitieme doelen.

⁹⁶⁹ ‘Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes’, te raadplegen via bmi.bund.de.

⁹⁷⁰ ‘Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes’, te raadplegen via bmi.bund.de, p. 6.

⁹⁷¹ F. Wenglarczyk, ‘Zeitgenössische Kriminalpolitik in a nutschell’, *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de), 24 juni 2024; S. Seel, ‘Geplante Verschärfung des Luftsicherheitsgesetzes. Bruchlandung zu erwarten’, *Legal Tribune Online* (lto.de), 10 december 2024.

8.3.6 Internationaalrechtelijke kritiek op recente ontwikkelingen in het Duitse demonstratierecht

In deze laatste subparagraaf gaan we in op enkele kritische kanttekeningen die de **Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa** onlangs in een brief van 6 juni 2025 heeft geplaatst bij enkele ontwikkelingen in de Duitse demonstratierechtopraktijk.⁹⁷² In die brief uit hij zijn zorgen over de discriminatoire en onevenredige wijze waarop de autoriteiten in Duitsland sommige demonstraties reguleren, met name demonstraties met betrekking tot het conflict in Gaza.⁹⁷³ Hij wijst daarbij onder meer op de Berlijnse autoriteiten die sinds februari 2025 het gebruik van de Arabische taal en culturele symbolen bij demonstraties verbieden; enkel de Duitse en Engelse taal zijn nog toegestaan.⁹⁷⁴ Verder wijst hij op de jarenlange onderdrukking van manifestaties op Nakbadag (15 mei), met name in Berlijn.⁹⁷⁵ Daarbij zou buitensporig geweld zijn ingezet door de politie, vreedzame demonstranten zouden zijn aangehouden en steunbetuigingen aan Palestina strafrechtelijk aangepakt.⁹⁷⁶

De Human Rights Commissioner maakt zich bovendien meer in het algemeen zorgen over berichten over buitensporig geweldgebruik door de politie tegen demonstranten. Om de verantwoordingsplicht bij het gebruik van geweld door de politie te vergemakkelijken, zou de politie tijdens demonstraties altijd een zichtbare en een eenvoudig te herkennen vorm van identificatie moeten tonen, wat naar verluid niet altijd gebeurt.

Voorts wijst hij op beperkingen van de vrijheid van meningsuiting op onder meer universiteiten en kennelijke pogingen om personen die niet de Duitse nationaliteit hebben uit te zetten in verband met hun deelname aan demonstraties die betrekking hebben op het Gaza-conflict. In dit verband wijst hij op het EHRM dat stelt dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen van toepassing is op uitingen die op instemming kunnen rekenen. Andere uitingen verdienen ook bescherming vanuit het oogpunt van pluralisme, tolerantie en ruimenkendenheid, zonder welke er geen democratische samenleving is. Autoriteiten hebben derhalve weinig ruimte om beperkingen op te leggen aan politieke uitingen, tenzij het uitingen betreffen die aanzetten tot geweld.

De Human Rights Commissioner merkt op dat de autoriteiten het voorkómen van antisemitisme onder meer aanvoeren als rechtvaardiging voor de hierboven uiteengezette beperkingen. Hij uit zijn zorgen dat sommige Duitse autoriteiten naar verluid de definitie van antisemitisme van het International Holocaust Remembrance Alliance zodanig interpreteren dat kritiek op Israël als antisemitisch wordt aangemerkt. Hij wijst daarbij op de jurisprudentie van het EHRM en de richtlijnen van de Raad van Europa over de vrijheid van meningsuiting en *hate*

⁹⁷² Brief van de Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O'Flaherty) aan de federale minister van Binnenlandse Zaken van Duitsland (Alexander Dobrindt), 6 juni 2025, CommHR/MOF/sf 092-2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int).

⁹⁷³ Een van de Duitse wetenschappers die wij in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd, sprak hier ook zijn zorgen over uit.

⁹⁷⁴ Zie in dit verband ook het bericht 'Gegen Sprachverbote bei Demos: GFF verteidigt die Versammlungsfreiheit' van 12 juni 2025 op de website van het Gesellschaft für Freiheitsrechte (freiheitsrechte.org).

⁹⁷⁵ Het VN-Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie liet zich hierover in 2023 ook al kritisch uit, zie 'Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany', CERD/C/DEU/CO/23-26, 21 december 2023, p. 7-8.

⁹⁷⁶ Zie in dit verband ook het rapport van Amnesty International getiteld 'Europe: Sweeping pattern of systematic attacks and restrictions undermine peaceful protest', 8 juli 2024, te raadplegen via de website van Amnesty International (amnesty.org).

speech, die voorschrijven dat beperkingen in lijn dienen te zijn met onder meer het beginsel van non-discriminatie.⁹⁷⁷

De Duitse federale staatssecretaris van Binnenlandse Zaken schrijft in een reactie met zoveel woorden dat hij zich niet herkent in de kritiek van de Human Rights Commissioner.⁹⁷⁸ Hij wijst erop dat pro-Palestijnse uitingen en demonstraties in Duitsland zijn toegestaan zolang zij binnen strafrechtelijke grenzen blijven, niet oproepen tot geweld, haat of opruiing, en niet op enige wijze het bestaansrecht van Israël in twijfel trekken. De staatssecretaris is ervan overtuigd dat de Duitse autoriteiten zich houden aan deze mensenrechtelijke standaarden in de bejegening van deze uitingen en demonstraties en ziet in de brief van de Commissioner geen bewijs dat hem van het tegendeel overtuigt.

Die brief houdt volgens de staatssecretaris bovendien geen rekening met het feit dat het overgrote deel van de aangemelde pro-Palestijnse demonstraties doorgang kan vinden en dat er vele pro-Palestijnse uitingen zijn die niet strafrechtelijk worden vervolgd. De staatssecretaris voert aan dat slechts enkele demonstraties zijn verboden, hetzij omdat er vooraf concrete aanwijzingen waren dat er zou worden opgeroepen tot haat en soms zelfs geweld, hetzij vanwege het gedrag van demonstranten dat voortzetting van de demonstratie onmogelijk maakte.

Vervolgens besteedt de staatssecretaris specifiek aandacht aan de kritiek op de autoriteiten van Berlijn. Hij schrijft dat demonstraties in Berlijn volgens zijn informatie steeds vaker gepaard gaan met veel geweld tegen de politie door bepaalde personen. Desalniettemin zijn er in die stad minder dan tien pro-Palestijnse demonstraties verboden, zo overweegt de staatssecretaris. In sommige gevallen negeerden de demonstranten deze verboden, pleegden zij talloze overtredingen en verzetten ze zich tegen de autoriteiten. De staatssecretaris twijfelt er niet aan dat het optreden van de Berlijnse autoriteiten proportioneel is.

De staatssecretaris wijst tot slot op de historische verantwoordelijkheid van Duitsland die het voor de Duitse autoriteiten bijzonder uitdagend maakt om bij demonstraties over het Gaza-conflict enerzijds de demonstratievrijheid van de demonstranten te garanderen, en anderzijds andere groepen te beschermen tegen *hate speech* en geweld. Alle Duitse autoriteiten zijn zich daar terdege van bewust, aldus de staatssecretaris.⁹⁷⁹

8.4 Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden

In de paragrafen 8.4-8.6 bespreken we in grote lijnen de specifieke demonstratietypen die centraal staan in dit onderzoek (zie hoofdstuk 6), en de wijze waarop die acties in Duitsland kunnen worden beperkt. Dit houden we tamelijk beknopt, aangezien in de voorgaande twee

⁹⁷⁷ Brief van de Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O'Flaherty) aan de federale minister van Binnenlandse Zaken van Duitsland (Alexander Dobrindt), 6 juni 2025, CommHR/MOF/sf 092-2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int).

⁹⁷⁸ Brief van de federale staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Bernd Krösner) aan de Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O'Flaherty), 23 juni 2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int).

⁹⁷⁹ Brief van de federale staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Bernd Krösner) aan de Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O'Flaherty), 23 juni 2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int); zie over pro-Palestina-demonstraties in Duitsland en de wijze waarop de autoriteiten daarop reageren tamelijk uitgebreid R. Steinberg, 'Versammlungsfreiheit nach dem 7. Oktober', *NVwZ* 2024, 302.

paragrafen (§ 8.2 en § 8.3) het merendeel van deze demonstratietypen in meer of mindere mate reeds aan de orde is gekomen bij de meer algemene bespreking van de bescherming en regulering van demonstraties in Duitsland. De aandacht gaat in § 8.4-8.6 daarom met name uit naar de meest recente rechtspraak over het betreffende demonstratietype.

In deze paragraaf (8.4) gaan we in op demonstraties waarbij de deelnemers bewust de grenzen van de wet overschrijden. We bespreken blokkadeacties (§ 8.4.1), bezettingsacties (§ 8.4.2) en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed (§ 8.4.3). Alvorens we hier nader op ingaan, volgt hieronder allereerst een inleidende opmerking over demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden.

In het Duitse recht is er een duidelijke **koppeling tussen enerzijds de grondslag in de demonstratiewet om beperkend op te treden bij demonstraties en anderzijds het strafrecht**. Demonstraties kunnen voor zover noodzakelijk door de autoriteiten immers worden beperkt, verboden en beëindigd in het geval van een onmiddellijk gevaar voor de ‘öffentliche Sicherheit’ (zie § 8.3.1.3), waarbij wordt verondersteld dat van een dergelijke dreiging sprake is in geval van een (dreigende) strafbare gedraging. Bij (dreigende) wetsovertredingen kunnen de autoriteiten voor zover noodzakelijk dus beperkend optreden bij demonstraties. Strafrechtelijk ingrijpen behoort in dat geval in beginsel eveneens tot de mogelijkheden nu de ‘Versammlungsfreiheit’ in Duitsland geen vrijbrief vormt voor het plegen van strafbare feiten. Dit neemt echter niet weg dat volgens het Bundesverfassungsgericht strafrechtelijke bepalingen wel in het licht van de demonstratievrijheid dienen te worden uitgelegd en toegepast (zie § 8.3.2).

8.4.1 Blokkadeacties

Ten aanzien van demonstratieve blokkades geldt dat zij in beginsel vallen onder de reikwijdte van het recht om vreedzaam te demonstreren (‘friedliche Versammlungsfreiheit’), zo volgt uit arresten van het Bundesverfassungsgericht over sit-ins waarbij demonstranten zich aan elkaar en aan zaken hebben vastgeketend.⁹⁸⁰ Het enkel hinderen van derden door een blokkade, ook al is dit met opzet, ontnemt niet het vereiste vreedzame karakter.⁹⁸¹ Zolang er uitingen worden gedaan die binnen het kader van de publieke meningsuiting vallen, is er sprake van een Versammlung, tenzij de meningsuiting en de wijze waarop dit wordt gedaan kennelijk enkel een voorwendsel vormen.⁹⁸² Het blokkeren mag geen doel op zich zijn, maar wel een (ondergeschikt) middel om de demonstratie symbolisch te ondersteunen.⁹⁸³

Het gegeven dat een blokkadeactie valt onder de reikwijdte van artikel 8 GG, brengt niet met zich mee dat die niet zou kunnen worden beperkt op grond van artikel 15 *Versammlungsgesetz* vanwege een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid (‘öffentliche Sicherheit’).⁹⁸⁴

⁹⁸⁰ BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020; BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031; BverfG 10 januari 1995, 1 BvR 718/89, 719/89, 722/89, 723/89, *NJW* 1995, 1141; BverfG 1 december 1992, 1 BvR 88/91 u. 1 BvR 576/91, *NStZ* 1993, 190; BverfG 11 november 1986, 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85, *BeckRS* 1986, 109224.

⁹⁸¹ BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3022); BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1033).

⁹⁸² BverwG 27 maart 2024, 6 C 1.22, *NVwZ* 2024, 1008 (1013 e.v.).

⁹⁸³ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031.

⁹⁸⁴ F. Braun & M. Kniesel, ‘Verbot, Auflagen, Auflösung’, in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 297-298.

Tegelijkertijd dient daarbij wel te worden nagegaan in hoeverre de beperkingen ook noodzakelijk zijn in het licht van artikel 8 GG.⁹⁸⁵ Ter illustratie wijzen wij op een zaak uit 2024 waarin boeren hebben kennisgegeven van demonstratieve acties op de op- en afritten van verscheidene snelwegen waarbij per actie vier tot vijf tractoren aanwezig zijn. De autoriteiten stellen in reactie op de kennisgeving vier voorschriften: (1) de demonstraties mogen uitsluitend bij de opritten (en dus niet bij de afritten) plaatsvinden; (2) het aantal tractoren dient beperkt te blijven tot maximaal twee per demonstratie; (3) de toegang voor de hulpdiensten mag niet worden gehinderd; en (4) de demonstraties mogen worden gehouden met een afwisseling van steeds 30 minuten verkeersblokkade en vervolgens weer 30 minuten vrije doorgang voor het verkeer. Tegen die laatste voorwaarde vragen de demonstranten een voorlopige voorziening aan. Die wordt toegewezen: de ‘Versammlungsfreiheit’ staat volgens de rechter aan deze te strikte beperking van de demonstratie in de weg. De politie heeft onvoldoende de waarschijnlijkheid aangetoond van de gevaren die zich volgens haar zouden kunnen voordoen. Deze voorlopige voorziening houdt in hoger beroep stand. De hoger-beroepsrechter overweegt daarbij dat de veiligheid en de doorstroom van het verkeer niet volledig dienen te worden uitgesloten van de conflicterende rechtsbelangen die moeten worden afgewogen tegen de in artikel 8 GG neergelegde ‘Versammlungsfreiheit’ – met andere woorden: **verkeersbelangen kunnen onder omstandigheden een beperking van een demonstratie rechtvaardigen** – maar dat de politie in de onderhavige zaak onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat dit belang het aangevochten voorschrift kan rechtvaardigen.⁹⁸⁶

In dit verband zij ook gewezen op een oordeel uit 2023 van de hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren ten aanzien van een aangekondigde fietsdemonstratie op de snelweg die naar plaats wordt beperkt door de autoriteiten: de demonstratie mag niet op de snelweg plaatsvinden, een andere weg wordt als demonstratielocatie aangewezen. De demonstranten, die demonstreren voor wekelijkse autovrije dagen op de A8 en tegen een verbreding van deze snelweg, verzoeken om een voorlopige voorziening. Zij betogen voor de rechter dat het belang van een vrije doorstroom van het verkeer ondergeschikt is aan de ‘Versammlungsfreiheit’. De snelweg hoeft ten behoeve van de fietsdemonstratie niet langer dan slechts enkele minuten te worden afgesloten voor het autoverkeer, iets dat recentelijk ook gebeurde vanwege de oversteek van een eendenfamilie. Vanwege de heldere wijze waarop de rechter het toetsingskader daarbij uiteenzet met verwijzingen naar de rechtspraak van (onder meer) het federale constitutionele hof, bespreken we diens overwegingen hieronder tamelijk uitvoerig.

De grondslag voor het opleggen van het voorschrift – dat is in casu de openbare veiligheid (‘öffentliche Sicherheit’) in de zin van artikel 15 lid 1 van de Beierse demonstratiewet – omvat de gehele rechtsorde. Daaronder vallen ook de verkeersregels die de veiligheid en de doorstroom van het verkeer alsook de rechten van derden waarborgen. Nu de ‘Versammlungsfreiheit’ in botsing komt met deze belangen en rechten, dient er een afweging te worden gemaakt om tot een praktische overeenstemming (‘praktischen Konkordanz’) te komen. Daarbij dienen de conflicterende rechtsposities op een zodanige wijze met elkaar in evenwicht te worden gebracht, dat ze zo werkzaam mogelijk zijn voor alle betrokken partijen.⁹⁸⁷ Belangrijke aspecten

⁹⁸⁵ Om die reden worden de recente in de demonstratiewet van Noordrijn-Westfalen opgenomen integrale verboden op snelwegdemonstraties en blokkadeacties problematisch geacht, zie paragraaf 8.3.5 van dit hoofdstuk.

⁹⁸⁶ OVG Berlin-Brandenburg 6 januari 2024, OVG 1 S 3/24, BeckRS 2024, 19.

⁹⁸⁷ De rechter wijst in dit verband naar BverfG 11 april 2018, 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667, r.o. 32. Volgens het beginsel ‘praktischen Konkordanz’ dienen grondwettelijke normen zodanig tegen elkaar te worden afgewogen, dat ze optimaal effectief zijn. Geen enkele grondwettelijke waarborg mag meer dan nodig of zelfs volledig van zijn

waarmee rekening moet worden gehouden zijn onder meer de duur en de intensiteit van de demonstratie, de voorafgaande kennisgeving ervan, alternatieve mogelijkheden, de urgentie om de activiteiten van derden te blokkeren, alsook het feitelijk verband tussen de getroffen derden en het doel van de demonstratie.⁹⁸⁸ Dat laatste houdt in dat er een inhoudelijke afweging wordt gemaakt: de mate waarin het doel van de demonstratie verband houdt met de vorm ervan, is medebepalend voor het antwoord op de vraag in hoeverre die vorm en de eventueel daarmee gepaarde hinder voor anderen moet worden getolereerd.⁹⁸⁹ Hoewel een snelweg in de regel niet wordt beschouwd als demonstratielocatie,⁹⁹⁰ betekent het enkele gegeven dat het een snelweg betreft niet dat er op die weg geen demonstratie mag worden gehouden. Evenmin ontslaat het de autoriteiten van hun verplichting om belangen af te wegen. Het dient wel als indicatie voor het gewicht van de belangen, zowel van derden als meer in het algemeen, dat zich verzet tegen de demonstratie op die locatie. Voorts wijst de rechter erop dat vanwege het belang van de demonstratievrijheid de eisen aan de risicoprognose niet te soepel mogen zijn bij het stellen van voorschriften bij een demonstratie. Die prognose moet zijn gebaseerd op concrete en begrijpelijke feitelijke gegevens die een voldoende waarschijnlijkheid van het gevaar aantonen.⁹⁹¹ Loutere vermoedens en veronderstellingen zijn op zichzelf niet voldoende.⁹⁹² Daarbij geldt bovendien dat de bewijslast voor de noodzaak voor het opleggen van een beperking of verbod in beginsel bij de autoriteiten ligt.⁹⁹³

Toegepast op de casus van de fietsdemonstratie overweegt de rechter dat, in tegenstelling tot wat de demonstranten stellen, de autoriteiten zich bij de risicoprognose niet louter baseren op de vrije doorstroom van het verkeer. Overeenkomstig de door de rechter uiteengezette beginselen hebben zij zich primair gebaseerd op een concrete bedreiging van de veiligheid van het verkeer en de daarmee samenhangende rechten van derden, in het bijzonder de hoogste rechtsbelangen van leven en gezondheid van andere weggebruikers. De autoriteiten mochten ervan uitgaan dat voor de fietsdemonstratie niet alleen de rijbaan waar de demonstratie plaatsvindt zou moeten worden afgesloten, maar ook de tegenoverliggende rijbaan vanwege het risico van kop-staartbotsingen en de ervaring met eerdere fietsdemonstraties. Het wegnemen in de regio is niet zodanig dat het bij een volledige wegafsluiting van de zesbaanssnelweg het omgeleide verkeer kan opvangen. Dit zou onvermijdelijk leiden tot aanzienlijke verkeersopstoppen en -verstoringen, met name voor omwonenden en voor de hulpdiensten van onder meer een nabijgelegen ziekenhuis inclusief kinderkliniek. Alles wegende concludeert de rechter dat de demonstratiebeperking gerechtvaardigd is, waarbij de rechter erop wijst dat die zodanig is dat demonstranten wel binnen zicht van de snelweg kunnen demonstreren.⁹⁹⁴

In Duitsland kan tegen blokkadeacties ook strafrechtelijk worden opgetreden. Met name het strafbare feit dwang ('Nötigung') in de zin van artikel 240 StGB speelt hierbij een belangrijke

betekenis in het gemeenschapsleven worden beroofd. Zie V. Epping, *Grundrechte*, Berlijn Heidelberg: Springer Verlag 2007, p. 34 met verwijzing naar K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, rn. 317-318.

⁹⁸⁸ De rechter stelt dat het standaardjurisprudentie betreft en wijst daarbij op BayVGh 24 maart 2023, 10 CS 23.575, *NVwZ-RR* 2023, 585, r.o. 16.

⁹⁸⁹ Zie in dit verband onder meer VGh München 24 maart 2023, 10 CS 23.575, *NVwZ-RR* 2023, 585; OVG Lüneburg 20 april 2024, 4 ME 77/24, *BeckRS* 2024, 8617; OVG Lüneburg 18 april 2023, 10 ME 52/23, *BeckRS* 2023, 7543 (zie met name r.o. 9); BverwG 24 mei 2022, 6 C 9/20, *NVwZ* 2022, 1197.

⁹⁹⁰ Slechts in uitzonderlijke gevallen waarin de keuze van een snelweg als demonstratielocatie essentieel is voor de effectieve uitoefening van de demonstratievrijheid, wordt overwogen om de snelweg hiervoor open te stellen, aldus OVG Lüneburg 20 april 2024, 4 ME 77/24, *BeckRS* 2024, 8617.

⁹⁹¹ De rechter wijst hierbij naar BverfG 6 juni 2007, 1 BvR 1423/07, *NJW* 2007, 2167, r.o. 17.

⁹⁹² Hier wijst de rechter op BverfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *JuS* 2010, 937, r.o. 17.

⁹⁹³ Onder meer met verwijzing naar BverfG 20 december 2012, 1 BvR 2794/10, *NVwZ* 2013, 570, r.o. 17.

⁹⁹⁴ VGh München 12 mei 2023, 10 CS 23.847, *BeckRS* 2023, 12047.

rol. In § 8.3.2 hebben we deze strafbepaling in relatie tot de demonstratievrijheid reeds besproken. Op deze plaats volstaan we met een verwijzing naar enkele recente strafzaken waarin demonstranten van de klimaatactiegroep ‘**Letzte Generation**’ worden veroordeeld ter zake van dit strafbare feit, al dan niet in combinatie met veroordelingen ter zake van andere strafbare feiten zoals wederspanning tegen de politie (dat wil zeggen het (met bedreiging) met geweld verzetten tegen een politieambtenaar waarvan volgens de Duitse rechtspraak reeds sprake is als demonstranten zich aan de weg vastlijmen teneinde hun verwijdering door de autoriteiten te frustreren (artikel 113 StGB)).⁹⁹⁵ In deze zaken worden met enige regelmaat (onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen van enkele maanden tot soms wel meer dan een jaar opgelegd zonder kans op vervroegde vrijlating. Rechters motiveren deze hoge straffen door erop te wijzen dat de demonstranten zich herhaaldelijk schuldig hebben gemaakt aan het plegen van dergelijke misdrijven, soms zelfs enkele uren nadat zij hiervoor reeds een keer zijn veroordeeld, dat zij geen berouw tonen en dat zij aankondigen ook in de toekomst mee te doen aan de wegblokkades.⁹⁹⁶ Deze hoge straffen houden in hoger beroep niet altijd stand en worden dan omgezet in voorwaardelijke gevangenisstraffen of in geldboetes.⁹⁹⁷

Overigens heeft het Openbaar Ministerie in Duitsland sinds 2023 meerdere strafrechtelijke vervolgingen ingesteld tegen leden van Letzte Generation ter zake van deelname aan een criminele organisatie (artikel 129 StGB), onder meer vanwege de blokkadeacties en vernielingen van cultureel erfgoed die deze klimaatactiegroep organiseert. Dit heeft tot op heden nog niet geleid tot een veroordeling. Of deze actiegroep daadwerkelijk zou moeten worden gekwalificeerd als een criminele organisatie, is al sinds de eerste acties van de actiegroep onderwerp van hevige discussie, zowel in de politiek alsook in de literatuur.⁹⁹⁸

⁹⁹⁵ Zie specifiek over artikel 113 StGB: KG Berlijn 16 augustus 2023, 3 Ors 46/23 – 161 Ss 61/23, *NJW* 2023, 2792; KG Berlijn 10 juli 2024, 3 Ors 30/24–161 SRs 26/24, *NZV* 2025, 73; KG Berlijn 2 juni 2025, 3 Ors 22/25 – 161 SRs 2/25, *BeckRS* 2025, 17130; anders dan het Kammergericht Berlijn (de hoogste rechter van de deelstaat Berlijn) kwalificeert het Oberlandesgericht Dresden (de hoogste rechter van de deelstaat Saksen) het met lijm vastplakken aan de straat niet als weerspanning in de zin van artikel 113 StGB, zie OLG Dresden 29 januari 2025, 6 Ors 21 Ss 132/24; zie voor een bespreking van deze rechtspraak J. Usebach, ‘Gewaltbegriff bei Klimaprotesten: Das Kammergericht Berlin zum “Klimaleben”’ van 22 juli 2025, te raadplegen via de website jura.cc.

⁹⁹⁶ AG Heilbronn 6 maart 2023, 26 Ds 16 Js 4813/23, *BeckRS* 2023, 7646; AG Berlijn-Tiergarten 17 juli 2024, 310 Ds 22/23; zie ook het redactiebericht van Beck-Aktuell getiteld ‘Farbattacken und Blockaden: Klimaaktivistin muss ins Gefängnis, *becklink* 2031292; zie verder de nieuwsberichten op duitslandinstituut.nl getiteld ‘Duitse klimaatactivisten veroordeeld tot celstraffen’ van 18 april 2023 en ‘Klimaatactivisme krijgt acht maanden celstraf’ van 22 september 2023; zie voor een bespreking van meerdere blokkadezaken in relatie tot artikel 240 StGB B. Krenberger, ‘Rechtsprechungsübersicht Verkehrsstrafrecht und Verkehrsordnungswidrigkeitenrecht 2023/2024’, *NStZ* 2025, 85.

⁹⁹⁷ Zie het nieuwsbericht ‘Marathonsitzung im Heilbronner Landgericht: Milderer Urteil für Klimaaktivisten’, van 9 oktober 2025 op www.swr.de. Het betreft een nieuwsbericht over de zaak LG Heilbronn 8 oktober 2024 (vindplaatsnummer onbekend), in het hoger beroep van de zaak AG Heilbronn 6 maart 2023, 26 Ds 16 Js 4813/23, *BeckRS* 2023, 7646.

⁹⁹⁸ Zie de volgende nieuwsberichten op Legal Tribune Online (lto.de): ‘Letzte Generation kriminelle Vereinigung? Berlins Justizsenatorin sieht dringenden Klärungsbedarf’ van 22 mei 2023 en ‘“Letzte Generation” als kriminelle Vereinigung? Fünf weitere Klimaaktivisten in München angeklagt’ van 24 maart 2025; zie verder het nieuwsbericht ‘Alarm as German climate activists charged with ‘forming a criminal organisation’ van 23 mei 2024 van The Guardian, te raadplegen via theguardian.com. Zie voor de literatuur over dit onderwerp o.a. R. Hefendehl, ‘Von der RAF über die PKK bis zur Letzten Generation – Das Strafrecht im Kampf gegen missliebige Organisationen’, *GA* 2024, 601; J.M. Heil & A. Volgt, ‘Mitgegangen, mitgehangen’? – Zur Frage einer Einordnung der Letzten Organisation als kriminelle Vereinigung nach § 129 StGB’, *JA* 2023, 881; A. Heinze en J. Steinmetz, ‘Vom “Verbrecherverein” zum Zusammenschluss mit kriminellem Zweck. Das Beispiel der Letzten Generation demaskiert § 129 StGB’, *NK* 2023, 387; M. Kuhli & J. Papenfuß, ‘Warum die „Letzte Generation“ (noch) keine kriminelle Vereinigung ist, *KriPoZ* 2023, 71; U. Schumacher, ‘Die strafrechtliche Bewertung der “Letzten Generation”. Eind Diskussionsbeitrag’, *JuS* 2023, 820; T. Singelnstein & D. Winkler, ‘Wo die kriminelle Vereinigung beginnt. Zur strafverfassungsrechtlichen Reduktion von § 129 StGB’, *NJW* 2023, 2815.

De (onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen van soms meer dan een jaar die de Duitse rechter de laatste jaren oplegt aan demonstranten, alsook de strafrechtelijke vervolging van demonstranten ter zake van deelname aan een criminele organisatie, staan op gespannen voet met de rechtspraak van het EHRM. Daaruit volgt dat het opleggen van een strafrechtelijke sanctie een bijzondere rechtvaardiging vereist, met name daar waar het vrijheidsstraffen betreft die opgelegd worden aan demonstranten die zich weliswaar strafbaar, maar niet gewelddadig hebben gedragen (zie § 2.2.2.2).

8.4.2 Bezettingsacties

Bezettingsacties vallen net als blokkadeacties in beginsel onder de reikwijdte van de ‘Versammlungsfreiheit’ ex artikel 8 GG als de demonstratie vreedzaam (‘friedlich’) van karakter is.⁹⁹⁹ Enkel het hinderen van derden, ook al gebeurt dit met opzet, is onvoldoende om te kunnen spreken van niet-vreedzaam.¹⁰⁰⁰

Zoals al ter sprake is gekomen in § 8.3, volgt uit de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter (Bundesverwaltungsgericht) en van het constitutionele hof van Duitsland (Bundesverfassungsgericht) dat de demonstratievrijheid weliswaar het recht omvat om zelf onder meer de plaats en de vorm van de demonstratie te kiezen, maar dat dit niet betekent dat de demonstratievrijheid een vrijbrief verleent op toegang tot plaatsen die niet algemeen toegankelijk zijn voor het publiek of waartoe enkel voor specifieke doeleinden toegang wordt verleend. Op dergelijke plaatsen staat de ‘Versammlungsfreiheit’ er in beginsel niet aan in de weg dat de rechtshabende op civielrechtelijke grond (het huisrecht) demonstraties (al dan niet in de vorm van een bezettingsactie) verbiedt. Evenmin staat dit vrijheidsrecht eraan in de weg dat de autoriteiten op grond van de *Versammlungsgesetz* demonstraties (al dan niet in de vorm van een bezettingsactie) op deze plaatsen – zoals in een bedrijfspand of winkel – beperken of verbieden met het oog op eigendomsrechten van de rechthebbenden (artikel 14 GG) of vanwege de beroepsvrijheid van derden die door de demonstratie onder druk komt te staan (artikel 12 GG).¹⁰⁰¹ Bovendien kunnen autoriteiten tegen dergelijke demonstraties strafrechtelijk optreden vanwege huisvredebreuk (‘Hausfriedensbruch’ ex artikel 123 StGB, zie over deze strafbepaling in relatie tot de ‘Versammlungsfreiheit’ uitgebreider § 8.3.2).

Ter illustratie van dat laatste zij gewezen op een zaak waarin de Duitse rechter klimaatactivisten van Letzte Generation veroordeelt ter zake van huisvredebreuk en vernieling van de eigendommen van anderen. De klimaatactivisten hebben zich in deze zaak de **toegang verschaft tot niet voor het publiek openstaande delen van een commerciële luchthaven** op het eiland Sylt en hebben aldaar een privéjet met verf bespoten, spandoeken aan het vliegtuig bevestigd en zich vervolgens vastgeplakt aan het vliegtuig. Volgens de rechter kan een beroep

⁹⁹⁹ Zie voor een voorbeeld van een niet-vreedzame bezettingsactie die derhalve niet de bescherming van artikel 8 GG toekomt OVG Münster 16 juni 2023, 7 A 2635/21, *NVwZ* 2023, 1261. Het betreft in deze zaak een bezetting van een bos gericht tegen de vestiging van een bruinkoolwinningsgebied aldaar waarbij de actievoerders meerdere geweldsmisdrijven begaan tegen de politie. Vergelijk met OLG Hamm 27 juli 1982, 5 Ss 644/82, *NJW* 1982, 2676 waarin een huisbezetting door krakers om de aangezegde sloop van het pand te voorkomen niet wordt gekwalificeerd als gewelddadig.

¹⁰⁰⁰ BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3022); BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031 (1033).

¹⁰⁰¹ N. Ullrich & M. Wernthaler, ‘Behördliches Einschreiten bei Versammlungen’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 225; T. Barczak (e.a.), ‘Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 711-712.

op de demonstratievrijheid en de vrijheid van meningsuiting het begaan van deze strafbare feiten niet rechtvaardigen; er zijn andere legale wijzen om onvrede te uiten. Een beroep op de burgerlijke ongehoorzaamheid rechtvaardigt het gedrag van de actievoerders evenmin. De rechter overweegt daarbij dat, indien een rechtvaardiging uitsluitend gebaseerd zou zijn op de overtuiging van de handelende persoon dat zijn of haar eigen mening superieur is, dit zou neerkomen op een fundamentele legalisering van strafbare feiten om politieke doeleinden te bereiken, hetgeen een zelfverloochening van de democratie en de rechtsvrede door het rechtssysteem zelf zou inhouden en onverenigbaar is met de beginselen van de vrije democratische rechtsorde. Bij de strafoplegging houdt de rechter er rekening mee dat de klimaatactivisten handelen vanuit een altruïstische motivatie, maar ook met het gegeven dat de schade aan de privéjet in de honderdduizenden euro's loopt en dat de activisten na het feit deelname aan Letzte Generation-acties hebben voortgezet. De rechter veroordeelt de activisten ter zake van **huisvredebreuk en vernieling** tot onder meer onvoorwaardelijke gevangenisstraffen oplopend tot zes en zeven maanden.¹⁰⁰² Een voorwaardelijk gevangenisstraf acht de rechter niet geschikt omdat niet kan worden verwacht dat de verdachte een voorwaardelijk straf als waarschuwing zal beschouwen en zich zal onthouden van verdere strafbare feiten. De rechter wijst daarbij op de diepe overtuiging van de demonstranten dat hun acties noodzakelijk zijn en hun bereidheid om ook in de toekomst op dergelijke wijzen actie te voeren. De tenuitvoerlegging van de straf is volgens de rechter noodzakelijk om de verdachte op andere gedachten te brengen en om te voorkomen dat hij wederom dergelijke strafbare feiten begaat.

Als een demonstratie in de vorm van een bezettingsactie plaatsvindt op het terrein of in een gebouw van een ander dat als een openbaar forum kan worden beschouwd – te denken valt aan voor het publiek toegankelijke plaatsen op luchthavens en treinstations en ook aan universiteitsterreinen – dan ligt het genuanceerder. In dat geval kan een integraal demonstratieverbod op grond van het huisrecht een onevenredige beperking van de demonstratievrijheid opleveren en ook het optreden op grond van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke gronden dient dan te worden afgewogen tegen de 'Versammlungsfreiheit'.¹⁰⁰³ In de regel, maar niet noodzakelijkerwijs, dienen de belangen van deelnemers aan demonstraties in niet-openbare ruimtes, zoals in collegezalen, ondergeschikt te zijn aan de belangen van de rechthebbenden.¹⁰⁰⁴ Dit is anders indien de ruimte niet of slechts in beperkte mate wordt gebruikt en er op de betreffende locatie een veelzijdig en open communicatienetwerk is ontstaan. Een andere relevante factor is of er tussen de gekozen demonstratielocatie en de nagestreefde belangen een feitelijk verband bestaat. Strafrechtelijke inmenging in de demonstratievrijheid is waarschijnlijk gerechtvaardigd indien een feitelijk verband tussen de gekozen demonstratielocatie en de geuite belangen niet evident is.¹⁰⁰⁵

In strafrechtelijke klimaatdemonstratiezaken in de vorm van **blokkade- en bezettingsacties** van klimaatactiegroepen zoals Letzte Generation wordt met enige regelmaat een beroep gedaan op de **overmacht-noodtoestand** ('Rechtfertigender Notstand') in de zin van artikel

¹⁰⁰² AG Niebüll 6 december 2024, 16 Ds 107 Js 16964/23, BeckRS 2024, 34267.

¹⁰⁰³ Zie bijvoorbeeld BverfG 22 februari 2011, 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201 (Fraport); vergelijk met VG Stuttgart 2 maart 2012, 5 K 691/12, BeckRS 2012, 51799; zie hierover uitgebreider O. Jitschin, 'Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 537.

¹⁰⁰⁴ Zie over de demonstratievrijheid op Duitse universiteiten B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 95-107.

¹⁰⁰⁵ Zie hierover uitgebreider L. Ramson & F. Wenglarczyk, 'Besetzte Orte. Die Einwirkung der Versammlungsfreiheit auf das Straf(prozess)recht im Zusammenhang mit Protestbesetzungen', 13 december 2022, te raadplegen op verfassungsblog.de/besetzte-orde.

34 StGB. Daarin is bepaald dat degene die in geval van een onmiddellijk gevaar voor leven, lichaam, vrijheid, eer, eigendom of een ander rechtsbelang dat niet op andere wijze kan worden afgewend, een handeling verricht om het gevaar voor zichzelf of een ander af te wenden, niet wederrechtelijk handelt indien – na afweging van de tegenstrijdige belangen, in het bijzonder de getroffen rechtsbelangen en de mate van gevaar waaraan zij blootstaan – dit belang wezenlijk zwaarder weegt dan het belang dat diegene aantast met diens handeling. Dit geldt echter uitsluitend voor zover die handeling een adequaat middel is om het gevaar af te wenden, aldus artikel 34 StGB.

Op 7 november 2022 honoreert een Duitse rechter (Amtsgericht Flensburg) ten aanzien van een klimaatactivist die wordt vervolgd inzake huisvredebreuk (artikel 123 StGB) een beroep op de overmacht-noodtoestandbepaling van artikel 34 StGB. Deze demonstrant verbleef, ondanks een verzoek van de rechthebbende om te vertrekken, gedurende drie dagen in een boom in een bos om zich op die manier te verzetten tegen de kap ervan en aandacht te vragen voor klimaatbescherming. De rechter overweegt dat de demonstrant handelde ter afwending van een actueel en concreet gevaar voor het leven en de gezondheid van mensen, te weten klimaatverandering. Daarbij verwijst de rechter naar rechtspraak van het Duitse constitutionele hof waarin dit hof aanneemt dat artikel 20a GG de staat verplicht tot het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en daarmee het bereiken van klimaatneutraliteit beoogt.¹⁰⁰⁶ Voorts overweegt de rechter dat de demonstrant het mildste middel gebruikte dat in het specifieke geval passend was dat slechts een geringe inbreuk maakte op de rechten van de rechthebbende. De rechter concludeert dat het beschermde belang (klimaatbescherming) in casu aanzienlijk zwaarder weegt dan het geschonden belang (de huisvrede).¹⁰⁰⁷

Het oordeel van AG Flensburg houdt geen stand in hoger beroep. Het Oberlandesgericht Sleeswijk oordeelt in een lezenswaardig oordeel – waarin de rechter refereert aan burgerlijke ongehoorzaamheidsacties zoals de Boston Tea Party van 1773, de Britse suffragettes van begin 20^e eeuw en Mahatma Gandhi's zoutmars in 1930 – dat artikel 34 StGB enkel ziet op noodmaatregelen die het directe gevaar in het concrete geval verminderen. Maatregelen die slechts indirect via politieke beïnvloeding en wetswijzigingen CO₂-reductie kunnen bewerkstelligen vallen hier niet onder.¹⁰⁰⁸ Ook uit andere rechtspraak en de literatuur blijkt dat het oordeel van AG Flensburg een uitzondering op de regel betreft; een beroep op overmacht-noodtoestand in de zin van artikel 34 StGB door klimaatactivisten die zich burgerlijk ongehoorzaam gedragen om op die manier aandacht te vragen voor de schadelijke gevolgen van klimaatverandering slaagt niet, zo is de teneur.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁶ De uitspraken waar de rechter naar verwijst zijn (onder meer) BverfG 24 maart 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, *NJW* 2021, 1723 (r.o. 198) en BverfG 18 januari 2022, 1 BvR 1565/21 ua, *NJW* 2022, 844. Artikel 20a GG bepaalt dat de drie staatsmachten van de Duitse staat (wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) mede in het licht van de verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties de natuurlijke grondslagen van het leven en van de dieren dienen te beschermen binnen kaders van de constitutionele orde.

¹⁰⁰⁷ AG Flensburg 7 november 2022, 440 Cs 107 Js 7252/22, *BeckRS* 2022, 34906; zie in dit verband ook V. Homann, 'Heiligt der Zweck alle Mittel? – Die Strafbarkeit der „Letzten Generation“ im Rahmen ihrer Klimaproteste – Teil II: Mögliche Rechtfertigungsgründe', *JA* 2023, 649.

¹⁰⁰⁸ OLG Sleeswijk 9 augustus 2023, 1 Ors 4 Ss 7/23, *NStZ* 2023, 740.

¹⁰⁰⁹ Zie onder meer de annotatie van A. Engländer onder OLG Sleeswijk 9 augustus 2023, 1 Ors 4 Ss 7/23, *NStZ* 2023, 740; KG Berlin 10 juli 2024, 3 Ors 30/24–161 SRs 26/24, *NZV* 2025, 73 en de annotatie daaronder van T. Preuß die opmerkt dat de rechtspraak en de overgrote meerderheid in de literatuur een beroep op artikel 34 StGB in dit verband afwijst; OLG Celle 29 juli 2022, 2 Ss 91/22, *NStZ* 2023, 113; OLG Karlsruhe 20 februari 2024, 2 QRs 35 Ss 120/23, *SVR* 2024, 429; V. Erb, '„Klima-Kleber“ im Spiegel des Strafrechts', *NStZ* 2023, 577; T. Zimmermann & F. Griesar, 'Die Strafbarkeit von Straßenblockaden durch Klimaaktivisten gem. § 240 StGB', *JuS* 2023, 401. Zie in dit verband ook OLG Düsseldorf 21 september 2022, 4 RVs 48/22, *BeckRS* 2022, 29889, waarin deze hoger-

8.4.3 Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed

Artikel 8 GG beschermt het recht om vreedzaam ('friedlich') te demonstreren. Opzettelijke gewelddadige gedragingen tegen zaken vallen om die reden in beginsel niet onder de reikwijdte van dit recht. De deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen hebben dit in hun demonstratiewet expliciet vastgelegd (artikel 3 lid 1 respectievelijk artikel 8 lid 2 VersG NRW). Daarin is het verboden om vanuit een demonstratie geweld te gebruiken tegen zaken. Het betreft een concretisering van het vreedzaamheidsvereiste van artikel 8 lid 1 GG.¹⁰¹⁰

Tegen beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed kan strafrechtelijk worden opgetreden op grond van de artikelen 303 en 304 StGB waarin **vernieling** ('Sachbeschädigung') respectievelijk **vernieling van (onder andere) kunstwerken** (het betreft een gekwalificeerde vernieling) is strafbaar gesteld. De Duitse rechter heeft de laatste jaren in een enkele zaak klimaativisten strafrechtelijk veroordeeld ter zake van deze strafbare feiten. Daarbij lijkt de rechter de 'Versammlungsfreiheit' soms mee te wegen.

Ter illustratie: in een zaak tegen demonstranten die zich hebben vastgelijmd aan een lijst van een schilderij van Rubens overweegt de rechter (AG München) dat er sprake is van een noodsituatie – de klimaatcrisis vormt een actueel gevaar – en dat de actie geen vandalisme is, maar eerder om de aandacht te vestigen op klimaatverandering. Er is volgens de rechter echter geen enkel verband tussen klimaatbescherming en de door de demonstranten toegebrachte schade aan de schilderijlijst. Om die reden legt de rechter (AG Berlijn-Tiergarten) de demonstranten een geldboete op.¹⁰¹¹

In een enigszins vergelijkbare zaak komt een andere rechter tot een veel hogere straf. Daarin veroordeelt de rechter een activiste voor overtreding van artikel 304 StGB tot in totaal vier maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Er was zes maanden geëist door het Openbaar Ministerie, waarvan drie voor het zich vastlijmen aan een lijst van een schilderij van Cranach de Oude en drie voor het houden van een wegblokkadeactie. De rechter acht het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf noodzakelijk, aangezien geldboetes niet voldoende effectief blijken nu verdachte heeft verklaard dat zij van plan is om deel te blijven nemen aan soortgelijke acties. De rechter wijst daarnaast op de generale preventie van de strafoplegging en overweegt dat de geldboetes die Letzte Generation-leden tot op heden in de regel krijgen opgelegd, hen er niet van hebben weerhouden om door te gaan met hun acties maar om die zelfs te verheugen. Zo duidelijk als de leden van deze actiegroep de wet en de rechten van anderen schenden in naam van de zogenoemde 'laatste generatie', zo duidelijk dient er nu een reactie te komen om redenen van *positieve* generale preventie, namelijk ter bescherming van

beroepsrechter – anders dan de rechter in eerste aanleg (AG Mönchengladbach-Rheydt 14 maart 2022, 21 Cs – 721 Js 44/22 – 69/22, *KlimR* 2022, 130) – een beroep op de gewetensvrijheid ex artikel 4 GG en de vrijheid van meningsuiting ex artikel 5 GG ter rechtvaardiging van het plegen van huisvredebreuk afwijst.

¹⁰¹⁰ N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Verbotenes Verhalten', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 169.

¹⁰¹¹ AG München 22 mei 2023, 814 Cs 113 Js 180621/22, *becklink* 2027181. Zie voor een andere zaak waarin demonstranten zijn veroordeeld tot geldboetes vanwege het beschadigen van cultureel erfgoed: nieuwsbericht 'Klebe-Attacke auf "Sixtinische Madonna" – Mildere Strafen' van 17 april 2025 op *monopol-magazin.de*, waarbij demonstranten zich hadden vastgelijmd aan de lijst van een schilderij van Rafaël.

de rechtsorde, en om redenen van *negatieve* generale preventie, namelijk door het afschrikwekkende effect van de straf.¹⁰¹²

De veroordeling van demonstranten tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meerdere maanden levert een vergaande beperking op van de demonstratievrijheid zoals beschermd door onder meer artikel 11 EVRM. Het uitgangspunt bij demonstraties is dat autoriteiten zeer terughoudend dienen te zijn met het opleggen van vrijheidsstraffen. In het licht van artikel 11 EVRM en de rechtspraak van het EHRM (zie hierover uitgebreider § 2.2.2.2) is het dan ook zorgelijk dat de Duitse rechter vreedzame demonstranten die weliswaar bewust de wet overtreden dergelijke relatief lange onvoorwaardelijke gevangenisstraffen oplegt.

8.5 Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen

In deze paragraaf gaan we in grote lijnen in op de wijze waarop in Duitsland wordt omgegaan met demonstraties bij abortusklinieken (§ 8.5.1), demonstraties bij woningen (§ 8.5.2) en demonstraties bij andere manifestaties (§ 8.5.3). Het betreft demonstratietypen waarbij de fundamentele rechten van anderen in het gedrang kunnen komen. Alvorens we overgaan tot het bespreken van deze demonstratietypes, volgen hieronder eerst enkele meer algemene uitgangspunten over dergelijke demonstratietypes.

Bij kwesties waarbij de uitoefening van de demonstratievrijheid botst met rechten van derden en met andere belangen, is het uitgangspunt dat demonstranten in staat moeten zijn om hun boodschap over te dragen aan het publiek. Dat wil zeggen dat hun demonstratie niet zodanig kan worden beperkt dat zij ergens dienen te demonstreren waarbij zij hun publiek niet kunnen bereiken.¹⁰¹³

Demonstranten hebben gezamenlijk niet meer rechten dan dat ieder individu heeft. Als individuen geen dwang mogen uitoefenen, dan geldt dat ook voor de demonstranten gezamenlijk. Bovendien heiligt het doel niet alle middelen. De demonstratievrijheid is met andere woorden geen vrijbrief om in welke vorm dan ook te demonstreren zonder de rechten van anderen te respecteren.¹⁰¹⁴ Er dient rekening te worden gehouden met de intensiteit van de aantasting van andermans rechten, waarbij onder meer de duur van de demonstratie een rol speelt en of het publiek zich kan onttrekken aan een demonstratie.¹⁰¹⁵

De uitoefening van het demonstratierecht gaat vaak onvermijdelijk gepaard met bepaalde dwangeffecten in de vorm van belemmeringen voor derden. Voor zover die uitoefening dit als neveneffect heeft en voor zover zij leidt tot maatschappelijk aanvaardbare aantastingen van

¹⁰¹² AG Berlijn-Tiergarten 26 april 2023, (324 Cs) 237 Js 2886/22 (196/22), *BeckRS* 2023, 13582. Zie ook AG Berlijn-Tiergarten 23 april 2024, 253 Ds 182/23 en het nieuwsbericht 'Bewährungsstrafen nach Farbattacke auf Brandenburger Tor' van 23 april 2024 op lto.de: de rechter legt in die zaak demonstranten een voorwaardelijke gevangenisstraf van acht maanden op voor het plegen van een verfaanval op de Brandenburger Tor waarbij de rechter het gegeven dat de aanval een rijksmonument heeft beschadigd als strafverzwarende omstandigheid heeft aangemerkt. Zie in dit verband ook OLG Celle 29 juli 2022, 2 Ss 91/22, *Fachdienst Strafrecht* 2022, 451633 en de commentaren bij deze uitspraak van M. Jahn in *JuS* 2023, 82 en van M. Bönke in *NStZ* 2023, 113.

¹⁰¹³ C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 274-275; BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3023).

¹⁰¹⁴ Zie bijvoorbeeld OLG Sleeswijk 25 februari 2011, 1 U 39/10, *NVwZ-RR* 2011, 523.

¹⁰¹⁵ C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017, p. 274-276; BverfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020 (3023).

wettelijke rechten van ondernemers, weggebruikers en omwonenden, dan zijn die aantastingen doorgaans niet zo ernstig dat de demonstratie om die reden kan worden beperkt of verboden. Zij dienen door de betrokkenen te worden getolereerd.¹⁰¹⁶ Kingreen en Poscher merken in dit verband op dat omwonenden en in het bijzonder ondernemers in de regel in economische zin profiteren van de prominente ligging van de demonstratieplaats en dat zij de daaruit voortvloeiende lasten dienen te dragen.¹⁰¹⁷ **Rechten van derden kunnen alleen in uitzonderlijke gevallen een beperking in de zin van artikel 15 VersG rechtvaardigen.**¹⁰¹⁸ Bijvoorbeeld als het gaat om een demonstratie bij een privéwoning van een ondernemer of politicus.¹⁰¹⁹ En eveneens bij een demonstratie tegen een verblijfplaats van een veroordeelde zedendelinquent die zijn straf heeft uitgezeten, waarbij een pogromachtige situatie ontstaat die de facto gericht is op het verdrijven van de ex-delinquent.¹⁰²⁰

8.5.1 Demonstraties bij abortusklinieken

Een demonstratie bij de ingang van een abortuskliniek valt – voor zover die vreedzaam is – onder de reikwijdte van de ‘Versammlungsfreiheit’.

Uit de rechtspraak volgt dat op grond van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 5 GG het uiten van een kritische of confronterende mening richting de bezoekers van deze centra en klinieken niet kan worden uitgesloten. Het algemene persoonlijkheidsrecht (‘Allgemeines Persönlichkeitsrecht’) van de bezoekers dat voortvloeit uit artikel 1 lid 1 en artikel 2 lid 1 van de Duitse grondwet – vergelijkbaar met het recht op privéleven in de zin van artikel 8 EVRM – verleent dus geen absolute bescherming tegen uitingen in de nabijheid van een abortusadviescentrum of -kliniek. Desalniettemin dient de demonstratievrijheid soms wel te wijken voor het algemene persoonlijkheidsrecht van de bezoekers, nu dat een (op z’n minst) gelijkwaardig rechtsbelang betreft. Zo biedt het algemene persoonlijkheidsrecht bescherming tegen het opdringen van een mening aan de bezoekers door de demonstranten en ook tegen fysieke en psychische ‘Spießrutenlauf’, dat zoveel betekent dat de bezoekers zich publiekelijk blootgesteld en vernederd voelen door een vijandige menigte. Hiervan is sprake indien de demonstratie de kliniekbezoekers in een onontkoombare situatie plaatst waarin zij zich onmiddellijk en rechtstreeks aangesproken voelen. Dit zou het geval kunnen zijn als de demonstratie zodanig dicht bij de kliniek plaatsvindt, dat de demonstranten de kliniekbezoekers rechtstreeks kunnen aankijken en de vrouwen van dichtbij worden blootgesteld aan aanstootgevende posters met leuzen en met afbeeldingen van baby’s en foetussen, en aan het horen van gebeden en gezangen. Zo kan volgens de Duitse rechter bij een anti-abortus/pro-life-demonstratie het voorschrift worden gesteld dat de demonstratie niet in het zicht van de ingang van een abortusadviescentrum of -kliniek mag worden gehouden tijdens openingstijden.¹⁰²¹

¹⁰¹⁶ BverfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031; OVG Münster 30 april 2022, 15 B 562/22, *BeckRS* 2022, 9919.

¹⁰¹⁷ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 334.

¹⁰¹⁸ T. Barczak (e.a.), ‘Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 711-712.

¹⁰¹⁹ VGH Kassel 7 december 1993, 3 TG 2347/93, *NJW* 1994, 1750; BverfG 10 september 1987, 1 BvR 1112/87, *NJW* 1987, 3245.

¹⁰²⁰ OVG Magdenburg 8 juni 2012, 3 M 292/12, *BeckRS* 2012, 59538.

¹⁰²¹ BverfG 8 juni 2010, 1 BvR 1745/06, *NJW* 2011, 47 (49); BverwG 23 mei 2023, 6 B 33.22, *NVwZ* 2023, 1427; VGH Mannheim 25 augustus 2022, 1 S 3575/21, *NVwZ* 2022, 1746; VGH Mannheim 10 juni 2011, 1 S 915/11, *NJW*

Het antwoord op de vraag of de demonstratievrijheid van de anti-abortus/pro-life-demonstranten dient te wijken bij botsing met het algemene persoonlijkheidsrecht van de bezoekers van abortusadviescentra en -klinieken, laat zich volgens een uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht uit 2023 enkel beantwoorden aan de hand van een beoordeling van de omstandigheden van het individuele geval.¹⁰²²

Sinds op 7 november 2024 enkele nieuwe bepalingen van de **Duitse wet ter voorkoming en bestrijding van zwangerschapsconflicten** (*Schwangerschaftskonfliktgesetz* (SchKG)) in werking zijn getreden, geldt er een verbod op zogenoemde ‘stoepintimidatie’ bij abortusadviescentra en abortusklinieken. Zoals besproken in § 8.3.5 gaat het daarbij om een bufferzone van 100 meter rondom die centra en klinieken waarin het verboden is op een voor de zwangere vrouw waarneembare wijze enige activiteit te verrichten die haar de toegang tot de kliniek of het centrum kan belemmeren. Verder zijn verscheidene vormen van opzettelijk hinderen van medewerkers van deze centra en klinieken verboden met deze recente wetswijziging.¹⁰²³

Deze wetswijziging brengt echter niet met zich mee dat iedere demonstratie binnen een straal van 100 meter rondom de centra en klinieken is verboden. Zij bevat met andere woorden **geen integraal demonstratieverbod in die bufferzone**. Dit volgt uit een oordeel van een bestuursrechtelijke hoger-beroepsrechter van München (VGH München) van september 2025. De feiten in die zaak zijn als volgt. In reactie op een kennisgeving van tien demonstratieve optochten (tussen maart en december 2025) die op ongeveer 30 tot 40 meter afstand van de ingang van een abortuskliniek langskomen, leggen de autoriteiten als voorschrift op dat de demonstraties op meer dan 100 meter afstand dienen te blijven van de kliniek. De demonstraties zouden een onmiddellijk gevaar kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid ex artikel 15 lid 1 van de *Versammlungsgesetz* van Beieren in de vorm van stoepintimidaties in de zin van artikel 13 lid 3 *Schwangerschaftskonfliktgesetz*. De demonstraties in de directe nabijheid van de kliniek oefenen volgens de autoriteiten een aanzienlijke druk uit op zwangere vrouwen, onder meer door hun opzet, het aantal deelnemers en de regelmaat waarmee zij plaatsvinden.

Het VGH München oordeelt dat het voorschrift onrechtmatig is en overweegt daarbij als volgt. De afweging van de botsende grondrechten hangt in dit geval af van de mate waarin enerzijds de demonstranten een specifieke mening willen opdringen aan de kliniekbezoeksters en anderzijds de bezoekers het recht hebben om de demonstratie te interpreteren als een onvermijdelijke persoonlijke aanval van fysieke of psychische aard, waardoor een bezoek aan de kliniek gelijkstaat aan een ‘Spießrutenlauf’, dat zoveel betekent dat de bezoekers zich publiekelijk blootgesteld en vernederd voelen door een vijandige menigte. Om die afweging te kunnen maken, moet worden gekeken naar alle omstandigheden van het individuele geval. In casu is er volgens de rechter geen concreet bewijs dat er sprake is van een dergelijke situatie. De demonstratie is niet zodanig intens en onvermijdelijk dat zij een mening opdringt. Dit volgt onder

2011, 2532 (2533); VGH Kassel 18 maart 2022, 2 B 375/22, *NVwZ* 2022, 1742; VG Karlsruhe 27 maart 2019, 2 K 1979/19, *NVwZ* 2019, 897 (898); T. Barczak (e.a.), ‘Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. p. 767; zie uitgebreider over deze materie N.J.L. Swart & B. Roorda, ‘Bufferzones bij abortusklinieken’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 203-207.

¹⁰²² BverfG 8 juni 2010, 1 BvR 1745/06, *NJW* 2011, 47 (49); BverwG 23 mei 2023, 6 B 33.22, *NVwZ* 2023, 1427.

¹⁰²³ Zie uitgebreider over deze materie N.J.L. Swart, ‘Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?’, *TvCR* 2024, p. 110-114.

meer uit de afstand van 30 tot 40 meter die is gelegen tussen de demonstratie en de ingang van de kliniek, de brede weg die daartussen ligt, alsook uit de vorm waarin de demonstranten zich uiten, namelijk door middel van gemeenschappelijk gebed en door het tonen van afbeeldingen en kruisen. Uit een politierapport van een demonstratie die de demonstranten reeds hebben gehouden blijkt dat het gebed nauwelijks hoorbaar was bij de ingang van de kliniek, dat de demonstranten zich niet rechtstreeks tot de bezoeker hebben gericht en dat wat de politie betreft geen van de getoonde afbeeldingen aanstootgevend of afschrikwekkend was.

De vrouwen op weg naar de kliniek worden door de demonstraties geconfronteerd met de mening van de demonstranten. Dat de demonstranten met hun uitingen proberen de aandacht van onder meer de kliniekbezoeksters te trekken en bij te dragen aan de vorming van de publieke opinie, behoort volgens de rechter tot de aard van de ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG en artikel 2 lid 1 van de *Versammlungsgesetz* van Beieren. Bij het opleggen van het voorschrift gaan de autoriteiten eraan voorbij dat artikel 13 lid 3 SchKG de meningsuiting an sich niet verbiedt; de zone van 100 meter is met andere woorden geen no-go zone voor demonstranten. Dit zou niet in overeenstemming zijn met de *Grundgesetz*, volgens welke de praktische overeenstemming tussen enerzijds de fundamentele rechten van de demonstranten en anderzijds de algemene persoonsrechten van de kliniekbezoeksters uitsluitend kan worden bereikt door rekening te houden met de omstandigheden van het betreffende individuele geval. Artikel 13 lid 3 SchKG vereist gedrag dat niet alleen waarneembaar is voor de kliniekbezoekster binnen een straal van 100 meter rondom de kliniek, maar dat ook haar rechten op onaanvaardbare wijze aantast. Nu in casu niet is uiteengezet in hoeverre de demonstraties een intimiderend effect hebben of anderszins een aanzienlijke druk uitoefenen in de zin van artikel 13 lid 3 SchKG, is het voorschrift onrechtmatig, aldus de rechter die daarmee het oordeel in eerste aanleg bevestigt.¹⁰²⁴

8.5.2 Demonstraties bij woningen

Demonstraties bij woningen, bijvoorbeeld van politici, vallen in beginsel onder de reikwijdte van de in artikel 8 GG beschermde ‘Versammlungsfreiheit’ voor zover zij vreedzaam (‘friedlich’) zijn.

Het gegeven dat de ‘Versammlungsfreiheit’ het zelfbeschikkingsrecht omvat om in beginsel zelf de locatie van de demonstratie te kiezen en die keuze van wezenlijk belang kan zijn voor het doel van de demonstratie vanwege het effect dat ermee kan worden gesorteerd en vanwege de symbolische werking die ervan kan uitgaan, sluit niet uit dat een demonstratie naar plaats kan worden beperkt, bijvoorbeeld met het oog op andere rechten en belangen. Bij een demonstratie in de nabijheid van een woning, gericht tegen de bewoner(s), spelen er meerdere gemeenschappelijke belangen: tegenover het recht van de demonstranten om te demonstreren, staat in de eerste plaats het algemene persoonsrecht in de zin van artikel 2 lid 1 GG van de bewoner(s). Dit recht beschermt (onder andere) een ‘**innerlijke ruimte**’ waarin het individu zich ten behoeve van de vrije ontwikkeling van zijn persoonlijkheid kan terugtrekken en met rust wordt gelaten. Deze **onschendbare privésfeer**, waar iedere burger recht op heeft, geldt ook en in het bijzonder voor (politiek) prominente personen die bloot staan aan de ‘voortdurende observatie van het publiek’. Daarnaast speelt bij een demonstratie in de nabijheid van

¹⁰²⁴ VGH München 23 september 2025, 10 C 25.1591, 10 CS 25.1672, *BeckRS* 2025, 25567. Bij dit laatste verwijst de rechter naar BverwG 23 mei 2023, 6 B 33.22, *NVwZ* 2023, 1427.

een woning ook het huisrecht van artikel 13 lid 1 GG van de bewoner(s), alsook het recht op lichamelijke integriteit indien de demonstratie bij de bewoner(s) tot hevige angst leidt ('Angstzustände mit Krankheitswert').¹⁰²⁵

Volgens de rechtspraak kunnen de rechten van de bewoner(s) zoveel gewicht in de schaal leggen dat een verbod op demonstreren bij de woning op grond van artikel 15 VersG geschikt en noodzakelijk kan zijn ter bescherming van deze rechten van de bewoner(s), althans voor zover het stellen van voorschriften onvoldoende soelaas biedt. Ter illustratie: in 1986 oordeelt het Oberverwaltungsgericht Koblenz in de Duitse deelstaat Rijnland-Palts dat een verbod op een anti-kernenergiedemonstratie direct voor de woning van de toenmalige bondskanselier Helmut Kohl rechtmatig is. De rechter overweegt in die zaak dat politici een bovengemiddelde bescherming van de privésfeer toekomt, die in het bijzonder ziet op de ruimtelijke sfeer van hun gezin en dus met name de private woning omvat waar zij zich kunnen onttrekken aan de publieke belangstelling en waar zij nieuwe energie kunnen opdoen voor hun taken. De rechter acht het verbod evenredig, nu het ruimte laat aan de demonstranten om in de directe omgeving van de privéwoning van de bondskanselier – maar dus niet pal voor diens woning – te demonstreren.¹⁰²⁶

In 1987 houdt ook het Duitse constitutionele hof in een enigszins vergelijkbare zaak een verbod op een demonstratie bij een woning in stand. Het gaat in die zaak om een demonstratie bij de woning van het ouderlijk huis van Erich Honecker, de toenmalige DDR-Staatsraadvoorzitter. De demonstratie in de vorm van een wake zou de hele dag en nacht duren en richt zich op Honeckers vermeende verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen door DDR-autoriteiten. De demonstratie zou de zus van Honecker – die op dat moment in de woning woont – onder onredelijk psychische druk zetten, waarbij de rechter naast het algemene persoonlijkheidsrecht ex artikel 2 lid 1 GG ook wijst op de in artikel 1 GG beschermde menselijke waardigheid. Derhalve is er sprake van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid ('öffentliche Sicherheit') in de zin van artikel 15 VersG dat het verbod kan rechtvaardigen.¹⁰²⁷

Ook een verbod op demonstraties bij de woning van ex-gedetineerden (zedendelinquenten) die erop zijn gericht om diegenen te verdrijven (met leuzen als 'We komen terug tot jullie vertrekken'), houdt stand bij de rechter vanwege de bescherming van de fundamentele rechten van de bewoner(s). Zo oordeelt het Oberverwaltungsgericht Maagdenburg in 2012 met verwijzing naar het hierboven genoemde oordeel uit 1986 dat de wekelijkse demonstraties direct voor de woning van een ex-gedetineerde ertoe zouden leiden dat hem de uitoefening van diens fundamentele recht op vrije persoonlijkheidsontwikkeling en het recht om de eigen woning te allen tijde te betreden en te verlaten en daar ongestoord te verblijven, zou worden ontnomen. Hoewel

¹⁰²⁵ E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?', Verfassungsblog 17 december 2021, te raadplegen via www.verfassungsblog.de; OVG Koblenz 24 mei 1986, 7 B 36/86, *NJW* 1986, 2659; zie ook N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 225.

¹⁰²⁶ OVG Koblenz 24 mei 1986, 7 B 36/86, *NJW* 1986, 2659.

¹⁰²⁷ BverfG 10 september 1987, 1 BvR 1112/87, *NJW* 1987, 3245 (r.o. 4-8); in een uitspraak uit 2021 over een demonstratie bij de woning van iemand die voorzitter zou zijn geweest van een extreemrechtse politieke partij, komt de rechter tot een vergelijkbaar oordeel, zie OVG Bautzen 27 augustus 2021, 6 B 336/21, *BeckRS* 2021, 24222; zie in dit verband ook Duitse literatuur over de toelaatbaarheid van een verbod op anti-coronamaatregelen(protest)acties bij de woningen van politici: E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?', Verfassungsblog 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de; M. Thiel & R. Schorlemer, 'Corona-Spaziergänge' – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?', *KriPoZ* 2022/2, p. 97-105; C. Kornmeier, 'Verbot von Demos vor Politiker-Häusern rechtens?', *Tageschau* 21 februari 2022, te raadplegen via: www.tagesschau.de.

het gegeven dat de gedetineerde zijn straf heeft uitgezeten de gedetineerde geen onvoorwaardelijk recht verleent om niet meer te worden geconfronteerd met diens misdaad, heeft diegene wel recht op bescherming tegen beledigingen en smaad, met name in de privésfeer. De demonstraties, die tot doel hebben de ex-gedeteneerde te verjagen, schenden diens menselijke waardigheid in de zin van artikel 1 lid 1 eerste zin GG en het tegengaan daarvan is in overeenstemming met de beschermingsplicht van de staat in de zin van artikel 1 lid 1 tweede zin GG.¹⁰²⁸ In een tweede rechtszaak in deze kwestie enkele maanden later overweegt het Oberverwaltungsgericht Maagdenburg wederom dat een verbod gerechtvaardigd is. Hoewel een verbod een allerlaatste redmiddel is, is het in dit geval noodzakelijk om een pogromachtige situatie te voorkomen, aldus de rechter.¹⁰²⁹

Er zijn in de rechtspraak ook voorbeelden waarin de balans dient te worden opgemaakt in het voordeel van de ‘Versammlungsfreiheit’, namelijk **indien het doel van de demonstratie een specifieke locatie absoluut vereist**. Demonstraties bij privéwoningen van bijvoorbeeld politici zijn dus niet integraal verboden.¹⁰³⁰ Zo oordeelt het Verwaltungsgericht Berlin in 2012 dat een verbod op een demonstratie bij de woning van de toenmalige burgemeester van Berlin onrechtmatig is. Het gaat in casu om een demonstratie die erop is gericht om de burgemeester gedurende dertig minuten door middel van een vliegtuiggeluidssimulatie duidelijk te maken aan welke overlast omwonenden van de Berlijnse luchthaven Schönefeld zouden worden blootgesteld als de uitbreidingsplannen van deze luchthaven worden doorgezet. Dit doel zou niet kunnen worden bereikt door de demonstratie ver weg te houden van de woning van de burgemeester. Gelet op het dermate sterke verband tussen het doel en de plaats, is het verbod volgens de rechter disproportioneel en dient de burgemeester de akoestische aantasting van zijn woonomgeving gedurende dertig minuten te dulden.¹⁰³¹

Daarnaast is het zo dat met name als een demonstratie op een wat grotere afstand van een woning plaatsvindt, de ‘Versammlungsfreiheit’ eraan in de weg kan staan dat beperkend kan worden opgetreden met het oog op de privacyrechten van de bewoners.¹⁰³²

Daar komt bij dat voor zover het gaat om een demonstratie specifiek voor de woning van een politicus, het uitgangspunt is dat een politicus in zekere mate meer kritiek moet dulden als het gaat om kwesties die de publieke opinie raken. Desalniettemin is de **bescherming van het algemene persoonlijkheidsrecht van overheidsfunctionarissen en politici** ook in het algemeen belang volgens het Duitse constitutionele hof, aangezien aantasting van dit recht – bijvoorbeeld in de vorm van een demonstratie bij de woning – de bereidheid van overheidsfunctionarissen en politici om zich in te zetten voor de samenleving kan raken.¹⁰³³

Naast de mogelijkheden die de *Versammlungsgesetz* biedt om demonstraties bij woningen te beperken, bieden ook het strafrecht en het burgerlijk recht onder voorwaarden mogelijkheden om demonstraties bij woningen te beperken. In dit verband volstaan we met een verwijzing

¹⁰²⁸ OVG Maagdenburg 25 april 2012, 3 M 100/12, *NJW* 2012, 2535.

¹⁰²⁹ OVG Maagdenburg 8 juni 2012, 3 M 292/12, *BeckRS* 2012, 59538; zie voor een andere voorbeeld waarin een beperking van de demonstratievrijheid gerechtvaardigd kan zijn – het gaat daarbij om een beëindiging van een demonstratie voor de woning van een rechter – S. Pielhoff, J. Plebuch & G. Plenter, ‘Demonstration vor dem Privathaus einer Richterin’, *JuS* 2023, 745.

¹⁰³⁰ Zie in dit verband bijvoorbeeld E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via www.verfassungsblog.de.

¹⁰³¹ VG Berlin 21 februari 2012, 1 L 37.12, *BeckRS* 2012, 49589.

¹⁰³² VGH Kassel 7 december 1993, 3 TG 2347/93, *NJW* 1994, 1750.

¹⁰³³ BverfG 19 mei 2020, 1 BvR 2397/19, *NJW* 2020, 2622, r.o. 32.

naar § 8.3.2 en § 8.3.4, waarin we de Duitse (voorlopige voorzieningen)procedure wegens **onrechtmatige daad** in de zin van artikel 1004 juncto artikel 823 BGB respectievelijk het strafbare feit **huisvredebreuk** ex artikel 123 StGB hebben besproken.¹⁰³⁴

Tot slot wijzen we op het in § 8.3.5 besproken wetsvoorstel in de deelstaat Nedersaksen om demonstraties binnen een straal van 200 meter rondom privéwoningen van leden van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende organen te verbieden, tenzij de plaats van de demonstratie absoluut noodzakelijk is om het doel van de demonstratie te bereiken.¹⁰³⁵

8.5.3 Demonstraties bij andere manifestaties

Volgens het Duitse recht valt een tegendemonstratie ('Gegendemonstration') onder het beschermingsbereik van de 'Versammlungsfreiheit' zolang die vreedzaam ('friedlich') is. De 'Versammlungsfreiheit' ex artikel 8 GG beschermt echter niet een demonstratie die enkel ten doel heeft het verstoren van een andere demonstratie.¹⁰³⁶ In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken over een '**Verhinderungsblockade**'.¹⁰³⁷ Artikel 2 lid 2 van de *Versammlungsgesetz* bepaalt dat eenieder zich onthoudt van het veroorzaken van verstoringen die bedoeld zijn om het ordelijk verloop van een demonstratie (of een andere manifestatie) te verhinderen. Dergelijk gedrag is strafbaar gesteld in artikel 21 van de *Versammlungsgesetz*, althans voor zover er sprake is van (dreiging met) gewelddadige handelingen of het veroorzaken van ernstige ongeregelde heden met het oogmerk om een niet-verboden demonstratie te verhinderen of verstoren (zie § 8.3.2).

In § 8.3.1.3 hebben we reeds gezien dat de autoriteiten een vreedzame demonstratie vergaand dienen te beschermen in geval van (dreigende) aanwezigheid van een niet-vreedzame tegendemonstratie. Zij dienen daarbij op te treden tegen dit vijandige publiek,¹⁰³⁸ niet tegen de vreedzame demonstranten, tenzij er sprake is van een zogenoemde (pseudo)politieele noodtoestand.

Indien zowel de demonstratie als de tegendemonstratie vreedzaam is, dan dienen de autoriteiten **een gevaarenprognose te maken waarbij de tegenstrijdige belangen tegen elkaar worden afgewogen**. Als er sprake is van strijd met het hierboven genoemde verstoringenverbod van artikel 2 lid 2 VersG, dan kan dit gevaar worden weggenomen door de demonstratie(s) waaruit deze verstoring voortkomt naar plaats of tijdstip te beperken op grond van artikel 15 *Versammlungsgesetz*. De autoriteiten dienen daarbij inhoudsneutraal te

¹⁰³⁴ Zie over de civielrechtelijke voorlopige voorzieningenprocedure bij demonstraties bij woningen uitgebreider N. Ullrich, 'Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 464-465.

¹⁰³⁵ *Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes*, Gesetzentwurf der AfD-Fraktion, Drucksache 19/5078, 20 augustus 2024, p. 1.

¹⁰³⁶ C. van Coelln, 'Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 40; N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 377.

¹⁰³⁷ T. Barczak (e.a.), 'Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 699; zie voor een recent voorbeeld van een verhinderingsblokkade een protestactie tegen een AfD-partijbijeenkomst in de zaak BverwG 27 maart 2024, 6 C 1.22, *NVwZ* 2024, 1008.

¹⁰³⁸ Zie in dit verband ook N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 376-377; OVG Berlin-Brandenburg 18 januari 2016, OVG 1 N 86.14, *LKV* 2016, 225.

handelen.¹⁰³⁹ Indien noch de primaire demonstratie, noch de tegendemonstratie erop uit is de andere demonstratie te verstoren, dan heeft in beginsel de eerst aangemelde demonstratie voorrang.¹⁰⁴⁰ Bij het opleggen van beperkingen en verboden moet het uitgangspunt zijn dat ten aanzien van beide demonstraties de waarborgen van de door artikel 8 GG beschermde ‘Versammlungsfreiheit’ zo veel mogelijk worden nageleefd.¹⁰⁴¹

In deelstatelijke zon- en feestdagwetten treffen we verboden aan van **demonstraties op specifieke dagen, zoals tijdens de nationale dodenherdenking** (‘Volkstrauertag’).¹⁰⁴² Zo bepaalt artikel 6 van de *Landesgesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage* van de deelstaat Rijnland-Palts dat demonstraties (en andere manifestaties) zijn verboden op onder meer die dag, althans voor zover zij niet in overeenstemming zijn met de aard van deze herdenkingsdag. Het Duitse constitutionele hof heeft echter geoordeeld dat de bijzondere bescherming van dergelijke specifiek aangewezen ‘stille dagen’ enkel kan prevaleren boven de demonstratievrijheid van anderen na een belangenafweging in het individuele geval. De rust en stilte kan in individuele gevallen weliswaar prevaleren en beperkingen rechtvaardigen, maar ook in die gevallen moet worden gezocht naar een zorgvuldig evenwicht waarbij alle belangen zoveel mogelijk moeten worden meegewogen.¹⁰⁴³

Dit oordeel van het Duitse constitutionele hof is in lijn met eerdere rechtspraak hierover. Zo oordeelt het Verwaltungsgerichtshof van Mannheim in 2007 dat een stille (non-verbale) (tegen)demonstratie tijdens dodenherdenking niet kan worden verboden uitsluitend vanwege de aard en waardigheid van de dodenherdenking.¹⁰⁴⁴ De hoogste Duitse bestuursrechter (het Bundesverwaltungsgericht) overweegt in 2014 in diezelfde lijn dat het voor een beperking op grond van het beperkingscriterium ‘öffentliche Ordnung’ ex artikel 15 VersG niet voldoende is dat het houden van een rechtsextremistische demonstratie op de internationale Holocaustherdenkingsdag (27 januari) op enigerlei wijze als strijdig met de herdenking kan worden beschouwd, ook niet als de keuze voor deze dag door veel burgers als ongepast en niet in lijn met de herdenking van de slachtoffers van het nationaalsocialisme wordt ervaren. Het verstoren van het morele gevoelens van burgers zonder dat er sprake is van een provocerend karakter is niet voldoende voor het stellen van een beperking. Verstoringen die, hoewel provocerend van aard, geen significante impact hebben, kunnen een beperking evenmin rechtvaardigen. Daarvoor moet – zo stelt het Bundesverwaltungsgericht met verwijzing naar een arrest van het Duitse constitutionele hof¹⁰⁴⁵ – worden vastgesteld dat er **van de specifieke aard en vorm van de tegendemonstratie een provocatief karakter uitgaat dat het morele gevoelens van burgers aanzienlijk aantast**. Deze vaststelling veronderstelt dat de demonstratie gelet op de omstandigheden van het geval zich duidelijk richt tegen de herdenking, bijvoorbeeld door deze niet de betekenis te geven die zij vanuit het oogpunt van medeburgers verdient.

¹⁰³⁹ T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 330; N. Ullrich & M. Wernthaler, ‘Behördliches Einschreiten bei Versammlungen’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 376-377; BverfG 6 mei 2005, 1 BvR 961/05, *JuS* 2005, 1031.

¹⁰⁴⁰ N. Ullrich & M. Wernthaler, ‘Behördliches Einschreiten bei Versammlungen’, in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 376-377; OVG Berlijn-Brandenburg 18 januari 2016, OVG 1 N 86.14, *LKV* 2016, 225.

¹⁰⁴¹ BverfG 26 juni 2007, 1 BvR 1418/07, *NVwZ-RR* 2007, 641.

¹⁰⁴² T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 333.

¹⁰⁴³ BverfG 27 oktober 2016, 1 BvR 458/10, *NVwZ* 2017, 461; zie specifiek ten aanzien van de genoemde bepaling van de deelstaat Rijnland-Palts: OVG Koblenz 20 maart 2013, 7 A 11277/12, *NVwZ-RR* 2013, 641.

¹⁰⁴⁴ VGH Mannheim 25 april 2007, 1 S 2828/06, *BeckRS* 2007, 24109; zie ook OVG Koblenz 20 maart 2013, 7 A 11277/12, *NVwZ-RR* 2013, 641.

¹⁰⁴⁵ BverfG 27 januari 2012, 1 BvQ 4/12, *NVwZ* 2012, 749.

Hiervan is in het bijzonder sprake indien de demonstratie de betekenis of ethisch-morele waarde van de herdenking ontkent, of op andere wijze tegenwerkt dat burgers aanspraak kunnen maken op het ongestoord kunnen deelnemen aan de herdenking, zonder daarbij aan aanzienlijke provocaties te worden blootgesteld.¹⁰⁴⁶

8.6 Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren

In deze een-na-laatste paragraaf van dit hoofdstuk besteden we aandacht aan demonstraties in Duitsland die internationale spanningen kunnen opleveren. Daarbij gaan we in op twee specifieke typen demonstraties, te weten demonstraties bij ambassades en consulaten (§ 8.6.1) en demonstraties waarbij demonstranten religieuze geschriften vernielen (§ 8.6.2). Naast deze demonstraties doen zich in Duitsland ook andere demonstraties voor die internationale spanningen met zich meebrengen, waarbij gedacht kan worden aan demonstraties waaraan staatshoofden en regeringsleiders van andere landen (al dan niet via een digitale verbinding) deelnemen,¹⁰⁴⁷ of aan demonstraties die zich richten tegen delegaties van staatshoofden en regeringsleiders.¹⁰⁴⁸ Die laten we hier verder buiten beschouwing.

8.6.1 Demonstraties bij ambassades en consulaten

Anders dan de Nederlandse demonstratiewet kent de Duitse demonstratiewet niet een afzonderlijke bepaling voor het reguleren van demonstraties in de nabijheid van ambassades en consulaten. Beperkingen van demonstraties op die plaatsen kunnen worden gegrond op de algemene beperkingsgrond ex artikel 15 VersG, zo blijkt (onder meer) uit een uitspraak van het Verwaltungsgericht Berlijn van 6 mei 2016.¹⁰⁴⁹ De feiten in die zaak zijn als volgt.

Tijdens een demonstratie bij de ambassade van Turkije in Berlijn in april 2016 onderbreekt de politie de demonstratie en verzoekt de spreker de demonstratie voort te zetten zonder te citeren uit Jan Böhmermanns gedicht ‘Schmähkritik’ (een smaadgedicht over de Turkse premier

¹⁰⁴⁶ BverwG 26 februari 2014, 6 C 1/13, *NVwZ* 2014, 883; zie in dit verband ook een oordeel van het Duitse constitutionele hof in een voorlopige voorzieningenprocedure uit 2001, waarin het hof oordeelt dat het voorschrift dat een extreemrechtse protestmars niet op internationale Holocaustherdenkingsdag (27 januari) maar op 28 januari dient plaats te vinden, zijn rechtvaardiging kan vinden in de bescherming van de ‘öffentliche Ordnung’ ex artikel 15 VersG nu die mars de grote symbolische betekenis in de samenleving van die dag op een zodanige wijze aantast dat daarmee fundamentele sociale of ethische opvattingen ernstig worden geschonden, BverfG 26 januari 2001, 1 BvQ 9/01, *NJW* 2001, 1409. Zie voorts eveneens een oordeel van het Bundesverfassungsgericht in een voorlopige voorzieningenprocedure waarin het hof een verbod op een protestmars naar een begraafplaats onder het motto ‘Eer en glorie aan de Duitse frontsoldaten’ op nationale dodenherdenkingsdag rechtmatig acht. Dit verbod vindt zijn basis in artikel 5 van de *Feiertagsgesetzes des Landes Brandenburg* en het beperkingscriterium ‘öffentliche Sicherheit’ ex artikel 15 VersG, zie BverfG 16 november 2002, 1 BvQ 47/02, *NVwZ* 2003, 601. Overigens kan onder voorwaarden de bescherming van de Versammlungsfreiheit met zich meebrengen dat een demonstratie op een begraafplaats dient te worden getolereerd, zie BverfG 20 juni 2014, 1 BvR 980/13, *NJW* 2014, 2706.

¹⁰⁴⁷ Zie hierover onder meer D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 369-370; BverfG 30 juli 2016, 1 BvQ 29/16, *BeckRS* 2016, 49600.

¹⁰⁴⁸ Zie hierover bijvoorbeeld VG München 21 januari 1999, M 17 K 96.3548, *NVwZ* 2000, 461; OVG Greifswald 12 juli 2006, 3 M74/06, *LSK* 2007, 010308.

¹⁰⁴⁹ VG Berlijn 6 mei 2016, VG 1 L 291.16, *BeckRS* 2016, 49668.

Erdogan¹⁰⁵⁰). De spreker citeert toch uit het gedicht en de politie ontbindt vervolgens de demonstratie op grond van artikel 15 lid 3 VersG.

Voor een volgende demonstratie bij de Turkse ambassade stelt de politie vervolgens twee voorwaarden. In de eerste plaats is het publiekelijk vertonen of citeren uit het gedicht van Böhmermann verboden; enkel het vermelden van de titel van het gedicht is toegestaan. In de tweede plaats is het houden van de demonstratie tegenover de Turkse ambassade verboden. De demonstratie dient circa 250 meter verderop in de straat te worden gehouden. De politie onderbouwt de beperkingen met verwijzing naar (het inmiddels vervallen¹⁰⁵¹) artikel 103 van het Duitse *Strafgesetzbuch* (StGB) waarin belediging van een buitenlands staatshoofd strafbaar is gesteld, en met verwijzing naar de algemene beledigingsbepaling van artikel 185 StGB. Gelet op die bepalingen was verplaatsing buiten gehoorsafstand van de ambassade noodzakelijk volgens de politie. Zij wijst daarbij op de speciale bescherming die ambassades genieten op grond van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.

In de voorlopige voorzieningenprocedure die hiertegen wordt aangespannen, overweegt de Berlijnse rechter dat de eerste voorwaarde niet onrechtmatig is. Er is volgens de rechter reden om aan te nemen dat het citeren uit het gedicht een beledigend feit in de zin van artikel 185 StGB kan opleveren.¹⁰⁵² Bovendien bestaat er gelet op de specifieke omstandigheden van het geval een acuut gevaar dat er uit het gedicht wordt geciteerd tijdens de demonstratie, nu de organisator en leider van de demonstratie zich bij een vorige demonstratie ook niet heeft gehouden aan de instructie om hieruit niet te citeren. Derhalve is er sprake van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid in de zin van artikel 15 lid 1 VersG dat volgens de rechter het verbod op het citeren van het gedicht kan rechtvaardigen.

De voorwaarde dat de demonstratie verderop dient plaats te vinden, acht de rechter wel onrechtmatig. De rechter overweegt daarbij dat de ‘Versammlungsfreiheit’ ook omvat dat demonstranten zelf de plaats van de demonstratie kunnen kiezen, voor zover dit niet wordt beperkt door de bescherming van het algemeen belang en de rechtsbelangen van derden. Van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid in de zin van artikel 15 lid 1 VersG is volgens de rechter geen sprake als de demonstranten voor de Turkse ambassade demonstreren. Dit volgt ook niet uit artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, nu daaruit geen verplichting voortvloeit voor de ontvangende staat om het ambassadegebouw van een zendende staat te beschermen tegen **kritische meningsuitingen op waarneembare afstand**. Dergelijke uitingen leveren immers geen indringing, beschadiging of verstoring van de rust van de instelling op en evenmin een aantasting van haar waardigheid in de zin van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen. Vreedzame demonstraties voor diplomatieke vertegenwoordigingen zijn dus ook gelet op dit Verdrag in beginsel toegestaan, aldus de Berlijnse rechter met verwijzing naar een uitspraak uit 2003 van een hogere bestuursrechter van München.¹⁰⁵³

¹⁰⁵⁰ Zie over dit gedicht uitgebreider ‘Chronologie affaire-Böhmermann’ van 16 april 2019 op de website van het Duitsland Instituut (duitslandinstituut.nl).

¹⁰⁵¹ Deze strafbepaling is per 1 januari 2018 ingetrokken bij wet van 17 juli 2017 (BGBl. I, blz. 2439). Het smaadge-dicht van Böhmermann is hier min of meer de aanleiding voor geweest, zie ‘Chronologie affaire-Böhmermann’ van 16 april 2019 op de website van het Duitsland Instituut (duitslandinstituut.nl).

¹⁰⁵² De rechter gaat niet in op de eventuele strafbaarheid onder artikel 103 StGB, nu die al heeft aangenomen dat er reden is om het citeren van het gedicht strafbaar te achten onder artikel 185 StGB.

¹⁰⁵³ De rechter verwijst naar VGH München 26 juni 2003, 24 CS 03.1636, *BeckRS* 2003, 27369.

Uiteindelijk, zo vervolgt de rechter, is het doel van diplomatieke vertegenwoordigingen juist de communicatie met de ontvangende staat. Als de voorwaarde dat er niet mag worden geciteerd uit het smaadgedicht niet wordt nageleefd, dan kan de demonstratie op grond van artikel 15 lid 3 VersG worden ontbonden, zoals tijdens de eerdere demonstratie bij de Turkse ambassade in april 2016 ook gebeurde. Verder weegt de rechter mee dat de Turkse ambassade voor zover bekend zelf (nog) geen bezwaar heeft gemaakt tegen de demonstraties en geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een diplomatieke protestnota in te dienen, terwijl er al meerdere demonstraties hebben plaatsgevonden.

Een **verplaatsing van de demonstratie buiten gehoorafstand van de Turkse ambassade acht de rechter onevenredig**, aangezien de belangrijkste doelgroepen van de demonstratie – te weten het algemene publiek de medewerkers van de Turkse ambassade en de Turkse president – anders niet zouden kunnen worden bereikt.¹⁰⁵⁴

In de uitspraak uit 2003 van de hogere bestuursrechter uit München waar de Berlijnse rechter naar verwijst, staat de vraag centraal of het bevel om omstreden spandoeken bij het Chinese consulaat in München op te rollen een gerechtvaardigde beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ oplevert in de zin van artikel 15 VersG. De rechter beantwoordt die vraag bevestigend. Door het tonen van de spandoeken in het directe zicht van het consulaat zou de openbare orde en veiligheid onmiddellijk in gevaar zijn. De beperking vindt zijn basis in de artikelen 22 en 29 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Het doet daarbij niet ter zake of de demonstrant zich met het tonen van de omstreden spandoeken strafbaar zou hebben gedragen. De bescherming van een buitenlandse vertegenwoordiging wordt niet alleen gewaarborgd door het strafrecht, maar door de gehele rechtsorde, aldus de rechter.¹⁰⁵⁵

Een laatste vermeldwaardige zaak betreft een voorlopige voorzieningenprocedure in 2024 waarin het Duitse constitutionele hof zich buigt over de vraag of een verbod op het projecten van foto's en films op de gevel van de ambassade van Rusland in Berlijn als onderdeel van een demonstratie een gerechtvaardigde beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ oplevert. Het verbod is opgelegd ter voorkoming van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid in de zin van artikel 14 lid 1 van de Berlijnse *Versammlungsgesetz* vanwege een dreigende schending van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.

Het hof overweegt met verwijzing naar de Münchense zaak van 2003 dat uit artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen niet de verplichting voortvloeit dat de ontvangende staat de vertegenwoordiging van de zendende staat beschermt tegen meningsuitingen en demonstraties. De projectie van foto's en films op de gevel van de ambassade gedurende een uur in het kader van een demonstratie tegen de Russische oorlog tegen Oekraïne vormt echter een aanzienlijke inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 903 van het Duitse Burgerlijk Wetboek. Het hof sluit niet uit dat een dergelijke inbreuk onder de in artikel 22 lid 2 van het Verdrag neergelegde beschermingsplicht kan vallen. Bij de beoordeling van de evenredigheid van het verbod weegt het hof mee dat het verbod niet alleen dient ter bescherming van de eigendomsrechten van de ambassade, maar ook ter bescherming van de rust en de waardigheid (‘peace and dignity’ in de zin van artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen) van de diplomatieke vertegenwoordiging. Daarmee is het ook in het belang van de ontvangende staat om te voorzien in onmisbare

¹⁰⁵⁴ VG Berlijn 6 mei 2016, VG 1 L 291.16, *BeckRS* 2016, 49668.

¹⁰⁵⁵ VGH München 26 juni 2003, 24 CS 03.1636, *BeckRS* 2003, 27369.

institutionele minimumvoorwaarden voor de diplomatieke betrekkingen tussen soevereine staten.

Het constitutionele hof maakt tot slot een afweging, waarbij het overweegt dat het een voorlopige voorzieningenprocedure betreft waarbij de uitkomst in de bodemprocedure onzeker is en de gevolgen van de uitkomst van de voorzieningenprocedure derhalve moeten worden meegewogen. Het hof schetst daarbij twee scenario's. Het eerste is dat als de rechter het verbod rechtmatig acht, maar het in de bodemprocedure toch ongrondwettelijk wordt verklaard, de fundamentele 'Versammlungsfreiheit' van de demonstranten is geschonden. Het tweede scenario is dat als de rechter het verbod onrechtmatig acht, maar het in de bodemprocedure toch rechtmatig wordt geacht, de vereisten van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen en de waardigheid van de diplomatieke vertegenwoordiging van Rusland zijn geschonden, waardoor de diplomatieke banden tussen Duitsland en Rusland zouden worden aangetast. Het hof oordeelt vervolgens dat het verbod rechtmatig is, en wijst daarbij op de mogelijkheid van de demonstranten om de foto's en films te projecten op een scherm op de straat voor de Russische ambassade, waardoor deze alsnog op waarneembare afstand van de ambassade kunnen worden getoond.¹⁰⁵⁶

8.6.2 Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften

Demonstraties waarbij sprake is van vernielingen van religieuze geschriften vallen in beginsel onder de reikwijdte van de 'Versammlungsfreiheit' ex artikel 8 GG voor zover zij vreedzaam zijn.¹⁰⁵⁷

Zoals we hebben gezien in § 8.3.1.3 en § 8.5 kunnen autoriteiten op grond van artikel 15 van de *Versammlungsgesetz* in geval van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid ('öffentliche Sicherheit') beperkend optreden ter bescherming van andere, (minstens) even belangrijke rechtsbelangen. Daaronder vallen ook **de individuele rechten van anderen, waaronder de religievrijheid** ('Religionsfreiheit') zoals beschermd door artikel 4 van de *Grundgesetz*.¹⁰⁵⁸

Uit een uitspraak van het Oberverwaltungsgericht Berlijn-Brandenburg volgt echter dat **kritiek op een religie** geen inbreuk maakt op het individuele recht van religievrijheid.¹⁰⁵⁹ Derhalve zijn beperkingen van een demonstratie wegens uitingen die zich richten tegen een religie niet toegestaan, althans voor zover de demonstranten daarbij geen strafrechtelijke grenzen overschrijden.¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁶ BverfG 23 februari 2024, 1 BvQ 11/24, *NVwZ-RR* 2024, 305.

¹⁰⁵⁷ We danken mr. N.G. Fuller dat we haar masterscriptie getiteld 'Koranverbrandingen bij demonstraties. Een rechtsvergelijkend onderzoek met Duitsland naar de verbodsmogelijkheden van Koranverbrandingen en -vernielingen bij demonstraties, in het licht van artikel 11 EVRM' hebben mogen gebruiken voor het schrijven van deze paragraaf.

¹⁰⁵⁸ Zie N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 225.

¹⁰⁵⁹ OVG Berlijn-Brandenburg 17 augustus 2012, 1 S 117/12, *NJW* 2012, 3116.

¹⁰⁶⁰ Zie hierover ook T. Barczak (e.a.), 'Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 698; N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 225.

Het Duitse strafrecht kent net als het Nederlandse strafrecht **geen specifieke bepaling die het vernielen van religieuze geschriften strafbaar stelt**. Zoals we hebben gezien in § 8.3.2 is het volgens lid 1 van artikel 166 van het Duitse wetboek van strafrecht (*Strafgesetzbuch*, StGB) strafbaar om in het openbaar de godsdienstige of wereldbeschouwelijke overtuigingen van anderen te beledigen op een wijze die de openbare orde (‘öffentlicher Frieden’) kan verstoren. Lid 2 stelt het beledigen van een kerk of een andere religieuze of wereldbeschouwelijke instelling op een wijze die de openbare orde kan verstoren strafbaar. Deze feiten zien derhalve primair op de bescherming van de openbare orde, en niet op het beschermen van religieuze gevoelens.¹⁰⁶¹

In hoeverre onder deze strafbepaling de vernieling van religieuze geschriften valt, is te bezien. In april 2024 stelt het Duitse Openbaar Ministerie strafvervolging in ter zake van artikel 166 StGB tegen demonstranten die in 2022 tijdens een demonstratie bij de Blauwe Moskee te Hamburg meerdere pagina’s uit een Koran verscheuren en die verbranden. De rechter heeft op het moment van dit schrijven nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.¹⁰⁶²

Gelet op de Duitse literatuur en rechtspraak sluiten we niet uit dat het vernielen van religieuze geschriften valt onder de reikwijdte van artikel 166 StGB. We lichten dit hieronder nader toe.

Een uitlating in de zin van artikel 166 StGB is beledigend wanneer het een dermate ernstige minachtende invloed heeft op het geloof van anderen dat deze als een bedreiging voor de openbare orde kan worden beschouwd. Dit moet objectief worden vastgesteld: de betekenis die uitspraken in woord en beeld hebben vanuit een religieus perspectief is niet relevant. Bovendien vereist artikel 166 StGB dat de verdachte welbewust het risico heeft aanvaard dat de uitlating de openbare orde (‘öffentlicher Frieden’) verstoort. Hieraan is voldaan indien gegronde vrees bestaat dat door de uitlating het vertrouwen van aanhangers van een religie in de eerbiediging van hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging wordt geschokt of op zijn minst wordt aangetast, of dat hierdoor onverdraagzaamheid jegens die aanhangers bij derden wordt aangemoedigd. Aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval dient te worden vastgesteld of hiervan sprake is.¹⁰⁶³

De uitlating kan verbaal worden gedaan maar ook door middel van beelden en symbolische acties. In de literatuur wordt in dit verband gewezen op de situatie waarin een religieus geschrift in verband wordt gebracht met materialen die afstotelijk (‘abstoßend’) zijn, zoals uitwerpselen en daaraan verwante voorwerpen.¹⁰⁶⁴ Ter illustratie zij gewezen op een zaak waarin iemand wordt veroordeeld voor het bestempelen – en vervolgens ook verspreiden – van toilet-papier met daarop de tekst *Koran, de heilige Koran*.¹⁰⁶⁵ In een commentaar bij artikel 166 StGB stelt Hörnle dat symbolische handelingen die op indringende wijze gebruikmaken van beelden van vernietiging en bedreiging hier ook onder vallen. Als voorbeeld wordt daarbij gewezen op het opzettelijk geënceneerd verbranden van een religieus geschrift zoals de Bijbel, de Koran of de Thora.¹⁰⁶⁶ In de Duitse literatuur wordt hier overigens ook anders over gedacht: het enkel demonstratief verbranden van een religieus geschrift zou niet vallen onder de reikwijdte van

¹⁰⁶¹ OLG Celle 8 oktober 1985, 1 Ss 154/85, *NJW* 1986, 1275 (1276).

¹⁰⁶² ‘Deutschland: Koranverbrennungen – Staatsanwaltschaft beantragt Strafbefehle’, *Arbeitskreis Religionsfreiheit*, 8 april 2024.

¹⁰⁶³ OLG Celle 8 oktober 1985, 1 Ss 154/85, *NJW* 1986, 1275.

¹⁰⁶⁴ J. Isensee, *Religionsbeschimpfung. Der rechtliche Schutz des Heiligen*, Berlin: Duncker & Humblot GmbH 2007, p. 123.

¹⁰⁶⁵ AG Lüdinghausen 23 februari 2006, 7 Ls 540 Js 1309/05-31/05, *BeckRS* 2006, 3249.

¹⁰⁶⁶ MüKoStGB/Hörnle, 4. Aufl. 2021, StGB § 166 Rn. 14-19.

een Duitse strafbepaling, zolang daarbij niet verbaal een minachtend waardeoordeel wordt geuit.¹⁰⁶⁷

8.7 Conclusies

In Duitsland is het recht om vreedzaam te demonstreren beschermd door de in artikel 8 van de Duitse *Grundgesetz* neergelegde ‘Versammlungsfreiheit’. Hét standaardarrest over dit vrijheidsrecht is in 1985 gewezen door het Duitse constitutionele hof (het ‘Bundesverfassungsgericht’). In dit zogenoemde *Brokdorf*-arrest zet het hof uitgebreid uiteen waarom de demonstratievrijheid **een van de onontbeerlijke en fundamentele elementen van onze democratie** is. Daarbij wijst het op de vele functies ervan: een volksraadplegings-, een publicatie- en een minderheidsbeschermingsfunctie, alsook een waarschuwingsfunctie en een stabiliserende (ventiel)functie. Tevens wijst het hof in dit arrest erop dat de demonstratievrijheid in beginsel ook het zelfbeschikkingsrecht van demonstranten omvat om zelf de plaats, het tijdstip, de vorm en de inhoud van de demonstratie te bepalen.

Demonstraties worden in Duitsland gereguleerd op grond van de federale demonstratiewet (*Versammlungsgesetz* (VersG)) voor zover een deelstaat geen eigen demonstratiewet heeft uitgevaardigd. Anders dan de Nederlandse demonstratiewet gaat de Duitse demonstratiewet uit van een duidelijke organisatiestructuur bij demonstraties met een **organisator, leider en ordebewaarders** met elk hun eigen bevoegdheden en verplichtingen.

De algemene beperkingsclausule in de Duitse demonstratiewet (artikel 15 VersG) luidt dat een demonstratie enkel mag worden beperkt, verboden of beëindigd in het geval van een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid en orde (‘öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung’). In de rechtspraak speelt met name het ‘öffentliche Sicherheit’-criterium een belangrijke rol. Dit criterium omvat kortgezegd alle rechtsregels. In het *Brokdorf*-arrest overweegt het constitutionele hof dat een beperking van de uitoefening van het demonstratierecht op grond van dit criterium uitsluitend mogelijk is voor zover dit noodzakelijk is ter bescherming van andere, (minstens) even belangrijke rechtsbelangen en met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Onder deze rechtsbelangen kunnen ook fundamentele rechten van derden vallen als die door een demonstratie in het gedrang kunnen komen. In die zin biedt de Duitse demonstratiewet **meer ruimte dan de Nederlandse demonstratiewet om de rechten van derden mee te wegen** bij de vraag of een beperking noodzakelijk is.

Een ander verschil met de Nederlandse demonstratiewet is dat op grond van de Duitse demonstratiewet een demonstratie vanwege de inhoud ervan voorafgaand kan worden verboden, zo blijkt uit het *Wunsiedel*-arrest uit 2009. Daarin oordeelt het constitutionele hof dat de inhoud van een rechtsextremistische demonstratie onder omstandigheden een onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid kan opleveren en om die reden een verbod kan rechtvaardigen.

In de Duitse demonstratiewet zijn naast de algemene beperkingsclausule enkele specifieke demonstratievoorschriften opgenomen, waaronder een verbod op het meedragen van wapens en

¹⁰⁶⁷ H. Lemke-Küch, ‘Koranverbrennung. Auch in Deutschland möglich?’, *Legal Tribune Online*, 10 september 2010, te raadplegen op lto.de; zie ook C. Glück, ‘Darf ich den Koran in Deutschland verbrennen’, 9 oktober 2010, te raadplegen op anwalt.de; P. Engels, ‘Glaube in Flammen: Koranverbrennungen unter der Lupe des deutschen Strafrechts’, 9 augustus 2023, te raadplegen op telepolis.de.

een verbod op het dragen van een uniform of van beschermende of vermommende kleding. Verder zijn er in zogenoemde *Bannmeilengesetze* verboden opgenomen op demonstraties in de buurt van federale en deelstatelijke wetgevende instellingen. Dergelijke integrale verboden verhouden zich doorgaans slecht tot de eis van artikel 11 lid 2 EVRM dat iedere beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving; een integraal verbod is al snel disproportioneel.

De Duitse demonstratiewet heeft zogenoemde ‘**Sperrwirkung**’. Dat houdt in dat die wet voorrang heeft op meer algemene (politie)wetgeving en ook dat meer algemene bestuursrechtelijke bevoegdheden zoals bestuursdwang niet kunnen worden ingezet zolang er sprake is van een demonstratie die valt onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid. Als een demonstratie door de autoriteiten is beëindigd, kan vervolgens wel op grond van meer algemene (politie)wetgeving worden opgetreden. Die blokkerende werking van de Duitse demonstratiewet staat niet in de weg aan civielrechtelijke (onrechtmatige daads)acties tegen demonstranten. Evenmin sluit het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten uit. De demonstratievrijheid vormt – net als in Nederland – geen vrijbrief voor het plegen van strafbare feiten, maar strafrechtelijke bepalingen dienen bij demonstratierechtelijke zaken wel te worden uitgelegd en toegepast in het licht van de demonstratievrijheid.

Demonstratietype 1

Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, vallen in beginsel onder de reikwijdte van de ‘Versammlungsfreiheit’ zolang de demonstranten zich niet gewelddadig gedragen. Bij de beoordeling of daartegen beperkend kan worden opgetreden, dient er een afweging te worden gemaakt tussen de conflicterende rechtsbelangen die daarbij spelen.

Bij **blokkadeacties** is met name het strafbare feit **wederrechtelijke dwang door geweld** in de zin van artikel 240 van het Duitse Wetboek van Strafrecht relevant. Daarvan kan volgens de Duitse rechter reeds sprake zijn als demonstranten een onoverkomelijk fysiek obstakel voor weggebruikers veroorzaken middels bijvoorbeeld een sit-in. Demonstranten van de Duitse klimaatactiegroep ‘Letzte Generation’ zijn voor dit strafbare feit en wederspanning (want zichzelf tijdens de sit-in vastgelijmd aan de straat) veroordeeld tot fikse straffen: voorwaardelijke en soms ook (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van enkele maanden tot soms wel meer dan een jaar. Met name die onvoorwaardelijke gevangenisstraffen staan op zeer gespannen voet met het uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM dat deelname aan een vreedzame demonstratie in beginsel niet kan leiden tot het opleggen van dergelijke vrijheidsstraffen, ook niet als demonstranten daarbij bewust de grenzen van de wet overschrijden.

Ook bij bezettingsacties van deze actiegroep op een luchthaven zijn gevangenisstraffen van meerdere maanden opgelegd. Een beroep op overmacht-noodtoestand, waarbij de demonstranten wijzen op artikel 20a van de Duitse grondwet dat de Duitse staat verplicht tot het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, is door de Duitse rechter afgewezen.

Opzettelijk gewelddadige gedragingen tegen zaken vallen in beginsel niet onder de reikwijdte van de vreedzame ‘Versammlungsfreiheit’. Sommige Duitse deelstaten hebben dit expliciet opgenomen in hun demonstratiewet. Activisten die zichzelf vastplakken aan schilderijlijsten zijn

in Duitsland strafrechtelijk veroordeeld. De opgelegde straffen variëren van geldboetes tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.

Demonstratietype 2

De vreedzame ‘Versammlungsfreiheit’ ziet in beginsel ook op demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen. Voor demonstraties bij abortusklinieken, woningen en bij andere manifestaties geldt als uitgangspunt dat als zij dit als neveneffect hebben, dit moet worden getolereerd. Rechten van derden kunnen alleen in uitzonderlijke gevallen een beperking van de demonstratie rechtvaardigen. Een dergelijk uitzonderlijk geval doet zich bijvoorbeeld voor bij zogenoemde ‘stoepintimidatie’ door demonstranten jegens kliniekbezoeksters van een abortuskliniek. In 2024 is de abortuswetgeving aangepast in Duitsland, op grond waarvan er een verbod geldt op dit gedrag binnen een **bufferzone van 100 meter rondom abortusklinieken**.

Ten aanzien van demonstraties bij woningen geldt dat de bescherming van de privésfeer zo zwaar kan wegen dat een demonstratieverbod gerechtvaardigd kan zijn ter bescherming van de rechten van de bewoners. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als het gaat om een demonstratie bij een woning van een (politiek) prominent persoon of van een ex-zedendelinquent. Als het doel van de demonstratie een specifieke locatie absoluut vereist, dan prevaleert echter in beginsel de ‘Versammlungsfreiheit’.

Een dergelijke doelredenering zien we overigens vaker in het Duitse recht. Ook **bij blokkaden en bezettingsacties wordt het doel door de rechter meegewogen bij de beoordeling of de demonstratie op een specifieke locatie moet worden getolereerd**. In het Nederlandse recht komen we een dergelijke redenering nauwelijks tegen.

Tegendemonstreren valt ook onder de bescherming van de ‘Versammlungsfreiheit’, zolang de demonstratie vreedzaam is en zij niet enkel uit is op het verstoren van een andere demonstratie. **Sommige deelstaten verbieden in hun zon- en feestdagwetten demonstraties op specifieke dagen, zoals tijdens nationale dodenherdenking**. Over deze verboden heeft het Duitse constitutionele hof geoordeeld dat de bijzondere bescherming van ‘stille dagen’ alleen kan prevaleren boven de demonstratievrijheid na een belangenafweging in het individuele geval. Daarbij moet worden gezocht naar een zorgvuldig evenwicht waarbij alle belangen zoveel als mogelijk worden meegewogen.

Demonstratietype 3

De Duitse demonstratiewet kent in tegenstelling tot de Nederlandse demonstratiewet geen specifieke bepaling over demonstraties bij ambassades en consulaten. In beginsel zijn die geoorloofd; uit het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer volgt volgens de Duitse rechter niet dat demonstraties enkel buiten waarneembare afstand van de diplomatieke instelling mogen plaatsvinden. Wel kunnen daarbij blijkens de Duitse rechtspraak een verbod op het voordragen van een smaargedicht, op het uitrollen van omstreden spandoeken en op het projecten van foto's en films op de gevel van een ambassadegebouw gerechtvaardigde beperkingen zijn van de demonstratievrijheid.

Het demonstratief vernielen van religieuze geschriften is mogelijk strafbaar in Duitsland. Het Duitse Openbaar Ministerie is hierover een zaak gestart waarin (nog) geen uitspraak is gedaan. Als de rechter concludeert dat dit gedrag als strafbaar kan worden gekwalificeerd, dan zou dat mogelijk ook het optreden op grond van de demonstratiewet kunnen rechtvaardigen, aangezien het dan valt onder de reikwijdte van het demonstratiewettelijke beperkingscriterium 'öffentliche Sicherheit'.

9 DEMONSTRATIERECHT ENGELAND

9.1 Inleiding

Engeland, een van de vier landen van het Verenigd Koninkrijk (samen met Wales, Schotland en Noord-Ierland), vormt met Wales een jurisdictie binnen het Verenigd Koninkrijk.¹⁰⁶⁸ Engeland kent een ‘**common law**’-systeem, dat naast wetgeving afkomstig van het parlement (‘statutory law’) rechtersrecht gebaseerd op precedenten (‘common law’) kent. Rechterlijke uitspraken zijn van oudsher dus een belangrijke, zelfstandige rechtsbron in het Engelse recht. Tegenwoordig vormt parlementaire wetgeving de voornaamste wijze van rechtsvorming.¹⁰⁶⁹

Op het terrein van het demonstratierecht heeft het Engelse parlement in de afgelopen jaren twee wetten aangenomen die het wettelijke kader ingrijpend hebben gewijzigd: de ***Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*** en de ***Public Order Act 2023***. Voor de regeringswisseling van de Conservative Party naar de Labour Party in de zomer van 2024 was er in het parlement nog een wet aanhangig die substantiële demonstratie-gerelateerde bepalingen trachtte door te voeren. Met de regeringswissel is dit voorstel niet langer in behandeling.¹⁰⁷⁰ Op het moment van schrijven ligt er evenwel een nieuw wetsvoorstel bij het Lagerhuis – de ***Crime and Policing Bill*** – waarin verschillende voorstellen van de vorige regering opnieuw zijn geïntroduceerd.¹⁰⁷¹

Deze nieuwe wetgeving roept fundamentele vragen op over de verenigbaarheid ervan met internationale mensenrechtenstandaarden en heeft **aanleiding gegeven tot zorg** bij onder andere verschillende organen van de Verenigde Naties.¹⁰⁷² Zo overweegt het VN-Mensenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het demonstratierecht zoals beschermd door artikel 21 IVPBR, in 2024 het volgende ten aanzien van de *Public Order Act 2023*:

‘52. The Committee is concerned by recent legislation, including the Public Order Act 2023, that imposes serious and undue restrictions on the right of peaceful assembly, criminalizing various forms of peaceful protest, such as “locking on”, creating protest banning orders, giving the Government powers to seek civil injunctions against peaceful protesters and allowing police forces to impose significant restrictions on protests deemed unduly

¹⁰⁶⁸ In dit onderzoek schrijven wij omwille van de leesbaarheid verkort ‘Engeland’ daar waar we ‘Engeland en Wales’ bedoelen.

¹⁰⁶⁹ G. Slapper & D. Kelly, *The English Legal System: 2013-2014*, Abingdon: Routledge 2013, p. 144.

¹⁰⁷⁰ UK Parliament, ‘Criminal Justice Bill’, latest news: <https://bills.parliament.uk/bills/3511/news>.

¹⁰⁷¹ W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 126-134.

¹⁰⁷² Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, ‘UN Human Rights Chief urges UK to reverse ‘deeply troubling’ Public Order Bill’, 27 april 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-human-rights-chief-urges-uk-reverse-deeply-troubling-public-order-bill>; VN-Speciaal Rapporteur voor Milieubeschermers onder het Verdrag van Aarhus, ‘Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10-12 January 2024 End of mission statement’, 23 februari 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’, 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8.

disruptive. In particular, the Committee is concerned by allegations of excessive use of the Act to restrict civic space. (...)

53. In accordance with the Committee's general comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly, the State party should review and consider amending its legislation, including the Public Order Act 2023, to ensure that individuals fully enjoy their right of peaceful assembly and to guarantee that any restrictions of that right comply with the strict requirements of article 21 of the Covenant. It should ensure that individuals who exercise their right of peaceful assembly are not prosecuted and punished for exercising their rights, and that those detained are immediately released and provided with adequate compensation.¹⁰⁷³

Ook wij plaatsen in dit hoofdstuk over Engeland – op basis van literatuur, rapporten van de Britse Joint Committee on Human Rights en gesprekken met Engelse wetenschappers – verschillende **kritische kanttekeningen** bij de wijze waarop het demonstratierecht aldaar wordt beperkt, om zo te illustreren welke maatregelen de toets van artikel 11 EVRM niet lijken te doorstaan.

In dit hoofdstuk komen de recente ontwikkelingen in het Engelse demonstratierecht uitgebreid aan bod.¹⁰⁷⁴ Voordat hierop wordt ingegaan, wordt eerst de bescherming van de demonstratievrijheid onder de *Human Rights Act 1998* besproken (§ 9.2). Deze paragraaf biedt de noodzakelijke achtergrond om de huidige positie van het demonstratierecht in Engeland te kunnen duiden. Vervolgens behandelen we de wetgeving op basis waarvan demonstraties in Engeland worden gereguleerd, met bijzondere aandacht voor de recente wetswijzigingen en wetsvoorstellen (§ 9.3). Daarna gaan we in op de drie demonstratievormen die in dit onderzoek centraal staan en bespreken we in grote lijnen – voor zover relevant in aanvulling op het reeds besprokene in § 3 – hoe deze in Engeland voorkomen en worden gereguleerd (§ 9.4–9.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (§ 9.7).

9.2 Bescherming demonstratievrijheid in Engeland

Voorafgaand aan de introductie van de *Human Rights Act 1998* (HRA) werd de demonstratievrijheid in de Engelse common law niet expliciet als recht erkend, maar eerder als een soort 'overgebleven' vrijheid. Dit hield in dat burgers in principe vrij waren om te demonstreren, maar enkel voor zover dat niet was verboden; van een 'recht' kon dus niet worden gesproken.¹⁰⁷⁵ Sinds de inwerkingtreding van de ***Human Rights Act 1998*** in het jaar 2000 kunnen Engelse burgers het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 11 EVRM direct ten

¹⁰⁷³ Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, 'Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland', 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8.

¹⁰⁷⁴ Zie hierover ook: N.J.L. Swart, "Crackdown on protest": de beperking van de demonstratievrijheid in Engeland' AA 2025/64, nr. 6, p. 417-430.

¹⁰⁷⁵ O. Salát, *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing Ltd 2015, p. 39; D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 4, 26; *Hubbard v Pitt* [1976] QB 142. Zie ook *DPP v Jones and Lloyd* [1999] 2 AC 240 (HL).

overstaan van de Engelse rechter afdwingen.¹⁰⁷⁶ Mead noemt de inwerkingtreding van de Human Rights Act ‘the only positive legislative change of any substance since 1936. Every other intervention by the legislature has empowered the police and reduced the rights of citizens.’¹⁰⁷⁷

In Engeland is het demonstratierecht echter niet – zoals bijvoorbeeld in Nederland en Duitsland – expliciet vastgelegd in een nationale (grond)wet.¹⁰⁷⁸ De *Human Rights Act* was namelijk niet bedoeld om het EVRM – en daarmee het recht op vrijheid van vreedzame vergadering uit artikel 11 EVRM – direct te incorporeren in de Engelse wetgeving. De wet ‘geeft verdere uitvoering’ aan het EVRM. Mead schrijft hierover het volgende:

‘The HRA has been referred to as ‘our Bill of Rights’. Crucial to our understanding is to grasp its limitations as well as its potential to promote and guarantee effective protection of human rights domestically. As the Long Title makes clear, the HRA is designed ‘to give further effect’ to the ECHR; it does not incorporate ‘Convention rights’. Instead it ‘brings them home’ or domesticates them. As Lord Irvine made clear at Report stage in the House of Lords, “The ECHR under this Bill is not made part of our law (...) it does not make [it] directly justiciable as it would be if it were expressly made part of our law. I want there to be no ambiguity about that”.’¹⁰⁷⁹

De *Human Rights Act 1998* is dus **geen grondwet** zoals we die in Nederland kennen – het heeft formeel de status van een ‘gewone’ wet. Dit is direct verbonden met het principe van **parlementaire soevereiniteit** in Engeland. Dit principe houdt in dat het parlement de hoogste wetgevende macht is en elke wet kan aannemen, wijzigen of intrekken. Geen enkele andere instantie, zoals de rechter, kan wetten van het parlement ongeldig verklaren; zelfs niet als deze strijdig zijn met de rechten uit het EVRM.¹⁰⁸⁰ Wadham merkt hierover op:

‘According to the theory, the sovereign legislature (the Queen, the House of Lords, and the House of Commons) can make and repeal any legislation whatsoever, so that no Parliament can bind its successors. As a result, it is impossible to ‘entrench’ particular legislation (eg a Bill of Rights) by specifying that it would be repealable only under some specially safeguarded process. A corollary is that no act of the sovereign legislature can be invalid in the eyes of a court, because Parliament alone has the legal and political power to make laws.’¹⁰⁸¹

¹⁰⁷⁶ J. Sweeny, ‘United Kingdom’s human rights act: using its past to predict its future’, *Loyola Journal of Public Interest Law*, 2010/12, nr. 1, p. 40. Engeland heeft, anders dan Nederland, een dualistisch stelsel waar het de doorwerking van internationale verdragen betreft. De verdragen dienen dus via een wet van het parlement te worden omgezet in nationaal recht.

¹⁰⁷⁷ D. Mead, “Yes, you can... but only if you’re quiet”, *Verfassungsblog* 17 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/uk-silence-protest/>.

¹⁰⁷⁸ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 39-40.

¹⁰⁷⁹ Ibid, met verwijzing naar HL Report 29 January 1998, vol 585, col 421.

¹⁰⁸⁰ J. Wadham e.a., *Blackstone’s Guide to the Human Rights Act 1998* (8e editie), Oxford: Oxford University Press 2024, par. 1.27-1.28.

¹⁰⁸¹ Ibid, par. 1.28.

Een constitutioneel verankerde grondwet zou dus niet passen binnen de Engelse traditie van parlementaire soevereiniteit. Met de *Human Rights Act 1998* is daarom gekozen voor een politiek compromis. Het beginsel van parlementaire soevereiniteit blijft onverminderd gelden: de Engelse rechter heeft een sterke verplichting om wetgeving zoveel mogelijk in overeenstemming met het EVRM uit te leggen.¹⁰⁸² Maar is een wet duidelijk verwoord én duidelijk onverenigbaar met het EVRM, dan moet de rechter toch rechtspreken op basis van die wet.¹⁰⁸³ In zo'n geval kan de rechter op grond van artikel 4 HRA wel een 'verklaring van onverenigbaarheid' ('declaration of incompatibility') afgeven. Deze verklaring voorkomt echter niet dat de onverenigbare wet blijft gelden of wordt gehandhaafd: alleen het parlement kan besluiten om de wet aan te passen of in te trekken.¹⁰⁸⁴

Verder mogen overheidslichamen (met uitzondering van het parlement) op grond van artikel 6 HRA niet in strijd handelen met EVRM-rechten, tenzij dat niet anders kan vanwege de naleving van andere wetgeving afkomstig van het parlement. Deze verplichting is afdwingbaar op grond van artikel 7 HRA. Artikel 19 HRA vereist ten slotte dat de regering een verklaring aflegt over de verenigbaarheid van aan het parlement voorgestelde wetten met de rechten uit het EVRM. Concludeert de regering dat een wetsvoorstel niet verenigbaar is met het EVRM, dan kan het parlement deze wet desondanks aannemen.¹⁰⁸⁵

Kortom, ondanks de versterkte bescherming en afdwingbaarheid van het demonstratierecht ex artikel 11 EVRM sinds de *Human Rights Act 1998*, **blijft de bescherming van het recht beperkt** door de soevereiniteit van het parlement. Het parlement kan de bescherming van het recht inperken, zoals recentelijk is gebeurd met de invoering van de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* en de *Public Order Act 2023*. Het is niet zo dat die wetten bij strijdigheid met het EVRM geen toepassing vinden, zoals wel in Nederland het geval is op grond van artikel 94 Gw.

Daar komt bij dat rechters in Engeland demonstranten dikwijls **veroordelen zonder de proportionaliteit van de veroordeling te toetsen aan artikel 11 lid 2 EVRM**.¹⁰⁸⁶ De Engelse rechter voert alleen een proportionaliteitstoets uit bij (bepaalde) bepalingen waarin een expliciete rechtvaardigingsgrond ('reasonable excuse defence') is opgenomen. Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een proportionaliteitstoets passend is.¹⁰⁸⁷ In overige gevallen wordt ervan uitgegaan dat het parlement bij de totstandkoming van de wet reeds heeft afgewogen dat de beperking van het demonstratierecht in die context proportioneel is. Het betreft een **zorgwekkende trend**, die volgens de literatuur op gespannen voet staat met de proportionaliteitstoets die het EHRM destilleert uit het vereiste van artikel 11 lid 2 EVRM, op basis waarvan elke inbreuk van het demonstratierecht noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving.¹⁰⁸⁸ Wanneer rechters zich terughoudend opstellen en afzien van een

¹⁰⁸² Artikel 3 Human Rights Act 1998.

¹⁰⁸³ J. Wadham e.a., *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998* (8e editie), Oxford: Oxford University Press 2024, par. 1.31.

¹⁰⁸⁴ M. Ryan, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, Abingdon: Routledge 2014, p. 177.

¹⁰⁸⁵ Ibid, p. 469-470.

¹⁰⁸⁶ Zie hierover o.a.: *James v DPP* [2015] EWHC 3296 (Admin); *DPP v Cuciurean* [2022] EWHC 736 (Admin); *DPP v Eastburn* [2023] EWHC 1063 (Admin). Zie ook R. Martin, 'Convicting Peaceful Protesters: Proportionality's Proper Place at Criminal Trial', *Oxford Journal of Legal Studies* 2024/44, afl. 2.

¹⁰⁸⁷ *Attorney General for Northern Ireland-Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill* [2022] UKSC 32, par. 53 e.v.; *DPP v Ziegler and others* [2021] UKSC 23; R. Martin, 'Convicting Peaceful Protesters: Proportionality's Proper Place at Criminal Trial', *Oxford Journal of Legal Studies* 2024/44, afl. 2.

¹⁰⁸⁸ R. Martin, 'Convicting Peaceful Protesters: Proportionality's Proper Place at Criminal Trial', *Oxford Journal of Legal Studies* 2024/44, afl. 2.

eigen proportionaliteitstoets – door bijvoorbeeld aan te nemen dat het parlement deze afweziging reeds zorgvuldig heeft gemaakt – wordt hun rol in de bescherming van fundamentele rechten sterk gereduceerd. De rechter fungeert dan niet langer als een onafhankelijke waarborg tegen onevenredige beperkingen van fundamentele rechten, maar laat de uiteindelijke afweziging grotendeels over aan de politieke besluitvorming.¹⁰⁸⁹

9.3 Regulering demonstraties in Engeland

Engeland kent geen specifieke wet voor de regulering van demonstraties, zoals de Wet openbare manifestaties in Nederland. In Engeland worden demonstraties gereguleerd op basis van **openbare ordewetgeving**.

Met name van belang zijn de artikelen 12-14 van de **Public Order Act 1986** (POA 1986), die de politie de bevoegdheid geven om demonstraties te beperken of verbieden. Deze bevoegdheden zijn in 2022 aangescherpt op grond van artikel 73-75 van de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* (PCSCA) en de daarop gebaseerde *Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023* (POA Regulations). Op de bevoegdheden om demonstraties te beperken en de wijzigingen daarvan gaan wij in § 9.3.1 in.

In § 9.3.2 bespreken we vervolgens de nieuwe bevoegdheden en strafbaarstellingen die de Engelse wetgever sinds 2022 heeft ingevoerd met betrekking tot demonstraties. Het gaat daarbij om bepalingen uit zowel de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* (PCSCA) als de *Public Order Act 2023* (POA 2023).

9.3.1 Beperken en verbieden van demonstraties

De *Public Order Act 1986* maakt een onderscheid tussen zich voortbewegende (ook wel dynamische) demonstraties ('public processions', artikel 12 POA 1986) en stilstaande (ook wel statische) demonstraties ('public assemblies', artikel 14 POA 1986). Voor zich voortbewegende demonstraties geldt een verplichting om de demonstratie ten minste zes dagen van tevoren te melden bij de politie; dit is voor stilstaande demonstraties niet vereist.¹⁰⁹⁰ Op grond van artikel 12 en 14 POA 1986 kan de politie onder bepaalde voorwaarden voorschriften opleggen aan een demonstratie. Het is in Engeland dus niet aan een bestuurlijke ambtsdrager zoals een burgemeester om demonstraties te beperken; deze bevoegdheid is toegekend aan een politieambtenaar met een hogere rang ('senior police officer'). Mead schrijft het volgende over wie deze rol precies vervult binnen de politieorganisatie:

'Although generally the senior officer would be the chief officer of police – who must give directions in writing – where persons are assembling with a view to taking part, then it is the most senior officer present at the scene

¹⁰⁸⁹ Ibid, p. 365.

¹⁰⁹⁰ Artikel 11 Public Order Act 1986.

*(however junior and inexperienced she may be) who may impose conditions provided they also have the reasonable belief.*¹⁰⁹¹

Deze politieambtenaar is op grond van de artikelen 12 en 14 POA 1986 bevoegd om een demonstratie te beperken als die redelijkerwijs van mening is dat een demonstratie kan leiden tot **ernstige openbare wanorde, ernstige schade aan eigendommen, een ernstige verstoring van het gemeenschapsleven ('serious disruption to the life of the community') of intimidatie van anderen**.¹⁰⁹² De politieambtenaar kan daarbij de voorschriften opleggen die hij noodzakelijk acht, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie of route van de demonstratie.¹⁰⁹³ In de literatuur is kritiek op deze beperkingsgronden, die niet zijn gedefinieerd en een grote reikwijdte hebben. Bovendien komen ze niet overeen met de beperkingsgronden die artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR hanteren.¹⁰⁹⁴

Indien de 'senior police officer' van mening is dat het verbinden van voorschriften aan een zich voortbewegende demonstratie ('public procession') op grond van artikel 12 POA 1986 onvolgende zal zijn om ernstige openbare wanordelijkheden bij voortbewegende demonstraties in een bepaald gebied te voorkomen, dan dient hij de gemeenteraad ('council of the district') op grond van artikel 13 lid 1 POA 1986 te verzoeken om een **algeheel verbod** op alle, of een bepaalde categorie van, zich voortbewegende demonstraties in dat gebied voor een periode van maximaal drie maanden. De instemming van de minister van Binnenlandse Zaken is vereist voordat een verbod van de gemeenteraad, al dan niet in gewijzigde vorm, in werking kan treden.¹⁰⁹⁵ In Londen geldt op grond van artikel 13 lid 4 POA 1986 overigens een ietwat afwijkend regime. De 'Commissioner of Police of the City of Londen' en de 'Commissioner of Police of the Metropolis' zijn daar bevoegd – en niet verplicht – het verbod uit te vaardigen met toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken. Het betreft dus een algemene verbodsbevoegdheid voor specifiek zich voortbewegende demonstraties.¹⁰⁹⁶ Dit roept, zoals in de literatuur ook wordt gesteld, proportionaliteitsvragen op. Een algeheel verbod laat immers geen ruimte voor een beoordeling van de specifieke omstandigheden van individuele demonstraties.¹⁰⁹⁷

In tegenstelling tot protestmarsen kunnen stilstaande demonstraties (artikel 14 POA 1986) niet worden verboden op basis van een algemene vrees voor verstoring van de openbare orde; bij het invoeren van artikel 14 in 1986 overweegt de regering dat dit 'an excessive limit on the right of assembly and freedom of speech' zou zijn.¹⁰⁹⁸ Een korpschef kan wel verzoeken om een verbod op een statische demonstratie (van minimaal twintig personen¹⁰⁹⁹) wanneer hij

¹⁰⁹¹ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 182.

¹⁰⁹² Artikel 12 lid 1 en 14 lid 1 Public Order Act 1986. Zie ook N.J.L. Swart, "A man's house as his castle?" Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 52.

¹⁰⁹³ Tot de inwerkingtreding van de PCSCA waren de voorschriften voor stilstaande demonstraties (artikel 14 POA 1986) beperkt tot de locatie, de maximale duur en het maximale aantal deelnemers. Sinds 2022 geldt voor stilstaande demonstraties hetzelfde regime als voor voortbewegende demonstraties. Zie: artikel 74 lid 2 onder c Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022; N.J.L. Swart, "Crackdown on protest": de beperking van de demonstratievrijheid in Engeland' *AA* 2025/64, nr. 6, p. 421; Explanatory Notes Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, HL Bill 40, par. 521-522.

¹⁰⁹⁴ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 185-186.

¹⁰⁹⁵ Artikel 13 lid 2 Public Order Act 1986; D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 183.

¹⁰⁹⁶ Zie hierover B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 430.

¹⁰⁹⁷ K. Moss, 'Security or Liberty? Human Rights and Protest'. In: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*, Singapore: Springer 2022, p. 755.

¹⁰⁹⁸ HC Deb 13 January 1986 vol 89, col 798.

¹⁰⁹⁹ Artikel 14A lid 9 Public Order Act 1986.

redelijkerwijs van mening is dat de actie gepaard zal gaan met de betreding van andermans terrein (**'trespass'**) en waarschijnlijk zal leiden tot ernstige verstoring van het gemeenschapsleven of tot aanzienlijke schade aan land, gebouwen of monumenten met historische, architectonische of wetenschappelijke waarde.¹¹⁰⁰ Net als bij zich voortbewegende demonstraties moet de korpschef eerst goedkeuring verkrijgen van de minister van Binnenlandse Zaken en – met uitzondering van Londen – de gemeenteraad ('council of district') voordat een verbodsbevel kan worden uitgevaardigd. Een dergelijk verbod mag niet voor een periode van meer dan vier dagen gelden en kan slechts betrekking hebben op een gebied met een straal van maximaal acht kilometer.¹¹⁰¹

Overlappend met de bovenstaande bevoegdheden uit de POA 1986 is de common law-bevoegdheid van de politie om preventief op te treden tegen een **'breach of the peace'**.¹¹⁰² Er is sprake van een *breach of the peace* wanneer 'schade wordt toegebracht of waarschijnlijk zal worden toegebracht aan een persoon of, in diens aanwezigheid, aan diens eigendommen, of wanneer een persoon vreest voor dergelijke schade door een (gewelddadige) verstoring'.¹¹⁰³ Het betreft een disproportioneel ruime bevoegdheid die regelmatig preventief wordt toegepast bij demonstraties.¹¹⁰⁴ 'Breach of the peace remains the catch-all for dealing with any sort of likely disruption,' schrijft Mead.¹¹⁰⁵ Demonstranten die zich schuldig maken aan een *breach of the peace*, of op het punt staan dit te doen, kunnen worden gearresteerd om te voorkomen dat de verstoring voortduurt of plaatsvindt.¹¹⁰⁶ Daarnaast kunnen zij worden weggestuurd door de politie en, indien zij weigeren daaraan gehoor te geven, worden gearresteerd wegens het belemmeren van de politie bij de uitoefening van haar taken.¹¹⁰⁷

Deze ruime bevoegdheid naar common law is **problematisch**, omdat de toepassing ervan in de praktijk afhankelijk is van de inschatting van de politieambtenaar ter plaatse – in het bijzonder van diens overtuiging dat zich een *breach of the peace* zal voordoen.¹¹⁰⁸ In de literatuur wordt gesteld dat 'the discretion that inheres in an officer's 'speculative judgement' as to whether X is put in fear of harm is 'particularly unpredictable as officers must assess a subjective state of mind''.¹¹⁰⁹ Deze discretionaire ruimte roept niet alleen vragen op in het licht van het voorspelbaarheidsvereiste onder artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR – de beperking moet immers 'prescribed by law' zijn – maar ook wat betreft de proportionaliteit van de maatregel. De toepassing van de bevoegdheid kan er namelijk in resulteren dat personen die zich

¹¹⁰⁰ Artikel 14A lid 1 Public Order Act 1986.

¹¹⁰¹ Artikel 14A lid 6 Public Order Act 1986; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 18.

¹¹⁰² D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 319.

¹¹⁰³ Ibid, p. 319; *R v Howell* [1981] 3 All ER 383.

¹¹⁰⁴ Zie D. Mead, 'Giving Offence is no Offence', *Verfassungsblog* 14 september 2022, <https://verfassungsblog.de/giving-offence-is-no-offence/>.

¹¹⁰⁵ UK Constitutional Law Association, 'David Mead: Be careful what you wish for....it may never happen: the curious incident of peaceful protest under the coalition', 12 mei 2012, <https://ukconstitutionallaw.org/2012/05/22/david-mead-be-careful-what-you-wish-for-it-may-never-happen-the-curious-incident-of-peaceful-protest-under-the-coalition/>.

¹¹⁰⁶ *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249.

¹¹⁰⁷ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 321; artikel 89 Police Act 1996; *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218; N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 52.

¹¹⁰⁸ Zie D. Mead, 'Giving Offence is no Offence', *Verfassungsblog* 14 september 2022, <https://verfassungsblog.de/giving-offence-is-no-offence/>.

¹¹⁰⁹ K. Reid & D. Nicolson, 'Arrest for Breach of the Peace and the European Convention on Human Rights', *Crim LR* 1996/764, p. 769; D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 326.

op een provocerende maar vreedzame wijze gedragen, geen gebruik mogen maken van hun demonstratierecht.¹¹¹⁰

Relevant om te vermelden is daarnaast dat private partijen, lokale overheden en andere publieke instellingen in Engeland veelvuldig gebruikmaken van civielrechtelijke vorderingen – ‘**civil injunctions**’ – waarbij zij de rechter verzoeken om bepaalde vormen van protest op specifieke locaties te verbieden of om personen te weren van het uitvoeren van demonstratiegerelateerde activiteiten.¹¹¹¹ Deze gerechtelijke bevelen – die van kracht zijn op locaties zoals olieterminals, tankstations, luchthavens en snelwegen¹¹¹² – kunnen ook worden uitgevaardigd tegen ‘persons unknown’, wat betekent dat het niet noodzakelijk is om de identiteit van de betrokken demonstranten te achterhalen.¹¹¹³ Verschillende *injunctions* zijn bovendien opgelegd als preventieve maatregel, niet gericht op een specifieke aangekondigde demonstratie.

Het overtreden van een civiel verbodsbevel is op zich geen strafbaar feit. De eiser die het verbod heeft aangevraagd, kan bij de rechtbank een arrestatiebevel aanvragen als diegene van mening is dat de bepalingen van het bevel zijn overtreden. Ook kan de rechter onder bepaalde omstandigheden besluiten om een arrestatiebevoegdheid aan de *injunction* te koppelen.¹¹¹⁴ Uit een analyse van de BBC in 2024 blijkt bijvoorbeeld dat *injunctions* van kracht zijn op meer dan 1.200 locaties in Engeland en Wales.¹¹¹⁵ **‘There is real concern** that our right to dissent, to persuade and to make known our views might be at the mercy of unaccountable private commercial hands, the very targets of the protest’, aldus stelt Mead.¹¹¹⁶

Ook de ***Protection from Harassment Act 1997*** (PFHA) biedt de mogelijkheid om via de rechter een *injunction* te verkrijgen waarmee een demonstrant kan worden verboden een persoon lastig te vallen. Artikel 1 lid 1 PFHA bepaalt dat een persoon geen gedrag mag vertonen dat: (a) neerkomt op intimidatie van een ander en (b) de persoon weet of zou moeten weten dat dit neerkomt op intimidatie van die ander. Hoewel deze wet oorspronkelijk niet is ontworpen met het oog op demonstraties, maar gericht was op de bestrijding van stalking, wordt zij in de praktijk wel toegepast bij protestacties.¹¹¹⁷ Uit de literatuur, en de gesprekken met wetenschappers, blijkt dat de toepassing van de PFHA een disproportionele inbreuk op vreedzaam

¹¹¹⁰ *Redmond-Bate v DPP* [1999] 7 BHRC 375 (DC); *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218; D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 326 e.v. Zie ook: Police accused of ‘alarming’ attack on protest rights after anti-monarchist leader arrested, *The Guardian* 7 mei 2023, <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/may/06/head-of-uks-leading-anti-monarchy-group-arrested-at-coronation-protest>; D. Mead, ‘Anti-monarchy protesters arrested – an expert on what the law says’, *the Conversation* 14 september 2022, <https://theconversation.com/anti-monarchy-protesters-arrested-an-expert-on-what-the-law-says-190603>.

¹¹¹¹ W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 18; Y. Vanderman, *Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown*, 2023/1, www.landmarkchambers.co.uk.

¹¹¹² W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 40.

¹¹¹³ Y. Vanderman, *Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown*, Landmark Chambers 2023/1.1, www.landmarkchambers.co.uk p. 46; N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 53; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 39.

¹¹¹⁴ W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 39.

¹¹¹⁵ ‘Slow-walk’ protests banned at 1,200 locations’ *BBC* 2 juli 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cjee-gzv09l30>.

¹¹¹⁶ D. Mead, ‘A chill through the back door? The privatised regulation of peaceful protest’, *Public Law* 2013.

¹¹¹⁷ Zie de artikelen 3 en 3A *Protection from Harassment Act 1997*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 45. Zie ook N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023, p. 110.

protest kan opleveren, omdat de term ‘intimidatie’ in deze context breed kan worden uitgelegd en vormen van vreedzaam, disruptief protest kan omvatten.¹¹¹⁸

In een interview met Engelse wetenschappers wordt verder gesteld dat *injunctions* in de praktijk erg lastig zijn om aan te vechten voor demonstranten. Het voeren van een procedure kan duur zijn en demonstranten zijn bovendien vaak niet op de hoogte van het geldende gerechtelijk verbod. Deze praktijk lijkt niet alleen moeilijk verenigbaar met artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR, met name wat betreft de vereisten van voorzienbaarheid en proportionaliteit, maar roept ook vragen op in het licht van het **recht op een eerlijk proces**, zoals gewaarborgd onder artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. In de literatuur wordt in dit kader het volgende gesteld ten aanzien van *injunctions* onder de PFHA:

‘An anti-harassment injunction can be obtained on the lower civil standard of proof with hearsay evidence much more the norm. It may of course have been granted against ‘persons unknown’ who will be bound provided they are given notice of its terms (perhaps only by posting on a relevant fence) and will almost certainly have been granted without protesters being given notice of the hearing.’¹¹¹⁹

In het Engelse recht **ontbreekt bovendien een regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse voorlopige voorzieningenrechtspraak**, waarbij demonstranten met een spoedeisend belang de rechter om een voorlopige voorziening kunnen vragen voorafgaand aan de demonstratie. Dit vormt in Nederland een veelgebruikt rechtsbeschermend instrument. In Engeland daarentegen buigt de rechter zich doorgaans pas na afloop van de demonstratie over de rechtmatigheid van gestelde beperkingen.¹¹²⁰ Een Engelse wetenschapper stelt in dit kader: ‘How do you ensure full protection for the right to protest and assemble when you do not have effective and timely mechanisms in place to allow people to challenge policing/state power? Without that, you risk a much wider group being chilled.’

9.3.1.1 Wijzigingen op grond van recente wet- en regelgeving

De regering voert in de artikelen 73 tot en met 75 van de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* een aantal wijzigingen door die betrekking hebben op de wijze waarop de politie demonstraties kan beperken op grond van de artikelen 12 en 14 POA 1986. Met name relevant is dat de PCSCA een **extra beperkingsgrond** toevoegt aan de artikelen 12 en 14 POA 1986. De politie kan demonstraties nu ook beperken in geval van geluid (**‘noise’**) dat de activiteiten van een organisatie in de nabije omgeving ernstig kan verstoren of wezenlijke dan wel noemenswaardige effecten (**‘significant or relevant impact’**) kan hebben op personen in de buurt van de demonstratie.¹¹²¹ Van noemenswaardige effecten is sprake als de geluidsoverlast kan leiden tot intimidatie of het lastigvallen, alarmeren of verontrusten van die personen.¹¹²² Bij de

¹¹¹⁸ D. Mead, ‘A chill through the back door? The privatised regulation of peaceful protest’, *Public Law* 2013.

¹¹¹⁹ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 409.

¹¹²⁰ N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 429.

¹¹²¹ Artikel 73 lid 2-3 en 74 lid 2-5 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022; artikel 12(1) sub aa en ab en artikel 14(1) sub aa en ab Public Order Act 1986.

¹¹²² Artikel 73(3) en 74(5) Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022; N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 420-421.

beoordeling of de gevolgen als wezenlijk kunnen worden aangemerkt, spelen factoren een rol zoals het aantal personen dat de gevolgen ervaart, evenals de duur en intensiteit van deze gevolgen. Deze nieuwe beperkingsgrond kent daarmee een ruime reikwijdte. Dat blijkt ook uit de voorbeelden die het ministerie van Binnenlandse Zaken zelf aanhaalt:

‘A noisy protest in a town centre may not meet the threshold, but a protest creating the same amount of noise outside a school might, given the age of those likely to be affected and how those in the school are trying to sit down to learn on an average day. A noisy protest outside an office with double glazing may not meet the threshold, but a protest creating the same amount of noise outside a care home for elderly people, a GP surgery or small, street-level businesses might, given the level of disruption likely to be caused.’¹¹²³

‘**An existential threat to protest**’, zo typeert Mead de nieuwe beperkingsgrond.¹¹²⁴ Het produceren van geluid is nagenoeg inherent aan demonstraties; met name grote demonstraties gaan niet zelden gepaard met enige geluidsoverlast. Het VN-Mensenrechtencomité overweegt in General Comment 37 dat beperkingen van het demonstratierecht de essentie van het demonstratierecht niet mogen aantasten.¹¹²⁵ Bovendien is de beperkingsgrond niet in lijn met de beperkingsgronden die artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR hanteren. Deze beperkingsgronden zouden volgens de Guidelines van de Venice Commission en de ODIHR/OSCE op nationaal niveau niet moeten worden aangevuld door andere gronden, en zouden restrictief door de autoriteiten moeten worden uitgelegd.¹¹²⁶ Relevant is verder dat de beperkingsgrond niet afhankelijk is van een objectieve vaststelling van het geluidsniveau. Het is aan de politie om te beoordelen of de geluidsoverlast wezenlijk of noemenswaardig is en dus *kan* leiden tot het intimideren, lastigvallen, alarmeren of verontrusten van personen in de buurt.¹¹²⁷ De Joint Committee on Human Rights – een parlementaire commissie die toeziet op de naleving van mensenrechten in het Verenigd Koninkrijk en wetsvoorstellen in dat kader toetst¹¹²⁸ – overweegt ten aanzien van de nieuwe beperkingsgrond dat ‘this new trigger is neither necessary nor proportionate, and should be removed from the Bill’.¹¹²⁹

De artikelen 12 en 14 POA 1986 geven de politie dus veel discretionaire ruimte in het beperken van demonstraties.¹¹³⁰ Worden de voorschriften overtreden die de politieambtenaar aan een demonstratie verbindt, dan is het op grond van artikel 75 PCSCA voor een veroordeling niet

¹¹²³ HC Deb 8 June 2021, Public Bill Committee, *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill (Tenth sitting)*, col 394.

¹¹²⁴ D. Mead “Yes, you can... but only if you’re quiet”, *Verfassungsblog* 17 maart 2021, verfassungsblog.de/uk-silence-protest/.

¹¹²⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 36.

¹¹²⁶ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2019, par. 130.

¹¹²⁷ N.J.L. Swart, “Crackdown on protest: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6; D. Mead voor Amnesty International UK, “Bad’ Disruption: Rule Changes that Threaten the Right to Protest by David Mead”, 8 oktober 2024, amnesty.org.uk/blogs/human-rights-are-answer/bad-disruption-rule-changes-threaten-right-protest-david-mead.

¹¹²⁸ Zie: <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/>.

¹¹²⁹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 3.

¹¹³⁰ D. Mead voor Amnesty International UK, “Bad’ Disruption: Rule Changes that Threaten the Right to Protest by David Mead”, 8 oktober 2024, amnesty.org.uk/blogs/human-rights-are-answer/bad-disruption-rule-changes-threaten-right-protest-david-mead.

langer nodig om te bewijzen dat de demonstranten op de hoogte waren van die voorschriften. Het is voldoende dat zij dit redelijkerwijs hadden moeten weten (**‘ought to know that the condition has been imposed’**).¹¹³¹ Als motivering voor deze wijziging voert de regering aan dat zij wil voorkomen dat demonstranten ‘een maas in de wet benutten’ zodra zij op de hoogte worden gesteld van de aan een demonstratie verbonden voorschriften. Volgens de regering komt het voor dat sommige demonstranten opzettelijk niet kennisnemen van de opgelegde voorschriften – bijvoorbeeld door deze te verscheuren of hun oren te bedekken – waardoor zij vervolging wegens overtreding van die voorschriften kunnen ontlopen.¹¹³² In de literatuur wordt opgemerkt dat het gevolg van deze wetswijziging is dat ook onopzettelijke overtredingen door demonstranten strafbaar worden gesteld, zelfs wanneer zij daadwerkelijk niet op de hoogte zijn van de opgelegde voorschriften. Waar organisatoren doorgaans geïnformeerd zijn over de inhoud van de aan een demonstratie verbonden voorwaarden, geldt dit lang niet altijd voor individuele deelnemers.¹¹³³ Ook de Joint Committee on Human Rights merkt in diens toetsing van het wetsvoorstel op dat: ‘we are concerned that the PCSC Bill would amend this offence in a manner that would go much further than is necessary to close this loophole, amounting to a **disproportionate interference** with the right to peaceful protest’.¹¹³⁴

Verder worden met de PCSCA de **sancties verhoogd** voor het overtreden van de artikelen 12 en 14 POA 1986. Volgens de regering waren de sancties niet langer in verhouding met de schade die demonstranten met hun ‘steeds disruptievere tactieken’ kunnen aanrichten.¹¹³⁵ Voor deelnemers aan demonstraties die de artikelen 12 en 14 POA 1986 overtreden, is de maximale geldboete verhoogd van niveau 3 (£ 1.000,-) naar niveau 4 (£ 2.500,-) en daarmee gelijkgetrokken met de maximale geldboete voor demonstratieorganisatoren die deze delicten begaan en voor personen die anderen hiertoe aanzetten. Voor demonstratieorganisatoren is de maximale gevangenisstraf verhoogd van drie maanden naar zes maanden gevangenisstraf. Dit geldt eveneens voor personen die anderen aanzetten tot deze delicten.¹¹³⁶ In de literatuur wordt verwezen naar General Comment 37, waarin wordt overwogen dat beperkingen niet gericht moeten zijn op het ontmoedigen van het deelnemen aan demonstraties of het creëren van een **chilling effect**, maar op het faciliteren van het demonstratierecht.¹¹³⁷ De Joint Committee on Human Rights merkt over de verhoging van de sancties in de PCSCA het volgende op:

¹¹³¹ Artikel 75 lid 3-4 en lid 8-9 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022; D. Mead, ‘Some Initial Thoughts on the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill – The New Public Order Powers in Clauses 54-60’, *Protest Matters* 12 maart 2021, protestmatters.wordpress.com/2021/03/14/some-fuller-initial-thoughts-on-the-police-crime-sentencing-and-courts-bill-2011-the-new-public-order-powers-in-clauses-54-60/.

¹¹³² Home Office, *Protest powers: Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 factsheet* (Policy paper), geüpdate op 20 augustus 2022, gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet; N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 421.21.

¹¹³³ European Center for Not-for-Profit Law, ‘The United Kingdom’s Police, Crime, Sentencing and Courts Bill. Analysis of compliance with international human rights standards’, 21 april 2021, https://ecnl.org/sites/default/files/2021-04/ECNL%20SUMMARY%20-%20Police%20Crime%20Sentencing%20and%20Courts%20Bill%20Briefing%2022%20April_o.pdf, p. 16.

¹¹³⁴ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 25.

¹¹³⁵ HC Deb 8 June 2021, Public Bill Committee, *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill (Tenth sitting)*, col 392.

¹¹³⁶ Zie artikel 75 lid 8-10 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022.

¹¹³⁷ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 36; European Center for Not-for-Profit Law, ‘The United Kingdom’s Police, Crime, Sentencing and Courts Bill. Analysis of compliance with international human rights standards’, 21 april 2021, https://ecnl.org/sites/default/files/2021-04/ECNL%20SUMMARY%20-%20Police%20Crime%20Sentencing%20and%20Courts%20Bill%20Briefing%2022%20April_o.pdf, p. 16-17.

‘Criminal sanctions for peaceful protest require compelling justification. We do not believe that the need for increased penalties for failing to comply with conditions imposed by the police has been made out. There is a real risk that more substantial penalties would have the effect of dissuading people from exercising their right to engage in peaceful protest. The clauses that increase penalties for breaching conditions placed on protests should be removed from the Bill.’¹¹³⁸

Ten slotte is relevant dat de PCSCA een bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken introduceert om regelingen (‘regulations’) op te stellen waarin de minister uiteenzet hoe bepaalde termen uit de artikelen 12 en 14 POA 1986 – waaronder de beperkingsgrond ‘ernstige verstoring van het gemeenschapsleven’ – moeten worden uitgelegd.¹¹³⁹ Op grond van deze nieuwe bevoegdheid vaardigt de minister in 2023 de **Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023** (POA Regulations) uit.¹¹⁴⁰

In de POA Regulations bepaalt de minister onder andere dat sprake is van een ernstige verstoring (‘serious disruption’) van het gemeenschapsleven in de zin van de artikelen 12 en 14 POA 1986 wanneer een demonstratie door fysieke belemmering kan resulteren in het verhinderen of **meer dan gering** (‘more than minor’) belemmeren van het uitvoeren van alledaagse activiteiten, waarbij vooral moet worden gedacht aan reizen. Ook het door fysieke belemmering verhinderen of meer dan gering verstoren of vertragen van de levering van tijdgevoelige producten en essentiële diensten wordt met deze regeling als ernstig verstorend bestempeld.¹¹⁴¹ ‘Someone hindered for say 10, maybe 15 minutes, from making a single journey can now be said, under the new definition, to have suffered ‘serious disruption’’, overweegt Mead.¹¹⁴²

De regering tracht de lat voor het opleggen van beperkingen dus te verlagen door de term ‘ernstige verstoring’ te herinterpreteren als ‘een meer dan geringe verstoring’. De verruimde uitleg van het begrip ‘serious disruption’ zou er naar verwachting toe leiden dat de politie tot maar liefst vijftig procent meer beperkingen zou opleggen dan eerdere jaren en dat het aantal vervolgingen aanzienlijk zou toenemen.¹¹⁴³

De POA Regulations zijn in juni 2023 via een resolutie goedgekeurd door zowel het Lagerhuis als het Hogerhuis.¹¹⁴⁴ Hoewel het Hogerhuis instemde met de regelgeving, ging dit gepaard met een zogenoemde ‘**regret motion**’. Daarin spreekt het Hogerhuis zijn spijt uit over de wijze waarop de POA Regulations aan het Hogerhuis zijn voorgelegd en roept het de regering op de

¹¹³⁸ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 26.

¹¹³⁹ Artikel 73 lid 4 en artikel 74 lid 6 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022.

¹¹⁴⁰ Artikelen 73(4) en 74(6) Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022.

¹¹⁴¹ Artikelen 2-3 Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023.

¹¹⁴² D. Mead voor Amnesty International UK, “Bad’ Disruption: Rule Changes that Threaten the Right to Protest by David Mead”, 8 oktober 2024, amnesty.org.uk/blogs/human-rights-are-answer/bad-disruption-rule-changes-threaten-right-protest-david-mead.

¹¹⁴³ *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin), par. 6, 33.

¹¹⁴⁴ Artikel 12 lid 15 en artikel 14 lid 14 Public Order Act 1986; J. Goddard, ‘Draft Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023: ‘Fatal’ and ‘regret’ motions’ (House of Lords Library 12 June 2023) lordslibrary.parliament.uk/draft-public-order-act-1986-serious-disruption-to-the-life-of-the-community-regulations-2023-fatal-and-regret-motions/; *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin), par. 43.

regels alsnog in te trekken.¹¹⁴⁵ De regering had namelijk al geprobeerd – via amendering van de in de volgende sectie te bespreken *Public Order Act 2023* – om ‘serious disruption’ uit de *Public Order Act 1986* gelijk te stellen aan ‘a hindrance that is more than minor’.¹¹⁴⁶ Deze wijziging van de primaire wetgeving is destijds door het Hogerhuis verworpen,¹¹⁴⁷ waarop de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken heeft besloten om het dan maar via secundaire wetgeving (lagere wetgeving) te proberen, door het opstellen van de POA Regulations. Een lid van het Hogerhuis stelt over deze gang van zaken het volgende:

*‘What has taken place is an absolute, fundamental constitutional outrage. (...) Primary legislation was defeated. So what do the Government do? They do not bring forward new primary legislation. They try to sneak through secondary legislation in an underhand way without proper public consultation.’*¹¹⁴⁸

Naast de constitutioneel problematische procedure die de regering volgt, staat de verlaagde drempel voor het beperken van demonstraties op gespannen voet met artikel 11 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM waarin het oordeelt dat demonstraties een zekere mate van hinder met zich mee kunnen brengen die tot op zekere hoogte dient te worden getolereerd.¹¹⁴⁹ Kort na de inwerkingtreding van de POA Regulations stapt mensenrechtenorganisatie Liberty naar de rechter om de regelgeving aan te vechten. In mei 2024 oordeelt de High Court dat de POA Regulations **onwettig** zijn.¹¹⁵⁰ Volgens de rechter valt de door de minister van Binnenlandse Zaken geïntroduceerde term ‘more than minor’ niet binnen de reikwijdte van het begrip ‘serious’ zoals bedoeld in de primaire wetgeving. Daarmee heeft de minister gehandeld buiten haar wettelijke bevoegdheid (*ultra vires*) door via secundaire regelgeving feitelijk een wijziging in de primaire wet aan te brengen.¹¹⁵¹ Bovendien was het consultatieproces gebrekkig: het voorstel was niet voorgelegd aan belanghebbende partijen die mogelijk negatief door de regels zouden worden geraakt, zoals actiegroepen en mensenrechtenorganisaties.¹¹⁵² In mei 2025 bevestigt het Court of Appeal de uitspraak dat de POA Regulations onwettig zijn.¹¹⁵³

¹¹⁴⁵ HL Deb 13 June 2023, vol 830, col 1938. Dat het Hogerhuis tocht instemt met de resolutie heeft te maken met de politieke en constitutionele verhoudingen ten opzichte van het gekozen Lagerhuis, zie o.a. Lord Rooker in col. 1920: ‘It is not the role, and can never be the role, of the unelected House to have the last word. The last word on every issue belongs in the elected House.’ Zie N.J.L. Swart, “Crackdown on protest”: de beperking van de demonstratievrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 426.

¹¹⁴⁶ Zie amendement 48 bij de *Public Order Act 2023* van Lord Sharpe of Epsom, HL Report Stage, bills.parliament.uk/bills/3153/stages/17243/amendments/10004285; *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin), par. 27. De regering hanteert deze definitie van het begrip ernstige verstoring overigens ook bij de delicten *locking on* en *tunnelling*. Zie artikel 34 Public Order Act.

¹¹⁴⁷ HL Deb 7 February 2023, vol 827, cols 1121-1123 (Lord Coaker).

¹¹⁴⁸ HL Deb 13 June 2023, vol 830, col 1915.

¹¹⁴⁹ Zie o.a. EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*), par. 85; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

¹¹⁵⁰ *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin).

¹¹⁵¹ *Ibid.*, par. 45 e.v.

¹¹⁵² Secondary Legislation Scrutiny Committee (38th Report of Session 2022-23), *Draft Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023* (2023, HL 189), p. 4, 6; *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin), par. 131 e.v.

¹¹⁵³ *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2025] EWCA Civ 571.

9.3.2 Nieuwe bevoegdheden en strafbaarstellingen vanaf 2022

Tegen de achtergrond van toenemende maatschappelijke onrust over verstorende demonstratietactieken introduceert de Engelse wetgever vanaf 2022 een breed scala aan maatregelen om de uitoefening van het demonstratierecht verder in te perken. Twee belangrijke wetten staan daarbij centraal: de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* (PCSCA) en de *Public Order Act 2023* (POA 2023). Op het moment van schrijven ligt er bovendien een nieuw wetsvoorstel bij het Lagerhuis: de *Crime and Policing Bill* (CPB).

Een Engelse wetenschapper overweegt dat het gaat om sterk reactieve wetgeving, waarbij een ‘overall thought-through plan’ ontbreekt en waarbij de regering gevoelig is voor negatieve beeldvorming en ophef in de media. Ook de Joint Committee on Human Rights, de parlementaire commissie die belast is met het toezicht op mensenrechten in het Verenigd Koninkrijk,¹¹⁵⁴ merkt bij diens toetsing van de PCSCA het volgende op:

The law currently provides the police with powers to deal with public assemblies and processions that descend into violence, but also contains some restrictions on non-violent demonstrations. Part 3 of the Government’s Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, which is currently before Parliament, would increase those restrictions on non-violent protest in a way that we believe is inconsistent with our rights. (...)

*The current rhetoric around protest tends to downplay the importance of the right to peaceful protest and treat it as an inconvenience in conflict with the public interest. To help address this, we propose the introduction of express statutory protection for the right to protest, setting out the obligation on public authorities to refrain from interfering unlawfully with the right but also the duty to facilitate protest.*¹¹⁵⁵

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste bepalingen uit deze wetgeving en wetsvoorstellen besproken. Eerst komt aan bod welke aanvullende bevoegdheden en strafbaarstellingen de PCSCA – naast de reeds besproken wijzigingen van de artikelen 12 en 14 POA 1986 – introduceert (§ 9.3.2.1). Vervolgens worden de nieuwe bepalingen uit de POA 2023 uiteengezet (§ 9.3.2.2). Tot slot wordt kort stilgestaan bij enkele relevante aspecten van de momenteel aanhangige CPB (§ 9.3.2.3).

9.3.2.1 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022

In 2022 introduceert de regering met de PCSCA de eerste grote wijzigingen van het Engelse demonstratierecht in circa twintig jaar.¹¹⁵⁶ De *trigger* voor de hervormingen zijn de anderhalve week durende demonstraties van Extinction Rebellion in Londen in april 2019, waarbij de

¹¹⁵⁴ Zie: <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/>.

¹¹⁵⁵ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 4.

¹¹⁵⁶ Zie de artikelen 73–82 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*; D. Mead, ‘Some Initial Thoughts on the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill – The New Public Order Powers in Clauses 54–60’, *Protest Matters* 12 maart 2021, protestmatters.wordpress.com/2021/03/14/some-fuller-initial-thoughts-on-the-police-crime-sentencing-and-courts-bill-2011-the-new-public-order-powers-in-clauses-54-60/.

politie meer dan duizend actievoerders arresteert wegens het blokkeren van bruggen en wegen.¹¹⁵⁷ Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken bestaat er, gelet op dergelijke protest-tactieken, een dringende noodzaak om het verouderde instrumentarium van de POA 1986 uit te breiden:¹¹⁵⁸

‘Over recent years, certain tactics used by some protesters have caused a disproportionate impact on the hardworking majority seeking to go about their everyday lives. This has included halting public transport networks, obstructing roads, blocking ambulances from reaching hospitals and preventing hundreds of hard-working people from getting to their jobs.’¹¹⁵⁹

De PCSCA bevat – in het derde deel van de wet – de volgende demonstratie-gerelateerde maatregelen:

- (i) De verruiming van de bevoegdheden en sancties op grond van de artikelen 12 en 14 POA 1986 (zie § 9.3.1.1)
- (ii) De verhoging van de sanctie voor deelname aan ‘wilful obstruction of the highway’ (artikel 137 van de *Highways Act 1980*)

Deze maatregel verhoogt de maximale straf voor het opzettelijk blokkeren van een openbare weg van een geldboete van £ 1000,- naar een geldboete zonder wettelijk maximum en/of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.¹¹⁶⁰ Daarnaast staat in de bepaling dat dit strafbare feit ook kan worden gepleegd wanneer de betreffende weg door de politie of een bevoegde autoriteit is afgesloten.¹¹⁶¹ Deelname aan een vreedzame demonstratie mag volgens het EHRM in beginsel niet worden blootgesteld aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie, in het bijzonder niet aan vrijheidsbeneming.¹¹⁶² De forse strafverzwaring roept daarmee serieuze vragen op over de proportionaliteit van de maatregel in het licht van artikel 11 EVRM.

- (iii) Een nieuwe bevoegdheid om beperkingen op te leggen aan protesten van één persoon

De PCSCA voegt een nieuwe bepaling aan de *Public Order Act 1986* toe – artikel 14 ZA POA 1986 – op basis waarvan de politie de bevoegdheid heeft om voorschriften op te leggen bij protesten van één persoon (‘one person protests’).¹¹⁶³ Is de ‘senior police officer’ redelijkerwijs van mening dat het door de demonstrant veroorzaakte geluid (‘noise’) de activiteiten van een

¹¹⁵⁷ ‘Extinction Rebellion Protests: What happened?’, *BBC* 25 april 2019, bbc.co.uk; R. Martin, ‘The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A “modest reset of the scales”?’ *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021, p. 4.

¹¹⁵⁸ S. Lipscombe, J. Dawson & J. Beard, *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill: Progress of the Bill* (Research Briefing No 9273, House of Commons Library 22 April 2022), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9273/CBP-9273.pdf, p. 23; Home Office en Ministry of Justice, ‘Memorandum for the Joint Committee on Human Rights’, 9 maart 2021, publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0268/JCHRfinalMEMO.pdf.

¹¹⁵⁹ Home Office, *Protest powers: Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 factsheet* (Policy paper), geüpdate op 20 augustus 2022, gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet.

¹¹⁶⁰ Artikel 80 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*. Indien artikel 281(5) van de *Criminal Justice Act 2003* in werking treedt wordt deze straf verhoogd naar 51 weken.

¹¹⁶¹ Artikel 80 lid 3 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*.

¹¹⁶² EHRM 17 mei 2011, appl. nr. 28495/06 e.a. (*Akgöl en Göl/Turkije*), par. 43; EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (*Gün en anderen/Turkije*), par. 83.

¹¹⁶³ Artikel 79 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*.

organisatie in de nabije omgeving ernstig kan verstoren of wezenlijke dan wel noemenswaardige effecten ('significant or relevant impact') kan hebben op personen in de buurt van de demonstratie, dan kan die agent de voorschriften opleggen die hij noodzakelijk acht.¹¹⁶⁴ Van noemenswaardige effecten is sprake als de geluidsoverlast kan leiden tot intimidatie of het lastigvallen, alarmeren of verontrusten van die personen.¹¹⁶⁵ Aangezien dit onderzoek zich focust op het demonstratierecht (dat met meerdere personen wordt uitgeoefend), gaan we op deze bevoegdheid niet verder in.

(iv) Wettelijke verankering van het common law-delict 'public nuisance' (publieke overlast)

Het in de *common law* ontwikkelde strafbare feit van **public nuisance** (publieke overlast) wordt met de PCSCA vervangen door een aanzienlijk ruimere, in de wet vastgelegde bepaling.¹¹⁶⁶ Van het sindsdien in artikel 78 PCSCA verankerde *public nuisance* kan al sprake zijn als een persoon ernstige hinder veroorzaakt door het publiek te belemmeren in het uitoefenen van een recht 'that may be exercised or enjoyed by the public at large'. Ook het creëren van (een risico op) ernstige schade ('serious harm') voor het publiek levert *public nuisance* op, waarbij overigens geldt dat onder ernstige schade niet alleen fysieke schade valt, maar ook het veroorzaken van ernstige irritatie ('annoyance') of ongemak ('inconvenience'). Op het overtreden van artikel 78 PCSCA staat een maximale gevangenisstraf van tien jaren.¹¹⁶⁷ Demonstranten worden regelmatig veroordeeld voor het delict van *public nuisance*, bijvoorbeeld bij blokkadeacties.¹¹⁶⁸ De Joint Committee on Human Rights uit in diens rapport **ernstige zorgen** over de nieuwe bepaling:

*'We are seriously concerned that, as currently drafted, the public nuisance offence may be used to criminalise non-violent protest that would be protected by Articles 10 and 11 of the ECHR. The offence would catch not only individuals who cause "serious annoyance" or "serious inconvenience" to the public but also those who create a risk of causing serious annoyance or serious inconvenience.'*¹¹⁶⁹

Het strafbaar stellen van gedrag dat 'ernstige irritatie' veroorzaakt, legt volgens het rapport van de Joint Committee on Human Rights een **onredelijk lage drempel aan voor criminalisering** van demonstraties – demonstraties kunnen naar hun aard immers irritatie of hinder veroorzaken, hetgeen soms juist het doel is van demonstraties.¹¹⁷⁰ Daarbij is het opleggen van een maximale gevangenisstraf van tien jaar voor gedragingen die als *public nuisance* worden gekwalificeerd **flagrant disproportioneel** en dus in strijd met artikel 11 EVRM. De

¹¹⁶⁴ Artikel 79 lid 1-2 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*; artikel 14ZA lid 1-2 *Public Order Act 1986*.

¹¹⁶⁵ Artikel 79 lid 7 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*; artikel 14ZA lid 7 *Public Order Act 1986*. Zie ook R. Martin, 'The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A "modest reset of the scales"?' *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021, p. 19.

¹¹⁶⁶ D. Mead, 'Some Initial Thoughts on the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill – The New Public Order Powers in Clauses 54-60', *Protest Matters* 12 maart 2021 protestmatters.wordpress.com/2021/03/14/some-fuller-initial-thoughts-on-the-police-crime-sentencing-and-courts-bill-2011-the-new-public-order-powers-in-clauses-54-60/.

¹¹⁶⁷ Ibid; artikel 78 lid 2-4 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*.

¹¹⁶⁸ Zie hierover o.a. *R. v Hallam and Others [2025]* EWCA Crim 199; N.J.L. Swart, 'Crackdown on protest': de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland' *AA* 2025/64, nr. 6, p. 421-422.

¹¹⁶⁹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021-22) (2021, HL 23, HC 31), p. 28.

¹¹⁷⁰ Ibid, p. 29; verwijzing naar bijdrage van UNISON (PCS0093).

commissie stelt daarnaast dat de noodzaak voor deze nieuwe bepaling ontbreekt: ‘There are already a plethora of offences available to police in the context of protests.’¹¹⁷¹ Met andere woorden: bestaande wetgeving biedt reeds voldoende instrumenten om op te treden, zonder dat daarvoor een dergelijk vage en ruim geformuleerde nieuwe strafbepaling vereist is.

(v) De uitbreiding van de mogelijkheden om demonstraties te beperken in de omgeving van het Britse parlement

Demonstraties rondom het parlement zijn onderworpen aan aanvullende beperkingen. Op basis van de *Police Reform and Social Responsibility Act 2011* bestaat er een ‘controlled area’ rondom het parlement.¹¹⁷² Binnen dit gebied zijn bepaalde activiteiten verboden, waaronder het ongeautoriseerd gebruik van luidsprekers, het opzetten van tenten en het gebruik van slaapuitrusting. De PCSCA breidt de omvang van deze ‘controlled area’ uit en voegt het belemmeren van de doorgang van voertuigen naar of van het parlement toe aan de lijst van verboden gedragingen.¹¹⁷³ ‘Belemmering’ (‘obstruction’) wordt ruim gedefinieerd als ‘het bemoeilijken van de doorgang van een voertuig’, ongeacht of dit gebeurt door het gebruik van een voorwerp of op andere wijze, en is van toepassing op voertuigen van welke aard dan ook.¹¹⁷⁴ Martin overweegt in dit verband: ‘Might this include waving one’s placard on the pavement close to the road, or indeed one’s mere presence close to an entry or exist the passage, if means the vehicle driver has to pay extra care and attention?’¹¹⁷⁵

De politie kan eenieder die zich schuldig maakt aan een verboden activiteit – of op het punt staat dat te doen – in deze zone gelasten de activiteit niet uit te voeren.¹¹⁷⁶ Het niet-opvolgen van een dergelijk bevel is een strafbaar feit waarop een geldboete zonder wettelijk maximum staat.¹¹⁷⁷ De Joint Committee on Human Rights overweegt in diens rapport over de PCSCA het volgende met betrekking tot de nieuwe maatregel:

*‘We welcome the Government’s commitment to ensuring access to the Parliamentary estate for those who have business there. However, it is important that protesters can protest outside democratic institutions and have their voices heard. The police should use the new powers sparingly and only when necessary to ensure access to the Parliamentary estate.’*¹¹⁷⁸

¹¹⁷¹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 30.

¹¹⁷² Artikel 142–149A *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*.

¹¹⁷³ Artikel 76 lid 2 en 3 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*.

¹¹⁷⁴ Artikel 76 lid 3 onder a en c *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*; R. Martin, ‘The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A “modest reset of the scales”?’ *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021, p. 20.

¹¹⁷⁵ R. Martin, ‘The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A “modest reset of the scales”?’ *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021, p. 20.

¹¹⁷⁶ 143 lid 1 *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*.

¹¹⁷⁷ 143 lid 8 *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*; R. Martin, ‘The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A “modest reset of the scales”?’ *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021, p. 20; Home Office, *Protest powers: Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 factsheet* (Policy paper), geüpdate op 20 augustus 2022, gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, p. 18–19.

¹¹⁷⁸ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 34.

9.3.2.2 Public Order Act 2023

Tijdens de behandeling van de PCSCA in september en oktober 2021 voeren actievoerders van Insulate Britain verschillende snelwegblokkades uit, waarbij sommigen zichzelf vastlijmen aan het wegdek.¹¹⁷⁹ Als reactie op onder meer deze acties poogt de regering de PCSCA verder uit te breiden door zeer laat in het wetgevingsproces nog een serie substantiële amendementen bij het Hogerhuis in te dienen.¹¹⁸⁰ Vanwege het ontbreken van voldoende tijd voor een grondige beoordeling worden deze voorstellen door het Hogerhuis afgewezen.¹¹⁸¹ De voorgestelde maatregelen worden vervolgens ondergebracht in een afzonderlijk wetsvoorstel: de *Public Order Act 2023* (POA 2023).¹¹⁸²

Volgens de toelichting op de POA 2023 is het doel van de wet om de politiebevoegdheden te versterken, zodat gevaarlijke en zeer verstorende demonstratietactieken effectief kunnen worden aangepakt.¹¹⁸³ Recente veranderingen in de tactieken van bepaalde demonstranten hebben volgens de regering enkele lacunes in de bestaande wetgeving aan het licht gebracht. Voorbeelden hiervan zijn het vastlijmen aan gebouwen of voertuigen, het blokkeren van wegen, het graven van tunnels onder bouwlocaties en het belemmeren van de toegang tot bijvoorbeeld olie-raffinaderijen of drukkerijen.¹¹⁸⁴ Het ministerie van Binnenlandse Zaken spreekt in een Policy Paper van ‘guerrilla tactics used by a small minority of protesters [that] have caused a disproportionate impact on the hardworking majority seeking to go about their everyday lives, cost millions in taxpayers’ money and put lives at risk’.¹¹⁸⁵

De Joint Committee on Human Rights van het Britse parlement is in diens toetsing van het wetsvoorstel zeer kritisch en stelt dat het invoeren van nieuwe delicten niet noodzakelijk en niet proportioneel is.¹¹⁸⁶ Verder overweegt de commissie het volgende:

*‘While the stated intention behind the Bill is to strengthen police powers to tackle dangerous and highly disruptive protest tactics, its measures go beyond this, to the extent that we believe they pose an **unacceptable threat** to the fundamental right to engage in peaceful protest. The right to peaceful protest is a cornerstone of democracy, which should be championed and protected rather than stifled.’*

‘We are concerned that the Government are proposing further sweeping restrictions on peaceful protest, having already introduced measures we considered to be inconsistent with the right to protest in the Police, Crime

¹¹⁷⁹ Lauren Nickolls, *Public Order Bill* (Research Briefing No 9525, House of Commons Library 19 May 2022), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9525/CBP-9525.pdf, p. 5.

¹¹⁸⁰ Home Office, ‘Government cracking down on highly disruptive protest tactics’, 2 december 2021, gov.uk/government/news/government-cracking-down-on-highly-disruptive-protest-tactics; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 1.

¹¹⁸¹ HL Deb 24 November 2021, vol 816; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 1.

¹¹⁸² Lauren Nickolls, *Public Order Bill* (Research Briefing No 9525, House of Commons Library 19 May 2022), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9525/CBP-9525.pdf, p. 5. Zie ook N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 422 e.v.

¹¹⁸³ Explanatory Notes Public Order Bill, HL Bill 61–EN, par. 1.

¹¹⁸⁴ Ibid, par. 7.

¹¹⁸⁵ Toevoeging door de auteur; Home Office, *Public Order Bill: factsheet* (Policy Paper), geupdate op 30 augustus 2023, gov.uk/government/publications/public-order-bill-overarching-documents/public-order-bill-factsheet.

¹¹⁸⁶ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11.

*Sentencing and Courts Act 2022. This latest raft of measures is likely to have a chilling effect on the right to protest in England and Wales. They threaten the overall balance struck between respect for the right to protest and protecting other parts of the public from disruption. **The Bill also risks damaging the UK's reputation and encouraging other nations who wish to crack down on peaceful protest.***¹¹⁸⁷

Ook het VN-Mensenrechtencomité stelt bezorgd te zijn over de ‘serious and undue restrictions on the right of peaceful assembly’ die met de POA 2023 worden ingevoerd, en spoort het Verenigd Koninkrijk aan om de wetgeving **aan te passen zodat deze in lijn wordt gebracht met artikel 21 IVBPR**.¹¹⁸⁸

De *Public Order Act 2023* introduceert – in aanvulling op de hierboven beschreven ingevoerde bevoegdheden via de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* – de volgende strafbepalingen en bevoegdheden:

(i) Invoering van een (voorbereidings)delict van ‘locking on’

De POA 2023 maakt het allereerst strafbaar voor personen om zich vast te maken aan anderen of bijvoorbeeld aan een brug of snelweg (zoals vastlijmen of vastketenen), wat ‘**locking on**’ wordt genoemd. Van *locking on* is volgens artikel 1 POA 2023 sprake als een persoon zichzelf of anderen vastmaakt aan objecten, de grond of andere personen, en dit leidt of kan leiden tot een ernstige verstoring voor ten minste twee personen of een organisatie.¹¹⁸⁹ Op een overtreding staat maximaal zes maanden gevangenisstraf of een geldboete zonder wettelijk maximum.¹¹⁹⁰

De Joint Committee on Human Rights wijst erop dat ‘The proposed offence is problematic in that it offers insufficient safeguards against it being used in a disproportionate manner’.¹¹⁹¹ Zo definieert de wetgeving niet wat onder ‘vastmaken’ valt, waarmee de bepaling potentieel een groot toepassingsbereik heeft. Volgens Lord Sharpe of Epsom, destijds onderminister van het ministerie van Binnenlandse Zaken, is dit bewust zo gelaten om het delict ‘future-proof’ te maken, ‘as protesters can easily create new methods of locking on’.¹¹⁹² Tijdens het debat benadrukt hij dat de regering het delict ook van toepassing acht op mensen die hun armen bij elkaar inhaken als daarmee wegen of gebouwen worden geblokkeerd, omdat dit ‘net zo veel verstoring kan veroorzaken als het gebruik van andere hulpmiddelen’.¹¹⁹³ Het gebrek aan voorzienbaarheid van de bepaling – burgers moeten op voorhand kunnen inschatten welk gedrag strafbaar

¹¹⁸⁷ Ibid, p. 4, 9-10.

¹¹⁸⁸ Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’, 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8, par. 52-53.

¹¹⁸⁹ Artikel 1 lid 1 sub a en b *Public Order Act 2023*; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 1-2.

¹¹⁹⁰ Artikel 1 lid 4 *Public Order Act 2023*.

¹¹⁹¹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11.

¹¹⁹² HL Deb 16 November 2022, vol 825, col 935 (Lord Sharpe of Epsom); W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 20.

¹¹⁹³ HL Deb 16 November 2022, 2022, vol 825, col 90 (Lord Sharpe of Epsom). Zie ook: W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 20-21; Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11.

is en welk niet – is niet in lijn met de eisen van het EVRM en kan leiden tot willekeurig en disproportioneel optreden van de autoriteiten.¹¹⁹⁴

In artikel 2 POA 2023 is **‘being equipped for locking on’** strafbaar gesteld: het bij zich hebben van voorwerpen met de intentie dat dit voorwerp gebruikt kan worden bij of in verband met het plegen – door henzelf of een ander – van het delict van *locking on*. Het delict is ook van toepassing op een persoon als het voorwerp dat hij of zij bij zich heeft, bedoeld is om door een ander te worden gebruikt, of eerder door een ander voor dat doel is gebruikt.¹¹⁹⁵ Ook deze bepaling laat veel beoordelingsvrijheid aan de politie. Het dragen van voorwerpen zoals fiets-sloten, lijm, riemen of schoenveters zou al door de politie kunnen worden opgevat als een dergelijke voorbereidingsactie.¹¹⁹⁶ Een demonstrant die een dergelijk voorwerp bij zich draagt, kan daar een geldboete zonder wettelijk maximum voor krijgen.¹¹⁹⁷

‘This new offence, coupled with new powers to stop and search discussed below, gives rise to a **significant risk of disproportionate pre-emptive action** by the police that could have a chilling effect on legitimate protest’, zo overweegt de Joint Committee on Human Rights.¹¹⁹⁸ Dit disproportionele preventieve optreden wordt geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Enkele dagen na de inwerkingtreding van de POA 2023, kort voor de kroning van Charles III in 2023, werden verschillende anti-monarchistische demonstranten gearresteerd toen zij protestborden in een busje laadden nabij de locatie van de geplande demonstratie. De politie verdacht hen van het voorbereiden van een *locking on*-actie (artikel 2 POA 2023), omdat zij bagageriemen (‘luggage straps’) bij zich hadden. De demonstranten werden zestien uur vastgehouden en daarna vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs.¹¹⁹⁹ De politie betuigde later spijt dat de arrestatie hen had verhinderd om aan het protest deel te nemen.¹²⁰⁰ Dit betekent dat een (onjuiste) toepassing van artikel 2 POA 2023 er in de praktijk toe kan leiden dat demonstranten niet in staat zijn om hun demonstratievrijheid uit te oefenen.

(ii) Invoering van een (voorbereidings)delict van ‘tunnelling’

Een ander nieuw delict dat met de POA 2023 is geïntroduceerd, betreft **‘tunnelling’**: het graven van tunnels of het aanwezig zijn in tunnels die in het kader van demonstraties zijn aangelegd, wat (kan) leiden tot een ernstige verstoring voor ten minste twee personen of een

¹¹⁹⁴ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11–12.

¹¹⁹⁵ W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 20–21.

¹¹⁹⁶ D. Mead, ‘Coronation arrests: how the new public order law disrupted protesters’ once in a lifetime opportunity’, *Eastminster: a global politics & policy blog* 10 mei 2023, <https://www.ueapolitics.org/2023/05/10/coronation-arrests-how-the-new-public-order-law-disrupted-protesters-once-in-a-lifetime-opportunity/>; Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11.

¹¹⁹⁷ Artikel 2 *Public Order Act 2023*; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 2.

¹¹⁹⁸ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 13.

¹¹⁹⁹ D. Mead, ‘Coronation arrests: how the new public order law disrupted protesters’ once in a lifetime opportunity’, *Eastminster: a global politics & policy blog* 10 mei 2023, <https://www.ueapolitics.org/2023/05/10/coronation-arrests-how-the-new-public-order-law-disrupted-protesters-once-in-a-lifetime-opportunity/>; D. Boffey & N. Slawson, ‘Police accused of “alarming” attack on protest rights after anti-monarchist leader arrested’, *The Guardian* 7 mei 2023, <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/may/06/head-of-uks-leading-anti-monarchy-group-arrested-at-coronation-protest>; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 21.

¹²⁰⁰ I. Kottasová, ‘London police express “regret” over arrests of anti-monarchy protesters during coronation’, *CNN* 9 mei 2023, <https://edition.cnn.com/2023/05/09/uk/london-police-regret-coronation-arrests-intl-gbr-ckc>.

organisatie.¹²⁰¹ Het delict kan zowel door een Magistrates' Court (het laagste niveau van strafrechtspraak) als door een Crown Court (voor ernstigere strafzaken) worden berecht. In een Magistrates' Court bedraagt de maximale straf voor *tunnelling* twaalf maanden gevangenisstraf en/of een geldboete zonder wettelijk maximum. In een Crown Court kan een straf van maximaal drie jaren gevangenisstraf en/of een geldboete zonder wettelijk maximum worden opgelegd.¹²⁰²

Een voorbeeld van *tunnelling* is de 31 dagen durende ondergrondse demonstratie van klimaat-activisten in 2021, die in de buurt van station Euston een tunnelnetwerk hadden gegraven uit protest tegen een spoorwegproject.¹²⁰³ De activisten werden destijds veroordeeld voor *aggravated trespass* op basis van artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994*. Dit roept de vraag op of een aparte strafbaarstelling van *tunnelling* in de POA 2023 daadwerkelijk noodzakelijk was.¹²⁰⁴

Ook voor *tunnelling* introduceert de POA 2023 een **voorbereidingsdelict**. Artikel 5 POA 2023 stelt het strafbaar om een voorwerp bij zich te hebben dat gebruikt kan worden voor het plegen van een *tunnelling*-delict. Iemand kan schuldig worden bevonden aan dit voorbereidingsdelict, ongeacht of het voorwerp bedoeld is om door hemzelf of door een ander te worden gebruikt, of al eerder is gebruikt in het kader van *tunnelling*.¹²⁰⁵ De straf hiervoor is een stuk hoger dan de maximale straf voor het voorbereidingsdelict van *locking on*: een gevangenisstraf van maximaal zes maanden en/of een geldboete zonder wettelijk maximum.¹²⁰⁶

(iii) Nieuwe strafbaarstellingen voor het belemmeren van transportwerken en infrastructuur

Een derde set nieuwe delicten ziet op het belemmeren van 'major transport works' of 'key national infrastructure'. Artikel 6 POA 2023 stelt het strafbaar om de persoon die verantwoordelijk is voor de bouw of het onderhoud van **grote transportwerken te belemmeren**, of te interfereren met diens apparatuur of deze te verplaatsen of te verwijderen.¹²⁰⁷ Een overtreding ervan kan leiden tot een gevangenisstraf van maximaal zes maanden en/of een geldboete zonder wettelijk maximum.¹²⁰⁸ De Joint Committee on Human Rights van het Britse Parlement wijst erop dat het delict **te ruim is geformuleerd** en dat het gemakkelijk kan leiden tot de strafbaarstelling van vreedzaam protest in de zin van artikel 11 EVRM. Zo is het strafbaar om enig voorwerp te verplaatsen dat betrekking heeft op de aanleg of het onderhoud van grote vervoersinfrastructuur (zoals een schop, bezem of verkeerskegel), of een voorwerp te verplaatsen (zelfs als dat geen verband houdt met de werkzaamheden) dat toebehoort aan een persoon

¹²⁰¹ Artikel 3-4 *Public Order Act 2023*; 'On Swampy ground: a brief history of protest tunnelling in the UK', *The Guardian* 27 januari 2021, <https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/27/on-swampy-ground-brief-history-protest-tunnelling-tunnels-uk-hs2>.

¹²⁰² Artikel 3 lid 4 en 4 lid 4 *Public Order Act 2023*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 22.

¹²⁰³ 'HS2 Euston tunnellers given suspended sentences after retrial', *The Guardian* 1 augustus 2023, ". Zie in dit verband ook *DPP v Cuciurean [2022]* EWHC 736 (Admin).

¹²⁰⁴ N.J.L. Swart, "Crackdown on protest": de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland' AA 2025/64, nr. 6, p. 423.

¹²⁰⁵ W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 22.

¹²⁰⁶ Artikel 5 *Public Order Act 2023*; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone's Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 2.

¹²⁰⁷ Artikel 6 lid 1 *Public Order Act 2023*.

¹²⁰⁸ Artikel 6 lid 3-4 *Public Order Act 2023*.

die handelt onder het gezag van degene die verantwoordelijk is voor de werkzaamheden. Bovendien is het niet vereist dat het gedrag een aanzienlijke verstoring veroorzaakt, noch dat er opzet in het spel is.¹²⁰⁹

In artikel 7 POA 2023 is het verboden om het gebruik van **belangrijke nationale infrastructuur te belemmeren**.¹²¹⁰ Belangrijke nationale infrastructuur omvat onder meer infrastructuur voor weg- en luchttransport, spoorwegen, havens, *onshore* installaties voor het opwekken van olie, gas en elektriciteit, en drukpersen voor kranten.¹²¹¹ Van strafbare verhindering in de zin van artikel 7 POA 2023 is al sprake indien iemand voorkomt dat de infrastructuur geheel of gedeeltelijk voor één van haar beoogde doeleinden wordt gebruikt, bijvoorbeeld door een wezenlijke vertraging – niet duidelijk is echter wat een ‘wezenlijke’ vertraging inhoudt.¹²¹² Een demonstrant kan voor artikel 7 POA 2023 zowel bij een Magistrates’ Court (het laagste niveau van strafrechtspraak) als bij een Crown Court (voor ernstigere strafzaken) worden berecht. In een Magistrates’ Court bedraagt de maximale straf zes maanden gevangenisstraf en/of een geldboete zonder wettelijk maximum; in een Crown Court maximaal twaalf maanden gevangenisstraf en/of een geldboete zonder wettelijk maximum.¹²¹³ De Joint Committee on Human Rights overweegt in diens toetsing (net als ten aanzien van artikel 6 POA 2023) dat artikel 7 POA 2023 te breed is geformuleerd en gedrag dat wordt beschermd door artikel 10 en 11 EVRM zonder rechtvaardiging strafbaar stelt. De commissie merkt daarnaast het volgende op:

‘It is also notable that much of the protection this clause provides is to infrastructure that consumes fossil fuels and thus contributes to the climate emergency. While the ECHR does not currently include an express right to a safe environment, the ECtHR has already interpreted Article 2 to include a positive obligation to protect individuals from hazardous industrial activities. It has also held that severe environmental pollution may affect individuals’ private and family life adversely in breach of Article 8. Criminalising peaceful protest against environmental harm may become harder to justify as proportionate as the effects of climate change become more acute.’¹²¹⁴

(iv) Uitbreiding van de ‘stop and search’-bevoegdheden van de politie

Om de handhaving van de in (i) tot (iii) genoemde strafbare feiten te ondersteunen, breidt artikel 10 POA 2023 de bevoegdheid van de politie uit om personen en voertuigen staande te houden en te fouilleren dan wel doorzoeken (**‘stop and search powers’**) indien een politieambtenaar redelijke gronden heeft om te vermoeden dat er verboden voorwerpen zullen

¹²⁰⁹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 14.

¹²¹⁰ Artikel 7 lid 1 *Public Order Act 2023*.

¹²¹¹ Artikel 7 lid 6 en artikel 8 *Public Order Act 2023*.

¹²¹² Artikel 7 lid 4-5 *Public Order Act 2023*; Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 15.

¹²¹³ Artikel 7 lid 3 *Public Order Act 2023*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 22.

¹²¹⁴ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 15.

worden aangetroffen.¹²¹⁵ Vindt een politieambtenaar voorwerpen die te maken (kunnen) hebben met de hierboven beschreven protest-gerelateerde delicten (artikelen 1, 3-4 en 6-7 POA 2023), of met opzettelijke obstructie van de snelweg (artikel 137 *Highways Act 1980*) of *public nuisance* (artikel 78 PCSCA), dan kan de politieambtenaar die voorwerpen in beslag nemen.¹²¹⁶ Het inzetten van *stop and search*-bevoegdheden bij dergelijke niet-gewelddadige, demonstratie-gerelateerde delicten lijkt een **disproportionele inmenging** te vormen in het recht op privacy en het recht om te demonstreren. Deze bevoegdheden zijn in beginsel bedoeld voor de aanpak van ernstige criminaliteit; niet voor het controleren van personen die gebruikmaken van een fundamenteel vrijheidsrecht. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om een fouillering op voorhand te voorkomen – de rechtmatigheid daarvan wordt in de praktijk pas achteraf getoetst. Het worden gefouilleerd kan echter een sterk *chilling effect* hebben op de uitoefening van het demonstratierecht.¹²¹⁷

Waar artikel 10 POA 2023 het mogelijk maakt voor een politieambtenaar om een demonstrant staande te houden en te fouilleren *met* de verdenking dat diegene een voorwerp bij zich draagt dat is bedoeld voor gebruik bij een demonstratie-gerelateerd strafbaar feit, creëert artikel 11 POA 2023 een vergelijkbare bevoegdheid, maar dan **zonder verdenking**. Artikel 11 POA 2023 geeft politieambtenaren met een hogere rang de bevoegdheid om vooraf toestemming te geven aan politieambtenaren met een lagere rang ('police constables') om personen of voertuigen preventief te fouilleren of te doorzoeken op een voorwerp bedoeld voor gebruik bij een demonstratie-gerelateerd strafbaar feit, zonder redelijke verdenking ten aanzien van een specifiek individu.¹²¹⁸ De politieambtenaar met een hogere rang kan deze toestemming verlenen voor een specifieke locatie en voor een periode van maximaal 24 uren en alleen indien die redelijkerwijs van mening is dat (a) een of meer personen zich schuldig kunnen maken aan een van de in (i) tot (iii) beschreven strafbare feiten (artikelen 1, 3-4 en 6-7 POA 2023), aan opzettelijke obstructie van de snelweg (artikel 137 *Highways Act 1980*) of aan *public nuisance* (artikel 78 PCSCA), of (b) personen verboden voorwerpen bij zich dragen in diens politiedistrict. De maatregel moet noodzakelijk zijn om het strafbare gedrag te voorkomen en mag in toepassingsgebied en duur niet verder gaan dan noodzakelijk is.¹²¹⁹ Het opzettelijk hinderen van een politieambtenaar in de uitoefening van diens bevoegdheid onder artikel 11 POA 2023 is strafbaar gesteld in artikel 14 POA 2023. Hiervoor geldt een maximale straf van zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van maximaal £ 1.000,-.¹²²⁰

Het zonder redelijke verdenking kunnen fouilleren of doorzoeken van personen of voertuigen betreft een **zeer controversiële bevoegdheid**, met een risico op arbitrair of discriminatoir gebruik.¹²²¹ De Joint Committee on Human Rights merkt in dit verband op dat hoewel een politieagent formeel gebonden blijft aan wettelijke discriminatieverboden, het in de praktijk bijzonder moeilijk is om achteraf aan te tonen dat de bevoegdheid op discriminerende wijze is toegepast. Dergelijke politiebevoegdheden – toegepast op niet-ernstige delicten die zijn

¹²¹⁵ Artikelen 10-11 *Public Order Act 2023*; artikel 1 *Police and Criminal Evidence Act 1984*.

¹²¹⁶ Artikel 10 *Public Order Act 2023*; artikel 1 *Police and Criminal Evidence Act 1984*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 24.

¹²¹⁷ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 17.

¹²¹⁸ Artikel 11 *Public Order Act 2023*.

¹²¹⁹ Artikel 11 lid 1 tot 4 *Public Order Act 2023*. Een verlenging met maximaal 24 uur vereist toestemming van een agent met de rang van superintendent of hoger, zie lid 5. Zie ook N.J.L. Swart, 'Crackdown on protest': de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland' AA 2025/64, nr. 6, p. 424.

¹²²⁰ Artikel 14 *Public Order Act 2023*.

¹²²¹ *Roberts v Commissioner of Police* [2015] UKSC 79.

gerelateerd aan de uitoefening van het demonstratierecht – kunnen daarmee een serieus en disproportioneel *chilling effect* hebben op de uitoefening van de demonstratievrijheid.¹²²² De commissie merkt op dat ‘powers to stop and search without reasonable suspicion (...) have only previously been authorised in respect of serious violence and terrorism’.¹²²³ De bevoegdheid zou volgens de commissie uit het wetsvoorstel moeten worden geschrapt.

(v) **Introductie van rechterlijke maatregelen ter voorkoming van ernstige verstoringen**
(‘**Serious Disruption Prevention Orders**’)

De *Public Order Act 2023* creëert verder een ingrijpende bevoegdheid voor de rechter om een preventieve maatregel op te leggen ter voorkoming van verstoringen: een ‘**serious disruption prevention order**’ (SDPO). Deze bevoegdheid stelt de rechter in staat om bepaalde gedragsvoorwaarden op te leggen aan personen, zoals dat zij zich niet op een bepaalde locatie mogen bevinden, geen contact mogen opnemen met bepaalde personen, niet aan bepaalde activiteiten mogen deelnemen of zich op vastgestelde momenten ergens moeten melden.¹²²⁴ Er bestaan twee soorten SDPO’s:

- **Bij een veroordeling:** een rechtbank kan een SDPO opleggen aan een persoon van achttien jaren of ouder die wordt veroordeeld voor een ‘demonstratie-gerelateerd strafbaar feit’¹²²⁵ en in de afgelopen vijf jaren al eens is veroordeeld voor een dergelijk feit of voor het overtreden van een *protest injunction*.¹²²⁶
- **Op verzoek van de politie:** de politie kan een verzoek indienen bij de rechter om een SDPO op te leggen aan een persoon van achttien jaren of ouder die in de afgelopen vijf jaren minstens twee keer is veroordeeld voor een demonstratie-gerelateerd strafbaar feit of een *injunction* in verband met demonstratie heeft geschonden.¹²²⁷

Een SDPO kan worden opgelegd als dit noodzakelijk wordt geacht voor het voorkomen van een breed scala aan demonstratie-gerelateerde activiteiten, waaronder het eraan bijdragen dat een ander persoon verboden of ernstig verstorende demonstratie-gerelateerde activiteiten uitvoert.¹²²⁸ De maatregel is maximaal twee jaren van kracht, en kan met maximaal twee jaren worden verlengd.¹²²⁹ Het overtreden van een SDPO is een strafbaar feit waarop maximaal zes maanden gevangenisstraf en/of een geldboete zonder wettelijk maximum staat.¹²³⁰

¹²²² Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 18.

¹²²³ Ibid, p. 19.

¹²²⁴ Artikel 22 lid 4 *Public Order Act 2023*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 44.

¹²²⁵ Een strafbaar feit is ‘protest-gerelateerd’ als het direct verband houdt met een demonstratie, zie artikel 32 *Public Order Act 2023*.

¹²²⁶ Artikel 20 *Public Order Act 2023*. Het gaat daarbij om veroordelingen na de inwerkingtreding van de *Public Order Act 2023*, zie R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 5.

¹²²⁷ Artikel 21 *Public Order Act 2023*; R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone’s Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023, p. 5; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 43-44.

¹²²⁸ Artikel 20 lid 5 en artikel 21 lid 4 *Public Order Act 2023*.

¹²²⁹ Artikel 25 en 28 *Public Order Act 2023*.

¹²³⁰ Artikel 27 *Public Order Act 2023*; N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratievrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 424-425.

De bevoegdheid om SDPO's op te leggen aan vreedzame demonstranten is **niet in overeenstemming met de eisen die het EVRM stelt**. Het uitvaardigen van toekomstige vrijheidsbeperkingen voor overtredingen in de context van de uitoefening van het demonstratierecht betreft een ingrijpende maatregel, die niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Bovendien is niet duidelijk voor welke strafbare feiten een SDPO precies kan worden opgelegd, hetgeen de autoriteiten een grote discretionaire bevoegdheid geeft in het bepalen welk gedrag een SDPO kan rechtvaardigen. Dit leidt tot onvoorzienbaarheid en rechtsonzekerheid voor demonstranten.¹²³¹ Net als ten aanzien van de *stop en search*-bevoegdheden overweegt de Joint Committee on Human Rights dat de bevoegdheid om SDPO's op te leggen uit het wetsvoorstel zou moeten worden geschrapt.¹²³²

(vi) Mogelijkheid voor de minister om civiele *injunctions* op te leggen

Zoals in § 9.3.1 is beschreven, maken private partijen, lokale overheden en andere publieke instellingen in Engeland veelvuldig gebruik van civielrechtelijke vorderingen – ‘civil injunctions’ – waarbij zij de rechter verzoeken om bepaalde vormen van protest op specifieke locaties te verbieden of om personen te weren van het uitvoeren van demonstratie-gerelateerde activiteiten.¹²³³ Artikel 18 POA 2023 introduceert een – nog niet in werking getreden – mogelijkheid voor de minister (doorgaans de minister van Binnenlandse Zaken) om een **civiele procedure aan te spannen tegen actievoerders**.¹²³⁴ Als de artikelen in werking treden, zou de minister een *injunction* kunnen aanvragen bij een redelijk vermoeden dat een of meerdere demonstranten waarschijnlijk activiteiten zullen ontplooien die een ernstig nadelig effect hebben op de openbare veiligheid, ernstige verstoringen veroorzaken van vitale nationale infrastructuur of ernstige verstoringen teweegbrengen in de toegang tot essentiële goederen of diensten. De minister kan de rechter daarbij vragen om het koppelen van een arrestatiebevoegdheid aan de *injunction*.¹²³⁵ Deze preventieve bevoegdheid van een nationale bestuurder om een civiele procedure tegen demonstranten aan te spannen is problematisch in het licht van artikel 11 EVRM en kan een serieus *chilling effect* hebben op de uitoefening van dit recht.

(vii) Invoering van bufferzones rondom abortusklinieken (‘safe access zones’)

Alhoewel de POA 2023 met name is gericht op het strenger aanpakken van disruptieve tactieken van klimaatactivisten, neemt het Britse Lagerhuis gedurende de behandeling van het wetsvoorstel met een ruime meerderheid een amendement aan over **bufferzones (‘safe access**

¹²³¹ N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 429.

¹²³² Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 23.

¹²³³ W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 18; Y. Vanderman, *Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown* 2023/1, www.landmarkchambers.co.uk.

¹²³⁴ Artikel 18-19 *Public Order Act 2023*.

¹²³⁵ Ibid; W. Downs, *Police Public Order Act 2023* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 43.

zones’) rondom abortusklinieken.¹²³⁶ De bufferzones zijn op 31 oktober 2024 in werking getreden rondom alle abortusklinieken in Engeland en Wales.¹²³⁷

Sindsdien stelt artikel 9 POA 2023 het strafbaar om binnen een straal van 150 meter van een abortuskliniek een handeling te verrichten die tot gevolg heeft dat: (a) iemand wordt beïnvloed in de beslissing om abortuszorg te ontvangen, te verlenen of te faciliteren; (b) de toegang tot, het verlenen van of het faciliteren van abortuszorg wordt belemmerd of verhinderd; of (c) een persoon in verband met diens beslissing om abortuszorg te ontvangen, te verlenen of te faciliteren, wordt lastiggevallen, gealarmeerd of verontrust (‘harassment, alarm or distress’).¹²³⁸ Niet is vereist dat de persoon die de handeling uitvoert, weet of vermoedt zich in een bufferzone te begeven.¹²³⁹ Het overtreden van artikel 9 POA 2023 kan leiden tot een geldboete zonder wettelijk maximum.¹²⁴⁰

Het doel van de bepaling is het waarborgen van de privacy en veiligheid van personen die gebruikmaken van abortuszorg.¹²⁴¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken vermeldt dat het uitdelen van anti-abortusfolders, het demonstreren tegen het recht op abortus, het roepen naar personen die toegang tot abortuszorg zoeken, het uitvoeren van een stil gebed (‘silent prayer’) of het houden van een gebedswake (‘vigil’) onder artikel 9 POA 2023 kunnen vallen.¹²⁴² De bepaling heeft daarmee – gelet op artikel 11 EVRM – een potentieel verstrekkend toepassingsbereik. Gelet op de afweging met artikel 8 EVRM is echter verdedigbaar dat de maatregel de toets van het EVRM doorstaat.¹²⁴³

9.3.2.3 Wetsvoorstel Crime and Policing Bill

Na de invoering van de PCSCA en de POA 2023 wordt onder de Conservative Party een nieuw wetsvoorstel in behandeling genomen dat onder meer aanvullende demonstratie-gerelateerde maatregelen bevat: de *Criminal Justice Bill*. Volgens de regering laten recente protesten zien dat er nog steeds leemten bestaan in de wetgeving met betrekking tot demonstraties:

‘The recent wave of protests following the devastating events in Israel and Gaza and ongoing environmental-related protests have highlighted gaps in public order legislation. We are seeking to remedy these by introducing

¹²³⁶ Zie hierover ook: N.J.L. Swart, ‘Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?’ *TvCR* 2024/15, nr. 2, p. 118 e.v.

¹²³⁷ *The Public Order Act 2023 (Commencement No. 5) (England and Wales) Regulations 2024*, zie <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2024/1050/regulation/2/made>; College of Policing, ‘Section 9 – Public Order Act 2023’, oktober 2024, <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2024-10/Section-9-Public-Order-Act-2023-October-2024%201.pdf>.

¹²³⁸ Artikel 9 lid 1 en 2 *Public Order Act 2023*.

¹²³⁹ College of Policing, ‘Section 9 – Public Order Act 2023’, oktober 2024, <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2024-10/Section-9-Public-Order-Act-2023-October-2024%201.pdf>, p. 16; Home Office, *Non-Statutory Guidance on Abortion Clinic Safe Access Zones*, 326re en 326e 2023, www.gov.uk/government/consultations/abortion-clinicsafe-access-zones-non-statutory-guidance.

¹²⁴⁰ Artikel 9 lid 4 *Public Order Act 2023*.

¹²⁴¹ HL Deb 30 January 2023, vol 827.

¹²⁴² Home Office, ‘Abortion service protection zones in place in England and Wales’, 31 oktober 2024, <https://www.gov.uk/government/news/abortion-service-protection-zones-in-place-in-england-and-wales>.

¹²⁴³ Zie bijv. *Reference by the Attorney General for Northern Ireland – Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill* [2022] UKSC 32.

*new measures that will give the police the tools they need to maintain public order and safety.*¹²⁴⁴

Met de regeringswisseling van de Conservative Party naar de Labour Party in de zomer van 2024 wordt de behandeling van het voorstel gestaakt.¹²⁴⁵ Begin 2025 introduceert de Labour-regering echter een nieuw wetsvoorstel, de **Crime and Policing Bill (CPB)**, waarin verschillende van de in de *Criminal Justice Bill* voorgestelde maatregelen opnieuw zijn opgenomen.¹²⁴⁶

De Joint Committee on Human Rights van het Britse parlement overweegt dat de demonstratie-gerelateerde bepalingen uit de CPB moeten worden gezien tegen de achtergrond van ‘**significant recent alterations in the law governing protest, some giving rise to substantial concerns over civil liberties and human rights**’ en uit (wederom) diens zorgen over ‘the volume of recent change to the law on protest’.¹²⁴⁷

In de versie die op het moment van schrijven voorligt, wordt onder andere voorgesteld om politieambtenaren op afstand – en dus niet alleen politieambtenaren die ter plaatse zijn – de bevoegdheid te geven om beperkingen op te leggen aan demonstraties en worden de beperkingsbevoegdheden van de British Transport Police uitgebreid.¹²⁴⁸ Verder worden de volgende demonstratie-gerelateerde bepalingen voorgesteld:

(i) **Introductie van een verbod op gezichtsbedekking**

De CPB stelt – in lijn met de *Criminal Justice Bill* van de vorige regering – een nieuw strafbaar feit voor dat ziet op het ‘**dragen of anderszins gebruiken van een voorwerp dat de identiteit van de persoon zelf of van een andere persoon verhuult**’ op een daartoe aangewezen locatie.¹²⁴⁹ Deze locatie wordt aangewezen door een politieambtenaar met een hogere rang indien deze redelijkerwijs van mening is dat daar een demonstratie plaatsvindt of zal plaatsvinden waarbij waarschijnlijk strafbare feiten zullen worden gepleegd of zijn gepleegd en het wenselijk is ter voorkoming of beperking daarvan om de locatie aan te wijzen. Deze aanwijzing geldt voor een periode van 24 uur en kan worden verlengd tot maximaal 48 uur. De politie moet ‘alle redelijke stappen nemen’ om ervoor te zorgen dat het publiek wordt geïnformeerd over de locatie waar het verbod geldt.¹²⁵⁰

¹²⁴⁴ Chris Philp MP en Laura Farris MP, *Letter to the Opposition* (Criminal Justice Bill: Further Government Amendments for Report), 10 mei 2024, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6641d6c9993111924d9d32e2/114792_CJB.pdf.

¹²⁴⁵ UK Parliament, ‘Criminal Justice Bill’, latest news: [www.bills.parliament.uk/bills/3511/news](http://bills.parliament.uk/bills/3511/news).

¹²⁴⁶ UK Parliament, ‘Crime and Policing Bill’, <https://bills.parliament.uk/bills/3938>; W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 126-134.

¹²⁴⁷ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Crime and Policing Bill* (First Report of Session 2024–25) (2025, HL 156, HC 830), p. 34.

¹²⁴⁸ Artikel 115-116 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); HC 8 May 2025, Public Bill Committee, *Crime and Policing Bill*, col 533-534.

¹²⁴⁹ Artikel 108 lid 1 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹²⁵⁰ Artikel 109 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

De bepaling specificeert niet wat onder het ‘verhullen van de identiteit’ moet worden verstaan.¹²⁵¹ Volgens de toelichting op het wetsvoorstel strekt de bepaling zich met het gebruik van de term ‘voorwerp’ ook uit tot situaties waarin geen sprake is van gezichtsbedekking door middel van kleding, maar waarin bijvoorbeeld borden of maskers dicht bij het gezicht worden gehouden met het oogmerk de identiteit te verhullen.¹²⁵² Ook is het niet vereist dat de betrokkene de intentie heeft om de identiteit te verhullen – het is voldoende dat het voorwerp die uitwerking heeft.¹²⁵³ Het overtreden van het verbod kan worden bestraft met maximaal één maand gevangenisstraf of een geldboete van maximaal £ 1.000,-.¹²⁵⁴ Een verdachte die het gezicht bedekt vanwege diens gezondheid, religieuze overtuiging of werk, kan zich beroepen op een weergrond. Daarbij ligt de bewijslast bij de verdachte.¹²⁵⁵

De Joint Committee on Human Rights wijst erop dat er legitieme redenen kunnen zijn voor het afschermen van de identiteit tijdens een protest en dat de wet daarom voldoende bescherming moet bieden tegen de ongerechtvaardigde criminalisering van vreedzame demonstranten.¹²⁵⁶ Bovendien wijst de commissie erop dat de bepaling te breed is geformuleerd: ‘the wording of the proposed ban is so broad as to encompass people who are wearing a scarf on a cold day’.¹²⁵⁷

(ii) Introductie van een verbod op het beklimmen van oorlogsmonumenten

‘In recent protests related to the Gaza conflict we have seen protestors climb on war memorials. Understandably, this has caused considerable anger and outrage from the public’, zo stelt de Conservative-regering in 2024.¹²⁵⁸ De regering stelt in de *Criminal Justice Bill* daarom voor om het **beklimmen van een aangewezen oorlogsmonument** (‘specified war memorial’) strafbaar te stellen. De Labour-regering neemt dit voorstel later over in de *Crime and Policing Bill*.¹²⁵⁹ Een bijlage bij het wetsvoorstel bevat een lijst met aangewezen oorlogsmonumenten, die via secundaire wetgeving kan worden gewijzigd.¹²⁶⁰ Op het overtreden van de bepaling staat een maximale gevangenisstraf van drie maanden en/of een geldboete van maximaal £ 1.000,-.¹²⁶¹ Het opleggen van een gevangenisstraf voor het beklimmen van een monument (zonder dat bovendien is vereist dat daarbij schade wordt aangericht), roept evenwel serieuze vragen op over de proportionaliteit van de maatregel.

¹²⁵¹ W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 130.

¹²⁵² Ibid; Explanatory Notes Crime and Policing Bill, HC Bill 187, p. 115.

¹²⁵³ W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, 6 maart 2025, p. 130.

¹²⁵⁴ Artikel 108 lid 5 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹²⁵⁵ Artikel 108 lid 2 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); Explanatory Notes Crime and Policing Bill, HC Bill 187, p. 115.

¹²⁵⁶ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Crime and Policing Bill* (First Report of Session 2024–25) (2025, HL 156, HC 830), p. 43.

¹²⁵⁷ Ibid, p. 41, met verwijzing naar de Written Evidence van Amnesty International UK (CPB0021).

¹²⁵⁸ Chris Philp MP en Laura Farris MP, *Letter to the Opposition* (Criminal Justice Bill: Further Government Amendments for Report), 10 mei 2024, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6641d6c9993111924d9d32e2/114792_CJB.pdf.

¹²⁵⁹ Artikel 112 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹²⁶⁰ Artikel 112 lid 3–4 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); Explanatory Notes Crime and Policing Bill, HC Bill 187, p. 117.

¹²⁶¹ Artikel 112 lid 5 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); artikel 122 *Sentencing Act 2020*.

(iii) Introductie van een verbod op vuurwerk, fakkels en andere pyrotechniek

Net als ten aanzien van het voorstel over het verbieden van het beklimmen van oorlogsmonumenten benadrukt de Conservative-regering in 2024 dat recente pro-Palestina-demonstraties de aanleiding vormen voor aanvullende wetgeving op het terrein van het gebruik van pyrotechniek tijdens demonstraties:

‘Again, during the recent protests related to the Gaza conflict, the police have observed an increase in the use of flares and fireworks at marches and assemblies. (...) This activity has clear implications regarding safety and the public’s perception of lawlessness that can cause fear and contribute to wider disorder. Our consultation with the police has again highlighted a need for legislation to provide clarity and consistency regarding the possession of flares and other pyrotechnics by protestors.’¹²⁶²

Na de regeringswisseling neemt de Labour-regering ook dit voorstel over in de *Crime and Policing Bill*.¹²⁶³ De CPB stelt voor om **het bezitten van een ‘pyrotechnisch artikel’ tijdens een demonstratie of een actie van één persoon** te verbieden. Onder meer fakkels, rotjes en vuurwerk vallen onder de definitie.¹²⁶⁴ Op het overtreden van de bepaling staat een maximale geldboete van £ 1.000,-.¹²⁶⁵ Er is volgens de regering geen sprake van een strafbaar feit indien de betrokkene deelneemt aan een cultureel of religieus evenement waarbij het gebruik van pyrotechnische artikelen gebruikelijk is, zoals Chinees Nieuwjaar of Diwali.¹²⁶⁶

Net als geldt voor verschillende van de in de afgelopen jaren aangenomen demonstratie-gerateerde bepalingen in Engeland, betreft het een breed geformuleerd verbod; enkel bezit is al strafbaar, zonder dat vereist is dat er sprake is van een intentie om het voor gewelddadige of gevaarlijke doeleinden te gebruiken. Amnesty International merkt in dit kader het volgende op:

‘Pyrotechnics such as flares and sparklers are not inherently means of engaging in violence and can be used as legitimate forms of peaceful expression (...) There is no reason why a flare or a sparkler used peacefully in pursuit of communicating a political message should be regarded as so inherently criminal that simple possession of one (even without any intent, let alone any actual use in a violent or dangerous way) should be criminalised, while the same flare or sparkler used to communicate a cultural or religious message should not be. Political expression attracts a high degree of protection within ECHR case law. Moreover, we are concerned that the criminalisation of a broadly defined list of what are referred to as pyrotechnics will result in the further criminalisation of otherwise entirely

¹²⁶² Chris Philp MP en Laura Farris MP, *Letter to the Opposition* (Criminal Justice Bill: Further Government Amendments for Report), 10 mei 2024, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6641d6c999311924d9d32e2/114792_CJB.pdf.

¹²⁶³ Artikel 111 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹²⁶⁴ Artikel 111 lid 7 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); Explanatory Notes *Crime and Policing Bill*, HC Bill 187, p. 116.

¹²⁶⁵ Artikel 111 lid 6 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); artikel 122 *Sentencing Act 2020*.

¹²⁶⁶ Artikel 111 lid 2 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee); Explanatory Notes *Crime and Policing Bill*, HC Bill 187, p. 116.

*peaceful protesters and as a justification for police interference in protests, such as through stop-and-searches of protesters.*¹²⁶⁷

(iv) Toevoegen van een nieuwe beperkingsgrond voor demonstraties bij gebedshuizen

In maart 2025 kondigt de Labour-regering aan een amendement aan de *Crime and Policing Bill* toe te voegen waarmee ‘gebedshuizen beter zullen worden beschermd tegen intimiderende protesten’.¹²⁶⁸ Staatssecretaris Johnson merkt over de aanleiding voor het in de CPB opnemen van een bepaling hierover het volgende op:

In the wake of the events in Israel and Gaza on 7 October 2023, we have seen a wave of large-scale protests across the United Kingdom. Although the right to protest is of course a cornerstone of our democracy and the majority of demonstrations have been peaceful, we cannot ignore the very real impact that some of the gatherings have had on religious communities. We have heard troubling reports of people of all faiths feeling too intimidated to attend places of worship, and of services being cancelled due to the proximity and nature of the protests.

*New clause 88 therefore seeks to provide religious communities with better protection from intimidation caused by protests within the vicinity of their place of worship. The police have powers under the Public Order Act 1986 to manage protests where there is serious disruption to the life of the community or intentional intimidation. However, the powers often do not capture the types of harm currently being experienced by religious communities, especially where the intimidation is not deliberate, but is none the less very real for those affected.*¹²⁶⁹

De voorgestelde bepaling geeft de politie de bevoegdheid om voorschriften op te leggen aan demonstraties en protesten van één persoon in de buurt van een gebedshuis, die personen kunnen intimideren (‘may intimidate’) met als gevolg dat zij worden weerhouden van het betreden van een gebedshuis of het aldaar verrichten van religieuze activiteiten. Daartoe voegt de bepaling een extra beperkingsgrond toe aan de artikelen 12, 14 en 14ZA van de *Public Order Act 1986*.¹²⁷⁰ Het is niet van belang of de organisatoren van de demonstratie of van de eenmensactie de intentie hadden om een intimiderend effect bij het gebedshuis teweeg te brengen.¹²⁷¹

De Committee on Human Rights overweegt dat de drempel voor de politie om in te grijpen met de formulering ‘may intimidate’ te laag ligt en stelt voor om deze drempel te verhogen naar

¹²⁶⁷ ‘Written evidence submitted by Amnesty International’, CPB0021, <https://committees.parliament.uk/written-evidence/141270/pdf/>.

¹²⁶⁸ Home Office, ‘Places of worship to be protected from intimidating protests’, 27 maart 2025, [https://www.gov.uk/government/news/places-of-worship-to-be-protected-from-intimidating-protests#:~:text=The%20new%20measures%2C%20which%20will%20be%20included,levels%20of%20disruption%20caused%20by%20protest%20activity](https://www.gov.uk/government/news/places-of-worship-to-be-protected-from-intimidating-protests#:~:text=The%20new%20measures%2C%20which%20will%20be%20included,levels%20of%20disruption%20caused%20by%20protest%20activity.).

¹²⁶⁹ HC 8 May 2025, Public Bill Committee, *Crime and Policing Bill*, col 533.

¹²⁷⁰ Artikel 114 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹²⁷¹ HC 8 May 2025, Public Bill Committee, *Crime and Policing Bill*, col 533.

‘would intimidate’. ‘Not all claims of intimidation can trump protest arrangements’, zo stelt de commissie.¹²⁷²

9.4 Demonstratietype 1: Demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden

In § 9.4 tot en met 9.6 bespreken we in grote lijnen de specifieke demonstratietypen die in dit onderzoek worden bestudeerd (zie hoofdstuk 6) en de wijze waarop die acties in Engeland kunnen worden beperkt. Het in de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk beschreven instrumentarium dat momenteel in Engeland van kracht is, laat een veelheid van brede en overlappende bevoegdheden zien. Dit zien we terug in de bespreking van de specifieke demonstratietypen.

In deze paragraaf gaan we in op demonstraties waarbij de deelnemers bewust de grenzen van de wet overschrijden. We bespreken blokkadeacties (§ 9.4.1), bezettingsacties (§ 9.4.2) en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed (§ 9.4.3).

9.4.1 Blokkadeacties

De politie beschikt in Engeland over verschillende juridische bevoegdheden om op te treden bij blokkadeacties. Dit instrumentarium roept serieuze zorgen op over de bescherming van de demonstratievrijheid onder artikel 11 EVRM, zeker gelet op de recente tendens tot zwaardere strafrechtelijke sancties, lage drempels voor strafrechtelijke interventie en een steeds repressievere aanpak van klimaatactivisme.¹²⁷³ Vreedzame blokkadeacties worden immers beschermd door artikel 11 EVRM (zie § 6.2.1). De bevoegdheden die bij blokkadeacties kunnen worden ingezet laten, zoals eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen, een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid aan de politie om (preventief) op te treden. Het betreft de volgende (reeds besproken) bevoegdheden:

- **Artikelen 12 en 14 POA 1986:** de bevoegdheid van de politie om voorschriften op te leggen aan zich voortbewegende en stilstaande demonstraties. Op basis van deze artikelen kunnen demonstraties op (snel)wegen worden beperkt (zie § 9.3.1), waarbij geldt dat overtreding van een dergelijk voorschrift strafbaar is.
- **Artikel 137 Highways Act 1980:** in dit artikel is het opzettelijk belemmeren van het vrije gebruik van de openbare weg (‘wilful obstruction of the highway’) strafbaar gesteld.¹²⁷⁴ Het delict is van toepassing ongeacht of de politie of een andere instantie de weg al heeft afgesloten of de toegang heeft beperkt. Op deze overtreding staat een maximale gevangenisstraf van zes maanden en/of een geldboete zonder wettelijk maximum. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de PCSCA was aan ‘wilful obstruction of the highway’ een geldboete van maximaal £ 1.000,- verbonden – een sanctie die beter te verenigen is met de vereisten van artikel 11 EVRM dan de thans mogelijke gevangenisstraf.

¹²⁷² Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Crime and Policing Bill* (First Report of Session 2024–25) (2025, HL 156, HC 830), p. 47.

¹²⁷³ Zie in dit kader o.a. VN-Speciaal Rapporteur voor Milieubeschermers onder het Verdrag van Aarhus, ‘Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10–12 January 2024 End of mission statement’, 23 februari 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf/.

¹²⁷⁴ *DPP v Ziegler and others* [2021] UKSC 23.

- **Artikel 78 PCSCA:** *public nuisance* is een delict met een groot bereik, waarvan sprake kan zijn wanneer een persoon ‘obstructs the public or a section of the public in the exercise or enjoyment of a right that may be exercised or enjoyed by the public at large’ (zie § 9.3.2.1).¹²⁷⁵ Het delict wordt regelmatig gebruikt bij blokkadeacties, onder andere in combinatie met het (preventieve) delict van samenzwering (‘conspiracy’). Zo werden vijf activisten van Just Stop Oil in 2024 veroordeeld wegens samenzwering tot het veroorzaken van *public nuisance*, vanwege het via Zoom voorbereiden van een blokkadeactie op de M25 bij Londen. Ze kregen in eerste aanleg onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van vier en vijf jaren opgelegd.¹²⁷⁶ In hoger beroep zijn de celstraffen teruggebracht naar dertig maanden tot vier jaren.¹²⁷⁷ Het betreft **buitenproportioneel en zorgwekkend hoge straffen**.
- **Artikelen 1-2 POA 2023:** het zich vastmaken, vastplakken of vastketenen aan de weg, aan objecten of aan een ander is strafbaar gesteld in artikel 1 POA 2023 (zie § 9.3.2.2). Daarnaast maakt artikel 2 POA 2023 het strafbaar om voorwerpen bij zich te dragen met de intentie dat deze gebruikt zullen worden – door henzelf of door een ander – voor het plegen van een dergelijk *locking on*-delict. Zoals beschreven in § 9.3.2.2, betreft het ruime bevoegdheden die kunnen resulteren in disproportioneel preventief optreden.
- **Artikelen 6-7 POA 2023:** het met een protestactie belemmeren van grote transportwerken en infrastructuur is in 2023 strafbaar gesteld (zie § 9.3.2.2). Artikel 6 POA 2023 stelt het strafbaar om de persoon die verantwoordelijk is voor de bouw of het onderhoud van grote transportwerken te belemmeren, of te interfereren met diens apparatuur of deze te verplaatsen of te verwijderen. Daarnaast is het op basis van artikel 7 POA 2023 verboden om het gebruik van belangrijke nationale infrastructuur (zoals weg- en luchttransport, spoorwegen of havens) te verhinderen. Hiervan kan al sprake zijn indien een blokkadeactie leidt tot een wezenlijke vertraging.¹²⁷⁸ Het betreft volgens de Joint Committee on Human Rights van het Britse Parlement bepalingen die zo breed zijn geformuleerd dat ze gedrag dat wordt beschermd door artikel 10 en 11 EVRM zonder rechtvaardiging strafbaar kunnen stellen (zie § 9.3.2.2).

Tot slot wordt bij blokkadeacties vaak gebruikgemaakt van **civil injunctions**: gerechtelijke verboden op civielrechtelijke grondslag (zie § 9.3.1), waarbij geldt dat een overtreding ervan kan leiden tot een gevangenisstraf.¹²⁷⁹ Lokale overheden of particuliere eigenaren kunnen de rechter verzoeken om een verbod op specifieke vormen van protest, zoals het bezetten van snelwegen of toegangswegen tot distributiecentra.¹²⁸⁰ Deze *injunctions* kunnen grote gebieden omvatten (zoals honderden kilometers aan snelweg) en kunnen worden opgelegd aan ‘persons

¹²⁷⁵ Artikel 78 lid 1 sub b onder ii *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 29.

¹²⁷⁶ Southwark Crown Court 18 juli 2024, *Rex v Hallam and Others*. De sentencing remarks zijn te lezen via: www.judiciary.uk/judgments/rex-vhallam-and-others/

¹²⁷⁷ *R v Hallam and Others* [2025] EWCA Crim 199, par. 191; zie ook N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 417.

¹²⁷⁸ Artikel 7 lid 4 en 5 *Public Order Act 2023*.

¹²⁷⁹ Zie *National Highways Ltd v Heyatawin & Ors* [2021] EWHC 3078 (QB).

¹²⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: ‘High Court injunction bans protesters from M25’, *BBC* 26 juli 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cqe61zgd0650>.

unknown', wat betekent dat de identiteit van de demonstranten niet vastgesteld hoeft te worden.¹²⁸¹ De sterk toegenomen inzet van *civil injunctions* baart wetenschappers in Engeland zorgen.¹²⁸²

9.4.2 Bezettingsacties

De in § 9.4.1 besproken bevoegdheden kunnen grotendeels ook worden toegepast op bezettingsacties. Denk bijvoorbeeld aan het in het kader van een bezetting belemmeren van de werking van grote transportwerken en infrastructuur (artikelen 6-7 POA 2023) of het zich tijdens een bezetting van een terrein vastplakken aan objecten of andere personen (artikel 1 POA 2023). Ook *civil injunctions* kunnen in dit verband worden ingezet, bijvoorbeeld om een bezettingsactie van iemands privéterrein vooraf te verbieden.¹²⁸³ In dit kader is het relevant dat de *Protection from Harassment Act 1997* tevens een mogelijkheid biedt om een *injunction* te verkrijgen wanneer demonstranten zich bijvoorbeeld niet op privaat terrein bevinden (zie § 9.3.1).

Demonstraties op privéterreinen vallen niet onder dezelfde regelgeving als demonstraties in openbare ruimtes. In het algemeen geldt dat als een demonstratie plaatsvindt op een privéterrein zonder toestemming van de eigenaar of gebruiker, de deelnemers aan het protest zich schuldig maken aan **huisvredebreuk** ('trespassing').¹²⁸⁴

- De POA 1986 bevat in artikel 14A een bepaling die specifiek is gericht op ervvredebreuk tijdens een statische demonstratie: een '**trespassory assembly**' (zie § 9.3.1). Van een *trespassory assembly* is sprake als een demonstratie van meer dan twintig personen wordt gehouden op een plaats waartoe het publiek geen of slechts beperkte toegang heeft of waarvoor het geen toestemming heeft, en er (waarschijnlijk) toe leidt dat er schade aan land, gebouwen of monumenten met historische, architectonische of wetenschappelijke waarde wordt berokkend of het leven van de gemeenschap ernstig wordt verstoord. De hoofdcommissaris van de politie ('chief officer of police') kan dan verzoeken om een verbod op het houden van een demonstratie op die plaats, gedurende een bepaalde periode.¹²⁸⁵ Artikel 14B POA maakt het strafbaar voor een persoon om een demonstratie te organiseren, eraan deel te nemen of anderen hiertoe op te roepen, indien die persoon weet dat de demonstratie is verboden op grond van artikel 14A POA.¹²⁸⁶
- Daarnaast bevat artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994* het strafbare feit van '**aggravated trespass**', hetgeen zich voordoet op het moment dat één of meer personen zich op andermans land (waaronder ook gebouwen¹²⁸⁷) begeven en de landeigenaar intimideren of diegene hinderen om rechtmatige activiteiten op het land

¹²⁸¹ Y. Vanderman, *Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown*, Landmark Chambers 2023/1.1, www.landmarkchambers.co.uk; zie bijv. National Highways, 'High Court injunction for motorways and major A roads', <https://nationalhighways.co.uk/about-us/high-court-injunctions-for-motorways-and-major-a-roads/>.

¹²⁸² D. Mead, 'A chill through the back door? The privatised regulation of peaceful protest', *Public Law* 2013.

¹²⁸³ Zie recentelijk bijvoorbeeld 'University colleges seek injunctions over protests' *BBC* 6 juni 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/coqg2yek8dyo>.

¹²⁸⁴ EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 47 en 52; *Laporte and Christian v Commissioner of Police of the Metropolis* [2014] EWHC 3574, par. 127.

¹²⁸⁵ Artikel 14 *Public Order Act 1986*.

¹²⁸⁶ N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1, p. 53.

¹²⁸⁷ *DPP v Chivers* [2010] EWHC 1814 (Admin).

uit te voeren.¹²⁸⁸ Deze vorm van erfvredebreuk is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500,- en/of een gevangenisstraf van maximaal drie maanden.¹²⁸⁹ De politie kan personen ook bevelen het terrein te verlaten bij een redelijk vermoeden dat deze personen zich schuldig maken aan, of van plan zijn zich schuldig te maken aan, *aggravated trespass*.¹²⁹⁰ Het niet-naleven van dit bevel van de politie is op zichzelf ook strafbaar.¹²⁹¹ Demonstranten die terreinen blokkeren of bezetten worden regelmatig veroordeeld voor *aggravated trespass*.¹²⁹²

Relevant is verder de common law-bevoegdheid van de politie om preventief op te treden tegen een **'breach of the peace'** (zie § 9.3.1).¹²⁹³ Het betreft een brede, 'catch-all' bevoegdheid, die door de politie al kan worden toegepast in geval van een redelijke vrees voor schade aan personen of eigendommen bij een demonstratie.¹²⁹⁴ Demonstranten die zich schuldig maken aan een 'breach of the peace', of op het punt staan dit te doen, kunnen worden gearresteerd om te voorkomen dat de verstoring voortduurt of plaatsvindt.¹²⁹⁵ Daarnaast kunnen zij worden weggestuurd door de politie en, indien zij weigeren daaraan gehoor te geven, worden gearresteerd wegens het belemmeren van de politie bij de uitoefening van haar taken.¹²⁹⁶ Het betreft – zoals in § 9.3.1 is besproken – een problematische bevoegdheid, gelet op de vereisten dat beperkingen van het demonstratierecht op grond van artikel 11 EVRM voldoende voorzienbaar en proportioneel moeten zijn.

9.4.3 Demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed

Het vernielen of beschadigen van eigendommen van anderen – of het blijk geven van een intentie of roekeloosheid daartoe – is strafbaar op grond van **artikel 1 van de Criminal Damage Act 1971**. Volgens de *sentencing guidelines* bij de bepaling wordt schade aan cultureel erfgoed aangemerkt als een strafverzwarende grond.¹²⁹⁷

¹²⁸⁸ Artikel 68 lid 1 *Criminal Justice and Public Order Act 1994*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 31.

¹²⁸⁹ Artikel 68 lid 3 *Criminal Justice and Public Order Act 1994*; N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1, p. 52-53.

¹²⁹⁰ Artikel 69 lid 1 *Criminal Justice and Public Order Act 1994*.

¹²⁹¹ Artikel 69 lid 3 *Criminal Justice and Public Order Act 1994*; W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>, p. 31.

¹²⁹² Zie o.a. *DPP v Cannon* [2025] EWHC 520 (Admin); *DPP v Bailey* [2022] EWHC 3302 (Admin); *Richardson v DPP* [2014] UKSC 8; *DPP v Chivers* [2010] EWHC 1814 (Admin); *Edward Bauer & Ors v DPP* [2013] EWHC 634 (Admin).

¹²⁹³ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 319; *Laporte and Christian v Commissioner of Police of the Metropolis* [2014] EWHC 3574; *R (Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire* [2006] UKHL 55.

¹²⁹⁴ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 319; *R v Howell* [1981] 3 All ER 383.

¹²⁹⁵ *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249.

¹²⁹⁶ D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 321; artikel 89 *Police Act 1996*; *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218; N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 52.

¹²⁹⁷ Southwark Crown Court 27 september 2024, *R. v Plummer and Holland*; de sentencing remarks zijn te lezen via: <https://www.judiciary.uk/judgments/rex-v-plummer-and-holland/>, zie par. 24; Sentencing Council, 'Criminal damage (other than by fire) value not exceeding £5,000/ Racially or religiously aggravated criminal damage', 1 oktober 2019, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/offences/magistrates-court/item/criminal-damage-other-than-by-fire-value-exceeding-5000-racially-or-religiously-aggravated-criminal-damage/>.

Zo gooien twee demonstranten in oktober 2022 soep over Vincent van Goghs *Zonnebloemen* in de National Gallery. Zij worden veroordeeld voor vernieling op grond van artikel 1 lid 1 van de *Criminal Damage Act 1971* en krijgen onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van 20 en 24 maanden opgelegd.¹²⁹⁸ De rechter overweegt in eerste aanleg dat de actie gewelddadig is en daarom geen bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM toekomt.¹²⁹⁹ In hoger beroep overweegt de rechter, met verwijzing naar het EHRM, het volgende:

*For present purposes, the case of Murat Vural v Turkey (2014) Application No. 9540/07 provides the most useful comparison. There the applicant poured paint on five public statues of Kemal Atatürk. The ECtHR held that Article 10 was engaged by the applicant's actions. In the same way, we consider that Ms Plummer and Mx Holland's actions engaged Articles 10 and 11. While shocking, their actions were not violent. For these reasons, Articles 10 and 11 were engaged on the facts of the Sunflowers case (albeit significantly weakened).*¹³⁰⁰

Dat de artikelen 10 en 11 EVRM van toepassing zijn, betekent echter niet dat de rechter in hoger beroep lagere straffen oplegt – de straffen van 20 respectievelijk 24 maanden blijven in stand.¹³⁰¹ Het betreft disproportioneel hoge straffen voor gedrag dat de rechter zelf kwalificeert als niet-gewelddadig gedrag, die de toetsing aan de vereisten van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM niet zullen doorstaan.

Ten aanzien van het toebrengen van schade aan **monumenten of gedenktekens** ('memorials') geldt verder dat de PCSCA de maximaal op te leggen straffen in 2022 heeft verhoogd.¹³⁰² Aanleiding voor de wetswijziging waren de protesten in 2020 waarbij standbeelden of oorlogsmonumenten werden vernield of beschadigd.¹³⁰³ Voorafgaand aan de wetswijziging werd een zaak bij schade aan een monument of gedenkteken waarvan de waarde lager was dan £ 5.000 altijd behandeld door de Magistrates' Court (het laagste niveau van strafrechtspraak), met een maximale gevangenisstraf van drie maanden.¹³⁰⁴ Artikel 50 PCSCA zondert het vernielen van *memorials* uit van deze bepaling. De zaak kan nu zowel behandeld worden door de Magistrates' Court (met een maximale gevangenisstraf van zes maanden), als door de Crown Court (voor ernstigere strafzaken, met een maximale gevangenisstraf van tien jaren – hetgeen een disproportioneel hoge strafmaat zou inhouden).¹³⁰⁵ Op het moment van schrijven ligt er

¹²⁹⁸ Southwark Crown Court 27 september 2024, *R. v Plummer and Holland*; de sentencing remarks zijn te lezen via: <https://www.judiciary.uk/judgments/rex-v-plummer-and-holland/>.

¹²⁹⁹ Southwark Crown Court 27 september 2024, *R. v Plummer and Holland*; de sentencing remarks zijn te lezen via: <https://www.judiciary.uk/judgments/rex-v-plummer-and-holland/>, zie par. 30.

¹³⁰⁰ *R. v Hallam and Others* [2025] EWCA Crim 199, par. 41-42.

¹³⁰¹ *Ibid*, par. 191.

¹³⁰² Artikel 50 *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022*.

¹³⁰³ W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 132.

¹³⁰⁴ Artikel 22 en Schedule 2 *Magistrates' Courts Act 1980*; Sentencing Council, 'Criminal damage (other than by fire) value not exceeding £5,000/ Racially or religiously aggravated criminal damage', 1 oktober 2019, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/offences/magistrates-court/item/criminal-damage-other-than-by-fire-value-exceeding-5000-racially-or-religiously-aggravated-criminal-damage/>; W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 133.

¹³⁰⁵ W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, *Crime and Policing Bill 2024-25* (Research Briefing No 10213), House of Commons Library, 6 maart 2025, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>, p. 133.

bovendien een wetsvoorstel op tafel dat een **verbod op het beklimmen van bepaalde oorlogsmonumenten** strafbaar beoogt te stellen (zoals besproken in § 9.3.2.3).

9.5 Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop in Engeland wordt omgegaan met demonstraties bij abortusklinieken (§ 9.5.1), demonstraties bij woningen (§ 9.5.2) en demonstraties bij andere manifestaties (§ 9.5.3).

9.5.1 Demonstraties bij abortusklinieken

Zoals bij de bespreking van de *Public Order Act 2023* aan bod is gekomen, heeft Engeland – enigszins vergelijkbaar met Duitsland, zie § 8.5.1 – sinds eind 2024 zones ('safe access zones') van 150 meter ingesteld rondom alle abortusklinieken in het land, waarbinnen specifiek omschreven gedrag is verboden. Voor een bespreking van deze bufferzones – ingevoerd via artikel 9 POA 2023 – verwijzen wij naar **punt (vii) van § 9.3.2.2**.¹³⁰⁶

Voordat de POA 2023 werd aangenomen, hadden enkele lokale overheden in Engeland al beperkingen opgelegd aan anti-abortus/pro-life-demonstraties bij abortusklinieken via een zogeheten 'public spaces protection order' (PSPO). PSPO's zijn geregeld in Hoofdstuk 2 van de *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014* en kunnen bepaald gedrag binnen een gespecificeerd, afgebakend gebied beperken of verbieden.¹³⁰⁷

In 2018 stelt het Londense stadsdeel Ealing als eerste een PSPO in bij een abortuskliniek, waarmee een bufferzone van ongeveer 100 meter rond de kliniek wordt gecreëerd. De PSPO wordt aangevochten en in stand gehouden door de High Court in de zaak *Dulgheriu & Anor v The London Borough of Ealing*.¹³⁰⁸ In hoger beroep overweegt de rechter dat de privacy van de gebruikers van de abortuskliniek 'was being very seriously invaded at a time and place when they were most vulnerable and sensitive to uninvited attention, namely just before and just after they had undergone a highly personal medical procedure'.¹³⁰⁹ Volgens de rechter was er voldoende bewijs dat de activiteiten van de anti-abortus/pro-life-demonstranten nadelige gevolgen hadden voor de gezondheid van de kliniekbezoekers en een negatieve invloed hadden op hun kwaliteit van leven.¹³¹⁰ Het Court of Appeal oordeelt daarom dat het recht op privacy van de kliniekgebruikers onder artikel 8 EVRM in dit geval zwaarder weegt dan de rechten van anti-abortus/pro-life-demonstranten onder de artikelen 9 tot en met 11 EVRM en houdt de PSPO in stand.¹³¹¹

Bij abortusklinieken kan verder gebruik worden gemaakt van verschillende bepalingen met betrekking tot het lastigvallen van personen ('**harassment**'). Hierbij kan worden gedacht aan

¹³⁰⁶ Zie hierover ook: N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024/15, nr. 2, p. 118 e.v.

¹³⁰⁷ Artikel 59 lid 2 en 3 en artikel 67 *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*.

¹³⁰⁸ *Dulgheriu & Orthova v Ealing LBC* [2018] EWHC 1667 (Admin).

¹³⁰⁹ *Dulgheriu & Anor v The London Borough of Ealing* [2019] EWCA Civ 1490, par. 93.

¹³¹⁰ *Ibid*, par. 61.

¹³¹¹ *Ibid*, par. 95.

de in § 9.3.1 besproken *Protection from Harassment Act 1997*, op basis waarvan het strafbaar kan zijn om iemand herhaaldelijk lastig te vallen.¹³¹² Ook kan een *non-harassment order* worden aangevraagd bij de rechter.¹³¹³ Daarnaast stelt artikel 5 POA 1986 het strafbaar om in woord of daad bedreigend te zijn, binnen het zicht of gehoor van een persoon, waarbij het waarschijnlijk is dat die persoon zich hierdoor lastiggevallend, gealarmeerd of verontrust voelt.¹³¹⁴ In het kader van deze *harassment*-bepalingen is het relevant dat zorgvuldig wordt nagedacht over de proportionaliteit van de beperkingen van artikel 11 EVRM die de toepassing ervan met zich mee kan brengen.

9.5.2 Demonstraties bij woningen

Demonstraties bij woningen (en werkplekken) van onder andere politici doen zich in Engeland regelmatig voor.¹³¹⁵ Op grond van **artikel 42A van de *Criminal Justice and Police Act 2001*** (CJPA) is het in Engeland strafbaar om een persoon in de buurt van diens woning lastig te vallen, te alarmeren of te verontrusten. Deze bepaling werd ingevoerd als reactie op protestacties van dierenrechtenactivisten bij de woningen van medewerkers van bedrijven en onderzoeksinstituten die betrokken zijn bij dierproeven.¹³¹⁶ Artikel 42 CJPA geeft de politie bovendien de bevoegdheid om een persoon die intimiderend gedrag vertoont bij een woning te bevelen de omgeving van die woning te verlaten, gedurende een periode van maximaal drie maanden. Het overtreden van de artikelen 42 en 42A CJPA is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500,- en/of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.¹³¹⁷

Anders dan bij abortusklinieken, kent het Engelse recht dus geen aangewezen zone van een bepaald aantal meters rondom privéwoningen waarbinnen demonstreren niet is toegestaan. In buurland Ierland wordt op het moment van schrijven wel gewerkt aan een wetsvoorstel dat het strafbaar beoogt te stellen om binnen een straal van 200 meter van een woning een gerichte protestactie te houden ('targeted picketing').¹³¹⁸

Naast de artikelen 42 en 42A CJPA zijn de meer algemene, ruime beperkingsbevoegdheden die eerder in § 9.3.1 aan de orde zijn gekomen ook van toepassing bij demonstraties bij woningen. Daarbij kan worden gedacht aan de bepalingen op basis waarvan de politie voorschriften kan verbinden aan demonstraties (artikelen 12 en 14 POA 1986), de common law-bevoegdheid van het voorkomen van een *breach of the peace*, en aan de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een gerechtelijk verbod ('injunction') uit te vaardigen wegens intimidatie bij de woning (*Protection from Harassment Act 1997*). Wordt het erf van anderen betreden, dan kan daarnaast

¹³¹² Artikel 2 *Protection from Harassment Act 1997*.

¹³¹³ Artikel 3 *Protection from Harassment Act 1997*.

¹³¹⁴ Zie *DPP v Fidler* [1992] 1 WLR 91.

¹³¹⁵ Zie bijvoorbeeld HC 12 December 2023, Home Affairs Committee, *Oral evidence: Policing of Protests*, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/13990/html/>; HC 21 February 2024, Home Affairs Committee, *Policing of protests* (Third Report of Sessions 2023-24), <https://committees.parliament.uk/publications/43477/documents/218954/default/>, p. 5, 17.

¹³¹⁶ Home Office, 'Animal Welfare– Human Rights: protecting people from animal rights extremists', juli 2004, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/jul/animal-rights.pdf>, p. 15.

¹³¹⁷ Artikel 42 lid 7B en 7C jo 42A lid 5 en 6 *Criminal Justice and Police Act 2001*; artikel 122 *Sentencing Act 2020*. Zie ook: N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1, p. 52.

¹³¹⁸ *Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021*. Zie hierover: N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 55-57.

sprake zijn van huisvredebreuk (*trespassing*) in de zin van artikel 14A POA 1986 of artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994* (zie § 9.4.2).¹³¹⁹

9.5.3 Demonstraties bij andere manifestaties

Ten aanzien van demonstraties die plaatsvinden tijdens andere manifestaties – zoals een herdenking of een andere demonstratie – kent Engeland geen wetgeving die deze situatie afzonderlijk reguleert. Wel is een aantal van de eerder in § 9.3.1 besproken algemene bevoegdheden van toepassing, zoals:

- **Artikelen 12 en 14 POA 1986:** de politie kan voorschriften verbinden aan de plaats, tijd en omvang van (tegen)demonstraties om ernstige wanordelijkheden, ernstige verstoringen van het gemeenschapsleven of intimidatie of geluidsoverlast te voorkomen. Het betreft brede beperkingsgronden, die in het licht van artikel 11 EVRM (te) veel discretie laten aan de politie om op te treden bij disruptieve, maar vreedzame demonstraties.
- **Artikel 13 POA 1986:** in uitzonderlijke omstandigheden kan een algeheel verbod uit worden uitgevaardigd op alle, of een bepaalde categorie van, zich voortbewegende demonstraties in een bepaald gebied voor een periode van maximaal drie maanden. Dit kan alleen wanneer het verbinden van voorschriften aan een dergelijke demonstratie op grond van artikel 12 POA 1986 onvoldoende zal zijn om ernstige openbare wanordelijkheden in een bepaald gebied te voorkomen. Zoals wij eerder opmerkten in § 9.3.1, roept de keuze voor een algeheel verbod serieuze proportionaliteitsvragen op in het licht van artikel 11 EVRM.
- **Artikel 78 PCSCA:** van *public nuisance* kan sprake zijn wanneer demonstraties het publiek belemmeren in het uitoefenen van hun rechten of een risico op een ernstig nadeel voor het publiek veroorzaken. Het delict – ten aanzien waarvan de Joint Committee on Human Rights van het Britse Parlement in diens rapport ernstige zorgen uitsprekt in het licht van artikel 11 EVRM (zie hierover § 9.3.2.1) – wordt regelmatig gebruikt in combinatie met het (preventieve) delict van samenzwering ('conspiracy'), zoals bij de demonstraties tijdens de kroning van koning Charles III.¹³²⁰
- ***Breach of the peace*:** ook de in de literatuur bekritiseerde¹³²¹ common law-bevoegdheid om preventief op te treden tegen een verstoring van de openbare orde kan bij (tegen)demonstraties worden toegepast. De bevoegdheid wordt door de politie regelmatig ingezet in geval van een redelijke vrees voor schade aan personen of eigendommen bij een demonstratie.¹³²² Demonstranten waarvan de politie vreest dat zij op het punt staan zich schuldig te maken aan een *breach of the peace* kunnen worden gearresteerd om te voorkomen dat de verstoring plaatsvindt.¹³²³ Tijdens de Britse Dodenherdenking

¹³¹⁹ Zie hierover: N.J.L. Swart, 'A man's house as his castle?' Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/5, p. 55-57.

¹³²⁰ 'Police accused of 'alarming' attack on protest rights after anti-monarchist leader arrested', *The Guardian* 7 mei 2023, <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/may/06/head-of-uks-leading-anti-monarchy-group-arrested-at-coronation-protest>.

¹³²¹ Zie de eerdere bespreking van *breach of the peace* in paragraaf 9.3.1.

¹³²² D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 319; *R v Howell* [1981] 3 All ER 383.

¹³²³ *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249.

(Remembrance Day of Armistice Day) op 11 november 2024 worden bijvoorbeeld bijna honderd tegendemonstranten gearresteerd ter voorkoming van een *breach of the peace*. De demonstranten reageerden op een grote Pro-Palestina-demonstratie.¹³²⁴

9.6 Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren

Deze paragraaf bespreekt de wijze waarop in Engeland wordt omgegaan met demonstraties bij ambassades en consulaten (§ 9.6.1) en demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften (§ 9.6.2).

9.6.1 Demonstraties bij ambassades en consulaten

Demonstraties bij ambassades en consulaten worden in Engeland gereguleerd op grond van de **artikelen 12 en 14 POA 1986**. Deze bepalingen geven de politie uitgebreide bevoegdheden om voorwaarden op te leggen aan de demonstraties, met soms vergaande beperkingen zoals dat de demonstratie zich tot een bepaald gebied dient te beperken of niet in bepaalde straten mag plaatsvinden.¹³²⁵ Er bestaat dus geen specifiek wettelijk regime die ambassades en consulaten van een bijzondere bescherming voorziet.

In uitzonderlijke gevallen kan een verbod worden opgelegd aan alle (of een bepaalde categorie van) zich voortbewegende demonstraties in een bepaald gebied op grond van artikel 13 POA 1986. Bestaat er een vrees voor schade aan personen of eigendommen, dan kan de politie daar bovendien preventief tegen optreden op basis van het voorkomen van een *breach of the peace* (zie § 9.3.1 voor een uitgebreidere bespreking van deze bevoegdheden).

9.6.2 Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften

Sinds de afschaffing van de blasfemiewetgeving in 2008 kent Engeland geen specifieke strafbepalingen meer ter bescherming van religieuze geschriften. Er bestaan in Engeland verschillende delicten die racistisch of religieus geaggraveerd ('racially or religiously aggravated offences') kunnen zijn, zoals vastgelegd in artikelen 28 tot en met 32 van de *Crime and Disorder Act 1998*. In deze bepalingen worden enkele strafbare feiten genoemd die een zwaardere maximumstraf hebben wanneer zij gepaard gaan met een racistische of religieus gemotiveerde component.¹³²⁶ Voor alle andere strafbare feiten bepaalt de algemene strafverzwarende bepaling

¹³²⁴ Metropolitan Police, 'Protesters arrested for protests for the Far Right on Armistice Day on 11 November and Farmers on 25 March' (Freedom of information request), <https://www.met.police.uk/foi-ai/metropolitan-police/disclosure-2024/june-2024/protesters-arrested-protests-far-right-armistice-day-11november-farmers-25march/>; 'London protests: Seven charged and 145 arrested as police appeals continue' *BBC* 12 november 2023, <https://www.bbc.com/news/uk-67398933>.

¹³²⁵ Zie bijvoorbeeld: Metropolitan Police, 'Met sets out policing plans ahead of protests this weekend', 13 juni 2025, <https://news.met.police.uk/news/met-sets-out-policing-plans-ahead-of-protests-this-weekend-498338>; Metropolitan Police post van 27 oktober 2023 op X: <https://x.com/metpoliceuk/status/1717981170141425979?s=20>.

¹³²⁶ Artikel 28-32 *Crime and Disorder Act 1998*.

van artikel 66 van de *Sentencing Act 2020* dat de rechter racistische of religieuze motieven als een strafverzwarende omstandigheid moet aanmerken.¹³²⁷

Een strafbaar feit wordt als ‘racially or religiously aggravated’ beschouwd wanneer (i) de dader jegens het slachtoffer vijandigheid toont op grond van diens lidmaatschap (of verondersteld lidmaatschap) van een raciale of religieuze groep, of (ii) het strafbare feit geheel of gedeeltelijk is gemotiveerd door vijandigheid jegens leden van een raciale of religieuze groep op basis van dat groepslidmaatschap.¹³²⁸

Zo kan het intimideren, verontrusten of lastigvallen van een persoon met bedreigende of beleldigende uitlatingen of wanordelijk gedrag op grond van **artikel 5 van de *Public Order Act 1986***, in combinatie met **artikel 31 van de *Crime and Disorder Act 1998***, leiden tot een zwaardere straf wanneer uit het gedrag blijkt dat het (geheel of gedeeltelijk) is ingegeven door vijandigheid jegens een raciale of religieuze groep. Hiervoor kan een geldboete van maximaal £ 2.500,- worden opgelegd.

Recentelijk, in juni 2025, heeft de Westminster Magistrates’ Court een persoon op deze grond veroordeeld wegens het verbranden van een Koran voor het Turkse consulaat in Londen.¹³²⁹ De rechtbank oordeelt dat de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan wanordelijk gedrag (‘disorderly conduct’) dat aanzet tot vijandigheid jegens een religieuze groep. De rechter overweegt in dat kader het volgende:

‘Having considered the evidence I find that the defendant has a deep-seated hatred of Islam and its followers. That is based on his experiences in Turkey and the experiences of his family. It is not possible to separate his views about the religion from his views about its followers. (...) Burning a religious book although offensive to some is not necessarily disorderly. In this case the defendant positioned himself outside the Turkish embassy a place where he must have known there would be Muslims. The burning of the Quran was carried out in a very visible way, it being held up and him saying the “Quran is burning”, that is by its nature provocative. What made his conduct disorderly was the timing and location of the conduct and that all this was accompanied by abusive language.’¹³³⁰

De rechter stelt verder dat, alhoewel er sprake is van een inmenging met de rechten uit de artikelen 9-11 EVRM, deze inmenging noodzakelijk is met het oog op het voorkomen van wanordelijkheden en het beschermen van de openbare orde: ‘The act of making this conduct an offence strikes the correct balance between the need to maintain good public order and

¹³²⁷ Sentencing Council, ‘Racial or religious aggravation – statutory provisions’, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/hate-crime/1-racial-or-religious-aggravation-statutory-provisions/>.

¹³²⁸ Artikel 28 lid 1 *Crime and Disorder Act 1998*; Sentencing Council, ‘Racial or religious aggravation – statutory provisions’, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/hate-crime/1-racial-or-religious-aggravation-statutory-provisions/>.

¹³²⁹ *Rex v Hamit Coskun*, Magistrates’ Court 2 juni 2025, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2025/06/Rex-v-Hamit-Coskun.pdf>.

¹³³⁰ Ibid, par. 18.

allowing citizens to hold their own religious views where they want to express those views.¹³³¹ De rechter legt een geldboete op van £ 240,-.

In dit licht is ook relevant dat het Britse parlement in 2025 de ***Crime and Policing Bill*** in behandeling heeft genomen, waarin een bepaling over het beschermen van gebedshuizen tegen intimiderende protesten wordt voorgesteld (zie § 9.3.2.3). De bepaling beoogt de politie de bevoegdheid te geven om voorschriften op te leggen aan demonstraties en protesten van één persoon in de buurt van een gebedshuis, die personen kunnen intimideren met als gevolg dat zij worden weerhouden van het betreden van een gebedshuis of het aldaar verrichten van religieuze activiteiten.¹³³²

Verder bevatten **deel 3 en deel 3A van de *Public Order Act 1986*** enkele bepalingen met betrekking tot het aanzetten tot haat. Artikel 18 POA 1986 verbiedt bedreigende, beledigende of opruiende (schriftelijke of mondelinge) uitingen of gedragingen die bedoeld zijn om rassenhaat aan te wakkeren, of waarvan aannemelijk is dat ze rassenhaat zullen opwekken. Op grond van artikel 29B POA 1986 is het strafbaar om bedreigende (schriftelijke of mondelinge) uitingen te doen of gedragingen te verrichten die bedoeld zijn om religieuze haat aan te wakkeren. De delicten kunnen zowel door een Magistrates' Court (het laagste niveau van strafrechtpraak) als door een Crown Court (voor ernstigere strafzaken) worden berecht. In de Crown Court kan de straf oplopen tot een maximale gevangenisstraf van maar liefst zeven jaar.¹³³³

9.7 Conclusies

Engeland kent een *common law*-systeem en beschikt niet over een geschreven grondwet zoals Nederland en Duitsland die wel hebben. Hoewel Engelse burgers het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 11 EVRM door de *Human Rights Act* uit 1998 direct ten overstaan van de Engelse rechter kunnen afdwingen, blijft de bescherming van het demonstratierecht beperkt door de soevereiniteit van het parlement. Bovendien ontbreekt in Engeland een specifieke demonstratiewet. In plaats daarvan worden demonstraties gereguleerd via openbare ordewetgeving, waarin de politie aanzienlijke discretionaire bevoegdheden heeft om demonstraties te beperken (artikelen 12 en 14 van de *Public Order Act 1986*).

De afgelopen jaren zijn in Engeland – met het oog op disruptieve protesttactieken – enkele wetten aangenomen waarmee het demonstratierecht serieus aan banden is gelegd (de *Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022* en de *Public Order Act 2023*). Deze nieuwe wetgeving introduceert onder meer verdergaande beperkingsmogelijkheden voor demonstraties, waarmee de drempel voor ingrijpen substantieel is verlaagd. Daarnaast zijn nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd, gericht op bepaalde demonstratietactieken – met in sommige gevallen disproportionele sancties – die een *chilling effect* met zich mee kunnen brengen en kunnen leiden tot onvoorzienbaar, inconsistent en zelfs arbitrair politieoptreden. Om deze strafbare feiten te handhaven, bevat de wetgeving bevoegdheden voor de politie om personen en voertuigen (met en zonder verdenking) staande te houden en te fouilleren dan wel te doorzoeken. Ter voorkoming van toekomstig ernstig verstorend gedrag kan bovendien een rechterlijke maatregel

¹³³¹ Ibid, par. 27-28.

¹³³² Artikel 114 *Crime and Policing Bill* (versie Public Bill Committee).

¹³³³ Artikel 27 lid 3 id 3 en 29L lid 3 *Public Order Act 1986*; Code for Crown Prosecutors, 'Racist and Religious Hate Crime – Prosecution Guidance', laatst geüpdate op 3 maart 2022, <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/racist-and-religious-hate-crime-prosecution-guidance>.

worden opgelegd aan demonstranten die in het verleden zijn veroordeeld voor demonstratie-gerelateerde delicten.

Deze bepalingen staan op gespannen voet met de eisen van artikel 11 EVRM, en laten – zoals onder andere blijkt uit rapporten van de Joint Committee on Human Rights van het Britse parlement, maar ook uit commentaar van Engelse wetenschappers en internationale organisaties – een zorgwekkende trend zien van steeds repressiever optreden richting demonstraties. Volgens een Engelse wetenschapper gaat het om reactieve wetgeving, waarbij een ‘overall thought-through plan’ ontbreekt en waarbij de regering ontvankelijk is voor verontwaardiging in de media.

Deze repressieve trend wordt versterkt door de toenemende inzet van preventieve maatregelen – denk aan het gebruik van de common-law bevoegdheid van *breach of the peace* of samenzwering tot *public nuisance* – en van gerechtelijke verboden (*civil injunctions*) tegen demonstranten. Daarmee bestaan in Engeland momenteel verschillende, deels overlappende bepalingen, die van toepassing kunnen zijn op uiteenlopende vormen van demonstraties en een grote beoordelingsvrijheid voor de politie bevatten.

Bovendien werkt de Engelse wetgever op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport aan een nieuw wetsvoorstel: de *Crime and Policing Bill*. Dit voorstel bevat onder andere bepalingen die het tijdens demonstraties verbieden om gezichtsbedekkende kleding te dragen, vuurwerk te gebruiken of oorlogsmonumenten te beklimmen. De Joint Committee on Human Rights van het Britse Parlement benadrukt in diens toetsing van het wetsvoorstel dat de demonstratie-gerelateerde bepalingen uit het wetsvoorstel moeten worden beoordeeld in het licht van de recente, ingrijpende veranderingen in de wetgeving omtrent het demonstratierecht – veranderingen die volgens de commissie aanleiding geven tot ernstige zorgen over de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden, en het risico met zich meebrengen dat de reputatie van Engeland wordt geschaad en andere landen ‘who wish to crack down on peaceful protest’ worden aangemoedigd.¹³³⁴

¹³³⁴ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 4, 9–10.

10 DEMONSTRATIERECHT FRANKRIJK

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het Franse recht inzake demonstraties. Zowel de bestuursrechtelijke handhaving van demonstraties als de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen demonstranten komen aan bod. Daaraan voorafgaand schetsen wij het algemene kader van het demonstratierecht in Frankrijk.

We beginnen met een beschrijving van het grondwettelijke kader (§ 10.2), waarin wordt beschreven hoe het demonstratierecht wordt gewaarborgd binnen de Franse constitutionele traditie en onder welke voorwaarden beperkingen kunnen worden gesteld door de wetgever. Daarna behandelen we het wettelijke kader (§ 10.3), met een bespreking van de belangrijkste bepalingen in zowel het bestuursrechtelijke als het strafrechtelijke domein, die de regulering en sanctiëring van demonstraties mogelijk maken. Vervolgens gaan we in op de in dit onderzoek bestudeerde specifieke demonstratietypen. We bespreken demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden (§ 10.4), demonstraties waarbij fundamentele rechten van anderen in het gedrang komen (§ 10.5) en demonstraties met een internationale dimensie (§ 10.6). Het geheel wordt afgesloten met enkele conclusies (§ 10.7).

Alvorens hierop in te gaan, beginnen wij dit hoofdstuk met een korte uiteenzetting van de relevantie van het Franse recht voor het Nederlandse demonstratierecht (10.1.1), een overzicht van de historische ontwikkeling van het juridisch kader (§ 10.1.2) en enkele opmerkingen van typologische aard (§ 10.1.3).

10.1.1 Waarom het Franse recht ertoe doet voor Nederland

Frankrijk is een land met een lange traditie van maatschappelijke mobilisatie. Het land kent een **sterke protestcultuur**. In de afgelopen jaren heeft het land grootschalige sociale protesten doorgemaakt, zoals de Gele Hesjes-protesten en de protesten rond de pensioenhervormingen. Evenals in Nederland kent het ook minder traditionele vormen van protest (bijvoorbeeld snelwegblokkades, acties gericht tegen kunstwerken). In reactie op deze en soortgelijke ontwikkelingen zijn in het afgelopen decennium **ingrijpende wetswijzigingen en beleids-hervormingen** doorgevoerd, die het demonstratierecht rechtstreeks hebben beïnvloed. In zowel het bestuursrecht als het strafrecht heeft ook de rechtspraak zich verder ontwikkeld, met bijzondere aandacht voor de verhouding tussen het nationale Franse recht en de artikelen 10 en 11 EVRM. Binnen Frankrijk vindt bovendien een rijk doctrinair debat plaats over het Franse demonstratierecht. Bij de beantwoording van de vraag of het Nederlandse demonstratierecht aanpassing behoeft, biedt dat mogelijk inspiratie.

De Franse casus kan voor Nederland echter eveneens een waarschuwing vormen. Tendensen die in Frankrijk zichtbaar zijn – zoals een **verschuiving naar een feitelijk toestemmings-regime** en een tamelijk vergaande inzet van andere demonstratierecht-beperkende wetgeving – laten zien welke gevaren een te repressieve benadering kan opleveren. De Franse praktijk kan in deze zin ook een indicatie zijn voor wat in de Nederlandse context beter kan worden vermeden (zie § 10.7).

10.1.2 Ontwikkeling van het Franse demonstratierecht

Historisch gezien is het demonstratierecht in Frankrijk geëvolueerd van een repressieve benadering naar een meer beschermende benadering die **de rechten op vrije meningsuiting en vergadering** erkent als fundamentele vrijheden.¹³³⁵ Tijdens de middeleeuwen werd deelname aan bijeenkomsten louter gezien als een bedreiging voor de gevestigde macht, vooral wanneer deze tumultueus waren of politieke verandering beoogden. Met de Franse Revolutie vond er een fundamentele verschuiving plaats: de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ('Verklaring van de rechten van de mens en de burger') legde in 1789 de basis voor diverse vrijheden, waaronder ook die van meningsuiting en vergadering.

Deze vrijheden werden verder uitgewerkt in een decreet van 14 december 1789, dat specifiek het recht op vreedzame vergadering erkende. Tegelijkertijd werd op 21 oktober 1789 een wet aangenomen, bekend als de 'loi martiale' (krijgswet), die strenge beperkingen oplegde aan bijeenkomsten die als potentieel gevaarlijk werden beschouwd. Deze wet gaf de autoriteiten de mogelijkheid om openbare menigten met geweld te doen uiteengaan. In de 19^e eeuw bleef de regelgeving restrictief, maar een Wet van 30 juni 1881¹³³⁶ bracht een doorbraak: het recht op openbare vergaderingen in besloten ruimtes werd erkend, zij het onder voorwaarden, waaronder **een verplichting tot voorafgaande kennisgeving** aan de autoriteiten. Deze wet betekende een verschuiving van een vergunningsstelsel naar een stelsel van voorafgaande kennisgeving, waarbij het accent kwam te liggen op bestuurlijk toezicht ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde.

Een decreet-wet van 23 oktober 1935 introduceerde verdere regulering door ook een verplichting in te stellen tot voorafgaande kennisgeving voor demonstraties op openbare plaatsen. Dit regime bleef sindsdien grotendeels ongewijzigd en vormt de basis van het huidige kader, zoals vastgelegd in de **Code de la sécurité intérieure** (Wetboek van interne veiligheid, CSI).

Meer recente ontwikkelingen in het demonstratierecht in Frankrijk zijn nauw verweven met maatschappelijke en politieke gebeurtenissen. Zij hebben de bestaande juridische kaders op de proef gesteld en geleid tot aanpassingen.¹³³⁷ Vier opvallende gebeurtenissen verdienen vermelding: de Gele Hesjes-beweging, de COVID-19-pandemie en de demonstraties die toen plaatsvonden, de protesten rond de *mégabassines* (waterreservoirs) en die rond de pensioenhervormingen.

De Gele Hesjes-protesten en de 'anti-relschoppers'-wet. In 2018 en 2019 vonden in Frankrijk grootschalige demonstraties plaats van wat bekend stond als de beweging van de Gele Hesjes ('Gilets Jaunes'). Deze demonstraties leidden tot een herziening van het juridisch

¹³³⁵ Voor een meer gedetailleerd overzicht van de historische ontwikkeling van het demonstratierecht in Frankrijk, zie: J.-F. Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 2-8. Zie ook M. Murbach-Vibert, 'Manifestations', *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022, par. 6-16 ; en R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021, par. 1-4.

¹³³⁶ De Wet van 30 juni 1881 (*Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion*) regelde specifiek de vrijheid van openbare vergaderingen in besloten ruimtes. Zij gold niet voor bijeenkomsten op de openbare weg (*manifestations*), die later apart werden gereguleerd. Toch was deze wet een belangrijke symbolische erkenning van het recht om collectief politieke ideeën te uiten.

¹³³⁷ Zie in dit verband L. Bakir, 'Les mutations récentes de la liberté de manifester en France', *Revue française de droit administratif* 2020, p. 319.

kader voor de regulering van demonstraties.¹³³⁸ De wet nr. 2019-290 van 10 april 2019, vaak aangeduid als de ‘anti-relschoppers’-wet (‘loi anti-casseurs’), werd ingevoerd om de regulering van demonstraties aan te scherpen. De wet introduceerde nieuwe strafbepalingen, waaronder het verbod op deelname aan demonstraties terwijl het gezicht opzettelijk wordt bedekt (artikel 431-9-1 van de *Code pénal*). Ook gaf de wet politieambtenaren ruimere bevoegdheden om persoonlijke bezittingen en voertuigen te doorzoeken.¹³³⁹ Daarnaast werd het *Schéma national du maintien de l’ordre* (SNMO)¹³⁴⁰ aangepast om een evenwichtige benadering te bevorderen bij het handhaven van de openbare orde. Het richt zich op het beschermen van vreedzame demonstranten en het isoleren van individuen die betrokken zijn bij geweld, met een nadruk op de-escalatie.

De COVID-19-pandemie en beperkingen met het oog op de volksgezondheid. De COVID-19-pandemie vormde de voedingsbodem voor een juridisch en maatschappelijk debat over de balans tussen de volksgezondheid en grondrechten. Tijdens de pandemie bood de wet nr. 2020-290 van 23 maart 2020 het juridische kader voor een door gezondheidsredenen ingegeven noodtoestand. Demonstraties werden onderworpen aan nadere beperkingen, zoals een maximumaantal deelnemers en strikte gezondheidsmaatregelen (artikel L. 3131-15¹³⁴¹ van de *Code de la santé publique* (‘Wetboek van Volksgezondheid’)). Niet-naleving van deze regels leidde in sommige gevallen tot demonstratieverboden.

De protesten rond *mégabassines* en de circulaire van 9 november 2022. In oktober 2022 vonden in Sainte-Soline demonstraties plaats tegen de aanleg van grote waterreservoirs (‘mégabassines’), die bedoeld zijn om grondwater op te slaan voor irrigatie in de landbouw, maar volgens critici leiden tot ecologische schade en ongelijke toegang tot water. Deze protesten escaleerden en leidden tot confrontaties tussen demonstranten en de politie. De gebeurtenissen onderstreepten de complexiteit van de regulering van demonstraties in landelijke en ecologisch gevoelige gebieden. Kort na deze protesten werd de circulaire¹³⁴² van 9 november 2022 door het Franse ministerie van Justitie uitgevaardigd. Deze gaf richtlijnen voor een snelle en uniforme strafrechtelijke aanpak van gewelddadige incidenten tijdens demonstraties. Daarbij werd onder meer gewezen op het belang van het inzetten van versnelde rechtszaken (‘comparution immédiate’) bij ernstige overtredingen, zoals geweld tegen politie of schade aan

¹³³⁸ M. Murbach-Vibert, ‘Manifestations’, *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022, par. 33-35.

¹³³⁹ R. Letteron, ‘Les débris de la loi anti-casseurs’, *AJ pénal* 2019, p. 259 ; F. Rousseau, ‘Le volet pénal de la loi ‘anti-casseurs’, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2019, p. 461.

¹³⁴⁰ Het SNMO is een beleidsdocument van het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken dat operationele richtlijnen bevat voor politie- en gendarmerie-eenheden bij het handhaven van de openbare orde. Het SNMO creëert geen bindende rechtsregels; het wordt beschouwd als een richtsnoer. Toch kunnen de bepalingen door de rechter worden getoetst en eventueel worden vernietigd wanneer zij merkbare rechtsgevolgen hebben of een feitelijke impact hebben op fundamentele vrijheden. M. Murbach-Vibert, ‘Manifestations’, *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022, par. 38.

¹³⁴¹ In de Franse wetgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten bepalingen. Artikelen die beginnen met ‘L.’ verwijzen naar wetsartikelen, dus bepalingen die door het parlement zijn vastgesteld. De aanduidingen ‘R.’ (‘réglement’) en ‘D.’ (‘décret’) markeren daarentegen bepalingen die bij regeringsdecreet of reglement zijn vastgesteld. In oudere wetboeken, zoals de *Code pénal* en de *Code civil*, worden de parlementaire bepalingen traditioneel genummerd zonder de L.-prefix, terwijl dit in recentere wetgeving (bijvoorbeeld de *Code de la santé publique*) wél systematisch is ingevoerd. De aanduidingen R. en D. blijven echter ook in de oudere wetgeving bestaan, juist om constitutioneel het onderscheid te markeren tussen de parlementaire wetgever en de uitvoerende macht, die beide binnen hun respectieve bevoegdheden normgevende bevoegdheden uitoefenen (artikelen 34 en 37 Franse Grondwet).

¹³⁴² Een *circulaire* is een bestuursrechtelijk richtsnoer dat wordt uitgevaardigd door een minister om richtlijnen te geven aan ondergeschikte diensten (zoals parketten of prefecturen). *Circulaires* hebben geen bindende werking, maar zijn bedoeld om de toepassing van bestaande wetgeving te uniformeren. In de praktijk kunnen zij een belangrijke invloed uitoefenen op het vervolgingsbeleid en de handhaving, met name wanneer zij prioriteiten en methoden aanduiden voor het Openbaar Ministerie.

eigendommen. Daarnaast werd het opleggen van aanvullende maatregelen, zoals demonstratieverboden, aanbevolen om herhaling van dergelijke incidenten te voorkomen.

De protesten rond de pensioenhervormingen. De pensioenhervormingen in 2023 leidden tot massale demonstraties in steden zoals Parijs, Lyon en Bordeaux, waarbij infrastructuur werd geblokkeerd. Hoewel de protesten vreedzaam begonnen, escaleerden sommige, wat resulteerde in confrontaties met de politie. Hoewel deze protesten geen directe juridische hervormingen teweegbrachten in het demonstratierecht, hebben ze de bestaande kaders onder druk gezet. Aanvankelijk ging het om vooraf aangekondigde, geordende betogingen. Na de aankondiging van de minister-president dat artikel 49 lid 3 van de Franse Grondwet¹³⁴³ zou worden ingezet om de pensioenhervorming zonder instemming van het parlement door te voeren, veranderde het karakter van de demonstraties echter aanzienlijk: zij werden spontaner en minder gestructureerd. Dit leidde ertoe dat de autoriteiten overgingen tot het systematisch verbieden ervan. Deze demonstratieverboden, die soms laat bekend werden gemaakt, werden nadien geschorst door de rechter wegens strijd met het proportionaliteitsbeginsel.¹³⁴⁴ In veel van de strafzaken die werden aangespannen in deze context kwam de rechter tot een vrijspraak, omdat een veroordeling niet gerechtvaardigd zou zijn volgens de rechter, met name gelet op de geringe ernst van de feiten.¹³⁴⁵

10.1.3 Typologie en implicaties

In het Franse recht worden verschillende vormen van openbare bijeenkomsten onderscheiden, elk met hun eigen juridische kenmerken en regelgevingen:

- **Manifestation (demonstratie):** Dit betreft georganiseerde bijeenkomsten op openbare wegen,¹³⁴⁶ bedoeld om een collectieve mening te uiten. De wet vereist een voorafgaande kennisgeving bij de autoriteiten. Volgens de jurisprudentie wordt een demonstratie gedefinieerd als een georganiseerd, statisch of dynamisch evenement met als doel publiekelijk ideeën of standpunten te communiceren.¹³⁴⁷
- **Attoupeement (samenscholing):** Een *attoupeement* is volgens artikel 431-3 van de *Code pénal* (wetboek van strafrecht) een samenkomst van personen op de openbare weg of op een publieke plaats die een risico vormt voor de openbare orde. Volgens artikel L. 211-9 van de CSI mag een dergelijke samenscholing worden ontbonden door de ordediensten, maar pas nadat tweemaal vergeefs is gevorderd tot uiteengaan. Een toegestane en aanvankelijk vreedzame demonstratie (*manifestation*) kan juridisch worden

¹³⁴³ Artikel 49.3 van de Franse Grondwet stelt de regering in staat een wetsvoorstel zonder stemming in de Assemblée nationale aan te nemen. De tekst wordt automatisch aangenomen, tenzij binnen 24 uur een motie van wantrouwen wordt ingediend en aangenomen. Dit mechanisme geeft de regering de mogelijkheid wetgeving snel door te voeren, maar wordt vaak als autoritair ervaren en leidt geregeld tot politieke spanningen.

¹³⁴⁴ 'Retraites : une centaine de plaintes déposées à Paris pour des 'arrestations arbitraires', *Le Monde* 31 maart 2023.

¹³⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het vonnis van de rechtbank van Valence in maart 2025, waarbij drie organisatoren van een vreedzame demonstratie in de Franse stad Die werden vrijgesproken. Ze werden vervolgd omdat de demonstratie vijftien minuten langer had geduurd dan toegestaan en omdat er op de openbare weg een picknick werd gehouden. De rechter sprak hen vrij en bekritiseerde het Openbaar Ministerie voor het vervolgen van de demonstranten, gelet op het onschuldige karakter van de feiten (J. Hourdeaux, 'Le tribunal de Valence balaye les poursuites contre les organisateurs d'une manifestation', *Médiapart* 20 maart 2025).

¹³⁴⁶ De precieze betekenis van het begrip 'openbare weg' ('voie publique') wordt uitvoerig besproken in 10.3.1.1.

¹³⁴⁷ Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 februari 2016, ECLI :FR :CCASS :2016 :CR00645.

gekwalficeerd als een *attroupement* wanneer de omstandigheden escaleren, bijvoorbeeld door wanordelijkheden of geweld. In dat geval kunnen de deelnemers strafbaar zijn als zij weigeren uiteen te gaan, zoals voorzien in artikel 431-4 van de *Code pénal*. De straffen kunnen bovendien worden verzwaard wanneer de dader zijn gezicht bewust verbergt – door het dragen van gezichtsbedekkende kledingstukken – of een wapen draagt tijdens de samenscholing.¹³⁴⁸

- **Réunion publique (openbare vergadering):** Dit verwijst naar openbare bijeenkomsten die niet op openbare wegen plaatsvinden, zoals vergaderingen, conferenties of politieke bijeenkomsten. De vergadering heeft een specifiek doel: het aanhoren van of overleg over ideeën en standpunten, met het oog op het behartigen van bepaalde belangen. Daarmee onderscheidt de openbare vergadering zich van bijeenkomsten die enkel gericht zijn op ontspanning of vermaak. Daarnaast vereist een openbare vergadering enige mate van organisatie. Deze twee kenmerken – het specifieke doel en de georganiseerde aard – maken het mogelijk een openbare vergadering te onderscheiden van een *attroupement*, die meestal spontaner en minder gestructureerd is.¹³⁴⁹ Om het onderscheid te maken tussen een openbare vergadering en een privévergadering wordt in de Franse jurisprudentie¹³⁵⁰ niet gekeken naar de plaats waar de bijeenkomst wordt gehouden, maar naar de aard van de uitnodiging en de toegankelijkheid. Een vergadering geldt als openbaar wanneer de uitnodiging niet is gericht aan een specifieke persoon, ook als zij plaatsvindt in een privéwoning. Daarentegen wordt een vergadering als privé beschouwd wanneer de uitnodiging persoonlijk is. *Réunions publiques* worden voornamelijk gereguleerd door de *Loi sur la liberté de réunion* (wet over de vrijheid van vergadering) van 30 juni 1881.¹³⁵¹
- **Blocage (blokkade):** Hoewel het geen officiële juridische term is, wordt *blocage* vaak gebruikt om situaties te beschrijven waarin demonstranten de toegang tot wegen, infrastructuur of bedrijven blokkeren. Dit wordt doorgaans gezien als een escalatie binnen een *manifestation* en kan leiden tot strafrechtelijke vervolging, afhankelijk van de mate van verstoring.

10.2 Grondwettelijk kader

In deze paragraaf schetsen wij het grondwettelijke kader van het demonstratierecht in Frankrijk. Eerst gaan we in op de **reikwijdte en juridische grondslag** van dit recht (§ 10.2.1), waarna we de wijze waarop het wordt geïnterpreteerd en toegepast in de **rechtspraak van de Conseil constitutionnel**¹³⁵² uiteenzetten (§ 10.2.2).

¹³⁴⁸ Zie 3.2.3. Zie ook R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021, par. 20 ; J.-F. Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 13.

¹³⁴⁹ J.-F. Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 1, 11 en 42.

¹³⁵⁰ Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 januari 1869, Sirey 1869, p. 281.

¹³⁵¹ Voor meer details over het juridische regime van *réunions publiques*, zie J. Fialaire, 'Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations', *JurisClasseur Administratif* 2025, par. 68-73. Zie ook J.-F. Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 6-7 en 55-61.

¹³⁵² De Conseil constitutionnel (Grondwettelijke Raad) fungeert als het Franse constitutionele hof. Het orgaan ziet toe op de naleving van de Grondwet, toetst wetgeving aan constitutionele normen en waarborgt daarmee de grondwettelijke orde.

10.2.1 Reikwijdte van het grondwettelijke demonstratierecht

De *Verklaring van de rechten van de mens en de burger* (1789) heeft in Frankrijk **grondwettelijke waarde** en vormt daarmee tot op de dag van vandaag een centrale bron voor de bescherming van fundamentele rechten, waaronder het recht om te demonstreren.

Om deze status te begrijpen en te vatten wat dit betekent voor de bescherming van dit recht, dient eerst het concept van het **constitutioneel blok** (**bloc de constitutionnalité**) te worden toegelicht.¹³⁵³ Dit blok omvat alle normen die door de Conseil constitutionnel als grondwettelijk worden erkend en die dienen als toetsingsmaatstaf bij het grondwettelijk toezicht op wetten, zowel vooraf (*a priori*) als achteraf (*a posteriori*). Het concept werd voor het eerst formeel erkend in de bekende uitspraak '*Liberté d'association*' uit 1971.¹³⁵⁴ Daarin vernietigde de Conseil constitutionnel een wet die de vrijheid van vereniging beperkte, niet enkel op basis van de Grondwet van 1958, maar ook op grond van de preambule van de Grondwet van 1946 en op grond van de *Déclaration* van 1789. Deze laatste twee historische teksten werden voortaan gerekend tot de grondwettelijke toetsingsnormen.

Het recht om te demonstreren wordt door de Conseil constitutionnel erkend als onderdeel van het '**recht op collectieve uiting van ideeën en meningen**', dat voor het eerst werd bevestigd in een uitspraak uit 1995.¹³⁵⁵ In deze uitspraak verklaarde de Conseil constitutionnel een wet gedeeltelijk ongrondwettig op basis van het *bloc de constitutionnalité*, zonder te preciseren op welk artikel deze vrijheid was gebaseerd.¹³⁵⁶ In latere uitspraken werd dit recht echter impliciet verbonden met artikel 11 van de *Verklaring van de rechten van de mens en de burger*, dat de vrijheid van meningsuiting waarborgt:

*'La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.'*¹³⁵⁷

Franse autoriteiten zijn uiteraard ook gebonden aan de internationale verplichtingen van Frankrijk. Artikel 55 van de Franse Grondwet bepaalt dat **verdragen voorrang hebben boven nationale wetgeving** in geval van een conflict (met uitzondering van de Grondwet zelf¹³⁵⁸). Dat geldt in het bijzonder ook voor de **artikelen 10 en 11 EVRM** en de bijbehorende

¹³⁵³ T. Ehrhard & H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Parijs : Dalloz 2023, par. 450-451.

¹³⁵⁴ Conseil Constitutionnel 16 juli 1971, ECLI :FR :CC :1971 :71.44.DC (*Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*).

¹³⁵⁵ Conseil Constitutionnel 18 januari 1995, ECLI :FR :CC :1995 :94.352.DC (*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*).

¹³⁵⁶ L. Favoreu e.a., *Droit des libertés fondamentales*, Parijs : Dalloz 2024, par. 328.

¹³⁵⁷ Vertaling: 'De vrije communicatie van gedachten en meningen is een van de kostbaarste rechten van de mens: iedere burger mag dus vrijelijk spreken, schrijven en publiceren, behoudens de aansprakelijkheid voor misbruik van deze vrijheid in de door de wet bepaalde gevallen.'

¹³⁵⁸ Conseil constitutionnel 27 juli 2006, ECLI :FR :CC :2006 :2006.540.DC (*Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*) ; Cour de cassation, Assemblée plénière, 2 juni 2000, nr. 99-60.274 (*Frais*) ; Conseil d'Etat, Assemblée, 30 oktober 1998, nr. 200286 en 200287, ECLI :FR :CEASS :1998 :200286.19981030 (*Sarran, Levacher et autres*). Dit verschilt van het Nederlandse recht, waar verdragsbepalingen die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden ('een ieder verbindende bepalingen') ingevolge artikel 94 van de Grondwet voorrang hebben boven 'binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften'. Onder dit laatste vallen wetgeving in formele zin en ook lagere wetgeving, alsook de Grondwet zelf.

rechtspraak van het EHRM, die uitgebreid zijn besproken in voorafgaande hoofdstukken. De Conseil constitutionnel acht zich echter niet bevoegd om een wet ongrondwettig te verklaren enkel op grond van strijdigheid met een internationaal verdrag. Artikel 55 van de Grondwet brengt volgens de Conseil namelijk niet met zich mee dat verdragen deel uitmaken van het zogenoemde ‘bloc de constitutionnalité’. Een wet kan dus niet ongrondwettig worden verklaard louter wegens schending van een verdrag.¹³⁵⁹ Voorts zij ter herinnering opgemerkt dat – net als in Nederland – de toetsing aan internationale verdragen (‘controle de conventionnalité’) in de eerste plaats wordt verricht door de gewone rechter. Die kan de toepassing van een wetsbepaling buiten beschouwing laten indien deze onverenigbaar is met een verdragsbepaling, met name uit het EVRM. Anders dan de Conseil constitutionnel beschikt de rechter daarbij echter niet over de bevoegdheid om een wet formeel te vernietigen.¹³⁶⁰

10.2.2 Het demonstratierecht in de rechtspraak van de Conseil constitutionnel

Als grondwettelijke vrijheid is het recht om te demonstreren onderworpen aan de rechtspraak van de Conseil constitutionnel. Deze is bevoegd om wetten te toetsen aan het *bloc de constitutionnalité*. De toetsing kan *a priori* plaatsvinden, wanneer een wet is aangenomen maar nog niet in werking is getreden, of *a posteriori*, in het kader van een lopende rechtszaak bij een gerechtelijke instantie (de procedure van de ‘question prioritaire de constitutionnalité’ (QPC)).¹³⁶¹ **In theorie kunnen wettelijke beperkingen van het demonstratierecht dus wegens ongrondwettigheid vooraf ongeldig worden verklaard en buiten werking worden gesteld.**¹³⁶²

In de praktijk blijkt echter dat de Conseil constitutionnel het demonstratierecht niet als een autonoom grondrecht beschouwt, maar als een uitdrukking van het bredere principe van de ‘vrijheid van collectieve uiting van ideeën en meningen’, dat hij afleidt uit **artikel 11 van de Déclaration van 1789**¹³⁶³. Deze benadering kreeg vorm in de hiervoor aangehaalde uitspraak uit 1995 en is sindsdien in meerdere uitspraken bevestigd.¹³⁶⁴ In geen van deze

¹³⁵⁹ Conseil constitutionnel 15 januari 1975, ECLI:FR:CC:1975:1974.54.DC (*Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*), par. 4-5; Conseil constitutionnel 5 augustus 2010, ECLI:FR:CC:2010:2010.612.DC (*Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*).

¹³⁶⁰ Cour de Cassation, Chambre mixte, 24 mei 1975, nr. 73-13.556 (*Cafés Jacques Vabre*); Conseil d'Etat, Assemblée plénière, 20 oktober 1989, nr. 108243, ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020 (*Nicolo*). De Conseil constitutionnel heeft zich reeds geruime tijd principieel onbevoegd verklaard om wetten te toetsen aan internationale verdragen: Conseil constitutionnel 15 januari 1975, ECLI:FR:CC:1975:1974.54.DC (*Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*).

¹³⁶¹ T. Ehrhard & H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Parijs: Dalloz 2023, par. 438-443. In beginsel geldt het gezag van gewijsde voor uitspraken van de Conseil constitutionnel: bepalingen die in het kader van een *a priori*-toetsing uitdrukkelijk grondwettig zijn verklaard, kunnen in beginsel niet opnieuw ter discussie worden gesteld via een QPC. Er gelden echter twee belangrijke nuanceringen. Ten eerste kan de Conseil ook de grondwettigheid toetsen van een rechterlijke interpretatie van een wetsbepaling (Conseil constitutionnel 8 april 2011, ECLI:FR:CC:2011:2011.120.QPC (*M. Ismaël A.*)). Ten tweede beperkt de *a priori*-toetsing zich tot de wetsbepalingen waartegen in het beroep expliciet een grief is aangevoerd of die de Conseil ambtshalve heeft onderzocht. Andere bepalingen van dezelfde wet, die niet eerder inhoudelijk zijn getoetst, kunnen dus later alsnog het voorwerp uitmaken van een QPC (M. Verpeaux en M. Heitzmann-Patin, ‘Contentieux constitutionnel: actes administratifs’, *Répertoire de contentieux administratif* 2025, par. 51-53).

¹³⁶² In de Franse rechtsorde leidt een verklaring van ongrondwettigheid door de Conseil constitutionnel tot de automatische intrekking (‘abrogation’) van de betrokken wetsbepaling.

¹³⁶³ J.-C. Jobart, *Manifestations et police municipale*, Parijs: Dalloz 2020, par. 26.

¹³⁶⁴ Conseil constitutionnel 25 februari 2010, ECLI:FR:CC:2010:2010.604.DC (*Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*); Conseil constitutionnel 19 februari 2016, ECLI:FR:CC:2016:2016.535.DC (*Ligue des droits de l'homme*); Conseil constitutionnel

uitspraken is een wetsbepaling vernietigd vanwege een rechtstreekse schending van het demonstratierecht. De wetten die zijn afgekeurd voordat zij in werking traden, werden ongrondwettig geacht op basis van procedurele of anderszins formele gebreken.¹³⁶⁵

Een sprekend voorbeeld hiervan is een uitspraak van de Conseil constitutionnel van 4 april 2019.¹³⁶⁶ Deze zaak betrof de hiervoor genoemde anti-relschopperswet, die was ingevoerd in de context van de toenemende spanningen tijdens de Gele Hesjes-protesten. Om het geweld waarmee de betogingen gepaard gingen aan te pakken, bevatte de wet drie belangrijke maatregelen. Ten eerste gaf de wet de politie de bevoegdheid om op de plaats van een demonstratie en in de directe omgeving ervan persoonlijke bezittingen en voertuigen te doorzoeken. Het doel daarvan was om gevaarlijke voorwerpen zoals wapens op te sporen en zo ernstige verstoringen te voorkomen. Ten tweede stelde de wet het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties strafbaar, met name wanneer dit gericht is op het verhinderen van identificatie in situaties waarin verstoringen van de openbare orde te verwachten zijn. Ten derde gaf de wet bestuurlijke autoriteiten de mogelijkheid om individuele demonstratieverboden op te leggen aan personen met een verleden van gewelddadig of problematisch gedrag tijdens demonstraties.

De Conseil constitutionnel verklaarde de eerste twee maatregelen in overeenstemming met de Grondwet, aangezien zij onder strikte voorwaarden konden worden toegepast. Zo stond de bevoegdheid van de politie om persoonlijke bezittingen en voertuigen te doorzoeken onder toezicht van een gerechtelijk politieambtenaar ('officier de police judiciaire'¹³⁶⁷) en was deze bevoegdheid beperkt naar duur en ruimte. De strafbaarstelling van gezichtsbedekking werd aanvaard, omdat het doel duidelijk was omschreven en de toepassing beperkt bleef tot specifieke risicosituaties. De derde maatregel werd daarentegen vernietigd vanwege het gebruik van vage termen – 'actes violents' (gewelddadigheden) en 'agissements' (gedragingen) – die de autoriteiten een te ruime beoordelingsvrijheid gaven. Daarmee kon de derde maatregel een disproportionele inperking van het recht om te demonstreren opleveren. De Conseil benadrukte dat beperkingen op deze vrijheid alleen toelaatbaar zijn wanneer zij 'strikt noodzakelijk en evenredig' zijn in verhouding tot het doel ervan, namelijk de bescherming van de openbare orde.

10.3 Wettelijk kader van het demonstratierecht

Het Franse juridisch kader van het recht om te demonstreren bevindt zich op het snijvlak van het bestuursrecht en het strafrecht. **Het bestuursrecht** richt zich voornamelijk op de regulering en het toezicht op demonstraties om de openbare orde te waarborgen (§ 10.3.1), terwijl **het strafrecht** wordt toegepast op strafbare feiten die voortvloeien uit of plaatsvinden bij demonstraties (§ 10.3.2).

29 maart 2018, ECLI :FR :CC :2018 :2017.695.QPC (*M. Rouchdi B. et autre*) ; Conseil constitutionnel 9 juni 2017, ECLI :FR :CC :2017 :2017.635.QPC (*M. Émile L.*).

¹³⁶⁵ R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021, par. 7.

¹³⁶⁶ Conseil Constitutionnel 4 april 2019, ECLI :FR :CC :2019 :2019.780.DC (*Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*).

¹³⁶⁷ Een 'officier de police judiciaire' (OPJ) is een politiefunctionaris met bijzondere gerechtelijke bevoegdheden, zoals het uitvoeren van huiszoekingen en fouilleringen en het opleggen van voorlopige hechtenis onder bepaalde voorwaarden. OPJ's opereren onder het gezag van het Franse Openbaar Ministerie.

10.3.1 Bestuursrechtelijke bepalingen

Het bestuursrecht speelt een centrale rol in de regulering van demonstraties, hoofdzakelijk via de *Code de la sécurité intérieure* (Wetboek van de Binnenlandse Veiligheid, CSI). Regulering van het recht om te demonstreren geschiedt vooral met het oog op het handhaven van de openbare orde. De belangrijkste bepalingen zijn te vinden in de artikelen L. 211-1 tot en met L. 211-4 van de CSI. In deze paragraaf bespreken we allereerst **de verplichting om voorafgaand** aan de demonstratie een kennisgeving in te dienen en de reikwijdte van deze procedure (§ 10.3.1.1). Vervolgens gaan we in op de **bevoegdheden van prefecten¹³⁶⁸ en burgemeesters** om demonstraties te verbieden of te beperken (§ 10.3.1.2). Ten slotte behandelen we de **concrete toezichts- en handhavingsmiddelen** waarover zij beschikken (§ 10.3.1.3).

10.3.1.1 Voorafgaande kennisgeving

Artikel L. 211-1 van de CSI vereist dat demonstraties op openbare wegen vooraf worden gemeld bij de bevoegde autoriteiten. Deze verplichting stelt lokale autoriteiten in staat om voorbereidende maatregelen te nemen en risico's voor de openbare orde het hoofd te bieden. Het artikel luidt als volgt:

‘Sont soumis à l’obligation d’une déclaration préalable les cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d’une manière générale, toutes les manifestations sur la voie publique.’¹³⁶⁹

De **kennisgevingsplicht** kent haar oorsprong in een decreet uit 23 oktober 1935.¹³⁷⁰ In 2012 werd deze plicht gecodificeerd in de CSI, wat het kader moderniseerde. De verplichting zoals neergelegd in artikel L. 211-1 CSI geldt uitsluitend voor **demonstraties die plaatsvinden op een ‘voie publique’** (een openbare weg in ruime zin; er valt zowel een publiek element als een verkeerselement onder).¹³⁷¹ Deze term omvat onder andere wegen, pleinen, kades, trottoirs, en zelfs private wegen die openstaan voor het publieke verkeer. In tegenstelling tot artikel 431-3 van de *Code pénal*, dat *attroupements* zowel op de openbare weg als in openbare ruimten reguleert, beperkt artikel L. 211-1 CSI zich expliciet tot de openbare weg in deze (ruime) zin. Demonstraties die zich afspelen in andere publieke ruimten – zoals stationshallen, gemeentehuizen of gebouwen van de prefectuur – vallen dus buiten dit kader. Demonstraties die zich van de openbare weg verplaatsen naar dergelijke publieke plaatsen – bijvoorbeeld het interieur van een treinstation of een ziekenhuis – hoeven dus niet te worden aangemeld. Evenzo geldt dat een demonstratie die plaatsvindt op een privéterrein maar zich ook (deels)

¹³⁶⁸ De prefect (*préfet*) is het bestuurlijke hoofd van een Frans departement en vertegenwoordigt daar de centrale overheid. De functie vertoont enige gelijkenis met die van de Nederlandse commissaris van de Koning; de prefect beschikt over ruimere bevoegdheden.

¹³⁶⁹ Vertaling: ‘Er geldt een verplichting tot voorafgaande melding voor optochten, demonstraties en bijeenkomsten van personen, en in het algemeen voor alle demonstraties op openbare wegen.’

¹³⁷⁰ *Décret-loi portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l’ordre public*, 23 oktober 1935.

¹³⁷¹ Hoewel de formulering van artikel L. 211-1 CSI in de vorm van een opsomming enige ambiguïteit kan oproepen, is men het er in de literatuur over eens dat de bepaling uitsluitend betrekking heeft op optochten, demonstraties en bijeenkomsten die plaatsvinden op de openbare weg (zie bijvoorbeeld J.-F Dreuille, ‘Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques’, *JurisClasser Pénal Code* 2019, par. 20).

uitstrekt tot de openbare weg, enkel onder het demonstratierechtregime valt voor zover de organisator dit aspect van tevoren heeft voorzien.¹³⁷²

In theorie dient het aanmelden van een demonstratie – net als in Nederland – enkel ter mededeling: organisatoren moeten de demonstratie vooraf melden, **maar hoeven daarvoor geen toestemming of vergunning van de autoriteiten te verkrijgen**. De kennisgeving moet tussen drie en vijftien dagen voorafgaand aan de geplande betoging worden ingediend en bevat informatie over het doel, de datum, het tijdstip, de route en de plaats van de demonstratie (artikel L. 211-2 CSI). De kennisgeving moet worden ingediend bij de burgemeester, tenzij het om een gemeente met een *police d'État* gaat,¹³⁷³ in welk geval de prefect (of in Parijs: de prefect van politie) bevoegd is. Oorspronkelijk moesten drie organisatoren die in het *département*¹³⁷⁴ wonen de kennisgeving ondertekenen; sinds 2019 is één ondertekenaar voldoende en is het niet vereist dat die persoon woont in het *département*. Bij een correcte indiening van de kennisgeving is het bestuur verplicht een ontvangstbewijs (*récépissé*) te versturen. Dit ontvangstbewijs geldt niet als toestemming, maar louter als bevestiging van ontvangst. Los daarvan kan de demonstratie nog steeds worden verboden (artikel L. 211-4 CSI). Een onvolledige of onjuiste kennisgeving wordt juridisch gelijkgesteld met het niet-indienen van een kennisgeving, hetgeen strafbaar is op grond van artikel L. 211-12 CSI en artikel 431-9 van de *Code pénal*.¹³⁷⁵ Niettemin heeft de Conseil d'État geoordeeld dat **het enkel ontbreken van een kennisgeving onvoldoende reden vormt om een demonstratie te beëindigen, tenzij er ook een concrete bedreiging voor de openbare orde bestaat**.¹³⁷⁶ Tot slot voorziet artikel L. 211-1 in een uitzondering op de kennisgevingsplicht voor demonstraties die berusten op lokale gebruiken. Deze uitzondering is met name van toepassing op religieuze processies en traditionele evenementen waarvan de autoriteiten reeds op de hoogte zijn. Dergelijke samenkomsten zijn in beginsel vrijgesteld van de kennisgevingsplicht, maar kunnen wel worden verboden wanneer er een risico voor de openbare orde bestaat.¹³⁷⁷

De meldingsplicht is strikt genomen geen verzoek om toestemming. **Toch toonde de Gele Hesjes-beweging (2018–2019) aan dat het louter declaratieve karakter van het regime in de praktijk vrijwel uitgehold kon worden.** Hoewel het formeel slechts om een meldingsplicht gaat, kreeg het regime door het de systematische inzet van verboden in reactie op kennisgevingen van demonstraties *de facto* de trekken van een toestemmingsstelsel. Naar aanleiding van het toenemende geweld dat deze protesten vergezelde, grepen de autoriteiten herhaaldelijk in met algemene verboden op demonstraties. Deze verboden waren niet langer gericht op specifieke dreigingen. Zij werden herhaaldelijk aangevochten bij de

¹³⁷² Voor de juridische invulling van het begrip 'voie publique', zie : M. Murbach-Vibert, 'Manifestations', *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022, par. 55. Zie ook J.-F. Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 20.

¹³⁷³ Sommige gemeenten zijn onderworpen aan een zogenaamd 'police d'État'-regime, waarbij de politie niet onder het gezag van de burgemeester valt, maar van de centrale staat. Dit geldt met name voor alle hoofdsteden van een *département* en gemeenten met meer dan 20.000 inwoners (artikel L. 2214-1 en artikel R. 2214-1 *Code général des collectivités territoriales*).

¹³⁷⁴ Een *département* is een Franse bestuurlijk-territoriale eenheid die werd ingevoerd tijdens de Franse Revolutie. Frankrijk telt er momenteel 101.

¹³⁷⁵ Dit roept de vraag op naar de juridische status van spontane demonstraties. Indien er sprake is van een daadwerkelijk spontane betoging zonder organisatoren, is deelname op zichzelf in beginsel niet strafbaar (alleen de organisatie van een niet-aangemelde demonstratie is strafbaar gesteld). Deelname kan echter wél strafbaar worden wanneer de bijeenkomst overgaat in een verboden samenscholing ('attroupement'); zie 10.3.2.3.

¹³⁷⁶ Conseil d'État 12 november 1997, nr. 169295 (*Ministre de l'intérieur c/ Assoc. "Communauté tibétaine de France et ses amis"*).

¹³⁷⁷ R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021, par. 12.

bestuursrechter, met name vanwege het ontbreken van een beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval en het gebrek aan een toereikende motivering.¹³⁷⁸

10.3.1.2 Bevoegdheden van de prefect en burgemeester inzake verboden en beperkingen

Het Franse bestuursrecht biedt de prefect en de burgemeester diverse bevoegdheden om demonstraties te reguleren. Artikel L. 211-4 CSI stelt dat **autoriteiten een demonstratie kunnen verbieden** wanneer deze de openbare orde ernstig dreigt te verstoren. Het artikel luidt als volgt:

‘Si les autorités compétentes estiment que la manifestation projetée est de nature à troubler gravement l’ordre public, elles peuvent, par un arrêté motivé, en interdire la tenue.’¹³⁷⁹

Het verbod kan worden opgelegd aan de hand van een gemotiveerd besluit van de bevoegde autoriteit en kan zowel betrekking hebben op aangemelde demonstraties als op niet-aangemelde demonstraties. In de praktijk werkt deze bevoegdheid als een tweesnijdend zwaard: terwijl zij bedoeld is als uiterste middel om de openbare orde te waarborgen, kan de dreiging ervan in de onderhandelingsfase tussen organisatoren en overheid *de facto* een soort toestemmingseis creëren, hetgeen schuurt met het karakter van een kennisgevingsstelsel.¹³⁸⁰

De toepassing van de verbodsbepaling staat, wanneer zij in rechte wordt aangevochten, onder **strikte rechterlijke controle**. Sinds 1997¹³⁸¹ past de Conseil d’État een zogenaamd ‘contrôle maximum’ (intensieve toetsing) toe, waarbij wordt getoetst of het verbod proportioneel is en of de autoriteiten met minder vergaande maatregelen hadden kunnen volstaan. De Conseil d’État heeft ook nader omlijnd onder welke voorwaarden een verbod gerechtvaardigd is. **Zo moeten de autoriteit aantonen dat de demonstratie, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde.** Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond op basis van eerdere gewelddadige incidenten bij gelijkaardige demonstraties.¹³⁸² Ook de afwezigheid van voldoende politiecapaciteit om de veiligheid te garanderen, kan een wettige reden vormen voor het opleggen van een verbod.¹³⁸³

Dit controlemechanisme van de Conseil d’État is **in lijn met de rechtspraak van het EHRM**, dat eist dat beperkingen van het demonstratierecht kunnen worden getoetst door een onafhankelijke rechter. De rechter kan onder meer nagaan of een verbod is uitgevaardigd op

¹³⁷⁸ Voor de toepasselijke procedures en criteria voor de vernietiging van dergelijke verboden, zie § 10.3.1.2.

¹³⁷⁹ Vertaling: ‘Als de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat de geplande demonstratie de openbare orde ernstig kan verstoren, kunnen zij deze, door middel van een gemotiveerd besluit, verbieden.’

¹³⁸⁰ Deze vaststelling wordt gedeeld in de Franse rechtsliteratuur en werd bevestigd tijdens de interviews met Franse wetenschappers die in het kader van dit project zijn afgenomen. Zie bijvoorbeeld C. Broyelle, ‘Le système français : de la déclaration à l’autorisation ?’, in : R. Letteron (red.), *La liberté de manifestation*, Parijs : Sorbonne Université Presses 2020, p. 133 ; J.-C. Jobart, ‘Chapitre 2 (folio n°2270) – Police municipale : régime général des manifestations’, *Encyclopédie des collectivités locales* 2023, par. 60 e.v.

¹³⁸¹ Conseil d’État 12 november 1997, nr. 169295 (*Ministre de l’intérieur c/ Assoc. “Communauté tibétaine de France et ses amis”*).

¹³⁸² Conseil d’État 26 juli 2014, ECLI :FR :CEORD :2014 :383091.20140726.

¹³⁸³ Conseil d’État 30 december 2003, nr. 248264.

basis van algemene criteria, of dat de autoriteiten een concrete risicoanalyse hebben uitgevoerd. Algemene, preventieve verboden – louter gebaseerd op de inhoud van de demonstratie of op een vage vrees voor onrust – zijn in beginsel niet toegestaan. Dit blijkt onder andere uit jurisprudentie waarin rechterlijke instanties gemeentelijke besluiten vernietigen vanwege een onduidelijke motivering of gebrek aan proportionaliteit.¹³⁸⁴

10.3.1.3 Toezicht en handhaving

Naast de mogelijkheid om een demonstratie geheel te verbieden, beschikken prefecten en burgemeesters over een breed scala aan maatregelen om toezicht te houden op het verloop van demonstraties. Zulke maatregelen, die hieronder nader worden toegelicht, worden doorgaans opgelegd in de dagen voorafgaand aan een aangekondigde demonstratie en moeten volgens de rechtspraak proportioneel zijn in het licht van het doel ervan: het handhaven van de openbare orde.¹³⁸⁵ Ze kunnen in spoedprocedures worden getoetst door de bestuursrechter ('référé-liberté'),¹³⁸⁶ die onderzoekt of de maatregel op voldoende concrete risico-indicatoren is gebaseerd.

Een veelgebruikte bepaling in dit kader is artikel L. 211-3 CSI. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de autoriteiten om, vanaf het moment dat een demonstratie is aangekondigd (of zodra zij kennis krijgen van een niet-aangemelde demonstratie), het **dragen of vervoeren van bepaalde objecten gedurende een bepaalde periode te verbieden**:

*'Si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut interdire, pendant les vingt-quatre heures qui la précèdent et jusqu'à dispersion, le port et le transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal. L'aire géographique où s'applique cette interdiction se limite aux lieux de la manifestation, aux lieux avoisinants et à leurs accès, son étendue devant demeurer proportionnée aux nécessités que font apparaître les circonstances.'*¹³⁸⁷

¹³⁸⁴ Over de juridische invulling van het begrip openbare ordeverstoring en het rechterlijk toezicht op verbodsbepalingen, zie R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021, par. 13-15.

¹³⁸⁵ Conseil constitutionnel 18 januari 1995, ECLI:FR:CC:1995:94.352.DC (*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*).

¹³⁸⁶ De 'référé-liberté' is een spoedprocedure bij de Franse bestuursrechter waarmee binnen 48 uren een tijdelijke maatregel kan worden getroffen ter bescherming van een fundamentele vrijheid die door een overheidsmaatregel ernstig en kennelijk onrechtmatig wordt geschonden (artikel L. 521-1 van de *Code de justice administrative* ('Wetboek van Bestuursprocesrecht')).

¹³⁸⁷ Vertaling: 'Indien de omstandigheden ernstige verstoringen van de openbare orde doen vrezen, kan – vanaf de dag waarop een demonstratie op de openbare weg is aangemeld of, in geval van een niet-aangemelde demonstratie, zodra hij er kennis van heeft – de vertegenwoordiger van de Staat in het departement (of in Parijs de prefect van politie) het dragen en vervoeren, zonder gegronde reden, van voorwerpen die als wapens kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 132-75 van het Wetboek van Strafrecht, verbieden. Het geografische gebied waarin dit verbod geldt, is beperkt tot de plaatsen van de betoging, de aangrenzende gebieden en de toegangswegen daartoe, waarbij de omvang van het verbod in verhouding moet staan tot de omstandigheden die het noodzakelijk maken.'

De bepaling is dus van toepassing op het – zonder legitiem doel – dragen en vervoeren van **objecten die als een wapen kunnen gelden** in de zin van artikel 132-75 van de *Code Pénal*. Volgens artikel 132-75 van de *Code Pénal* kan elk object dat gebruikt of bedoeld is om te verwonden of te bedreigen, worden beschouwd als een wapen. De Franse strafrechtspraak bevestigt dat het bezit van bepaalde objecten in een demonstratiecontext strafbaar kan zijn, ook zonder dat sprake is van daadwerkelijk gebruik of aantoonbare intentie tot gebruik.¹³⁸⁸ Zo werd het louter dragen van een mes of een metalen buis als voldoende beschouwd om de betrokkenheid bij een gewapende samensholing ('*attroupement armé*') aan te tonen, zelfs wanneer de betrokkene deze toevallig bij zich droeg of ter plekke had gevonden.¹³⁸⁹ Stenen die reeds vóór het begin van de confrontatie op de straat waren verspreid en vervolgens door demonstranten zijn gebruikt om (te dreigen om) schade aan te richten, zijn eveneens gekwalificeerd als wapens.¹³⁹⁰ Ook een landbouwvoertuig, uitgerust om pesticiden te verspreiden, werd door het Hof van Cassatie erkend als een wapen 'par destination' (een op zichzelf neutraal voorwerp dat als wapen wordt gebruikt).¹³⁹¹

Een opvallende ontwikkeling binnen het Franse juridische kader met betrekking tot demonstraties is het **toenemende gebruik van antiterrorismewetgeving** om demonstraties te reguleren. Artikel L. 226-1 CSI staat het toe dat autoriteiten een 'périmètre de protection' (beschermingszone) instellen rondom plaatsen of evenementen waar zich terroristische risico's kunnen voordoen. Met deze aanwijzing kunnen systematische toegangscontroles, identiteitsverificaties, visuele inspecties en voertuigdoorzoeken worden uitgevoerd. In de praktijk zijn dergelijke zones in voorkomende gevallen ook gebruikt bij grootschalige demonstraties, bijvoorbeeld bij vakbondsprotesten of antiregeringsprotesten, zelfs wanneer het dreigingsniveau geen specifieke terreurindicatie bevat.

Het gebruik van dit soort '**beschermingszones**' in de context van demonstraties roept vragen op over de proportionaliteit en grondslag van dergelijke maatregelen.¹³⁹² Tijdens de parlementaire debatten over de wet van 30 oktober 2017, waarmee artikel L. 226-1 is ingevoerd, verklaarde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken dat dit artikel uitsluitend bedoeld is voor 'culturele en sportieve evenementen en niet voor optochten, stoeten of samenkomsten van personen op de openbare weg'.¹³⁹³ Toch maken bestuurlijke autoriteiten geregeld gebruik van dit instrument in het kader van demonstraties. Zo werden in 2023 herhaaldelijk beschermingszones ingesteld bij officiële bezoeken van de president van de Republiek, in een context van sociale onrust na de pensioenhervorming. Deze demonstraties namen vaak de vorm aan van zogenoemde 'casserolades': luidruchtige bijeenkomsten waarbij burgers met potten en pannen ('casseroles') geluid produceerden om hun onvrede publiekelijk te uiten. In dit kader heeft de bestuursrechter het gebruik van artikel L. 226-1 CSI onrechtmatig bevonden, omdat een dergelijke maatregel alleen rechtmatig is bij een concrete dreiging van terrorisme, met het oog op de aard en omvang van het specifieke evenement.¹³⁹⁴

¹³⁸⁸ Cour de cassation, Chambre criminelle, 26 januari 1965, nr. 62-90.012.

¹³⁸⁹ Toulouse 7 juli 1970 : JCP 1971. IV. 152.

¹³⁹⁰ Cour de cassation, Chambre criminelle, 28 juni 1995, nr. 94-85.967.

¹³⁹¹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 januari 1995, nr. 94-82.952.

¹³⁹² O. Le Bot, 'Un état d'urgence permanent ?' *Revue française de droit administratif* 2017, p. 1115.

¹³⁹³ *Handelingen van de Senaat* 18 juli 2017, p. 2642 (Franse *Journal officiel*, debat over de wet van 30 oktober 2017 over de versterking van de binnenlandse veiligheid en de strijd tegen terrorisme).

¹³⁹⁴ Tribunal administratif d'Orléans, référés, 25 april 2023, nr. 2301545 en 2301548 (*Association de défense des libertés constitutionnelles e.a.*); schorsing van een besluit van de prefect van Loir-et-Cher waarbij een beschermingszone was ingesteld op grond van artikel L. 226-1 CSI bij een presidentieel bezoek in Vendôme. De rechter oordeelde dat het ontbreken van een concrete terroristische dreiging de maatregel onwettig maakte.

10.3.2 Strafrechtelijke bepalingen

Na de bespreking van de bestuursrechtelijke maatregelen die kunnen worden ingezet om demonstraties te reguleren, richten wij ons nu op de strafrechtelijke bepalingen die in dit verband relevant zijn. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de strafbaarstelling van **ongeoorloofde of verboden demonstraties** (§ 10.3.2.1), de **strafbare feiten** die zich kunnen voordoen in het kader van demonstraties (§ 10.3.2.2), en ten slotte de specifieke regeling over **samenscholingen** (§ 10.3.2.3).

10.3.2.1 Strafbaarstelling van ongeoorloofde of verboden demonstraties

De Franse strafwet voorziet in meerdere vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid met betrekking tot ongeoorloofde demonstraties. Artikel 431-9 van de *Code pénal* richt zich **exclusief op de organisatoren** van demonstraties en voorziet in gevangenisstraffen en geldboetes voor drie duidelijk omschreven situaties. Het artikel luidt als volgt:

‘Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait:

1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi;

2° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi;

3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.’¹³⁹⁵

Deze strafbepaling treft dus uitsluitend de organisatoren en niet de deelnemers aan de demonstratie. Ze bestraft het organiseren van een demonstratie zonder voorafgaande kennisgeving (1°), het organiseren van een betoging die formeel is verboden (2°), en het indienen van een onjuiste of onvolledige kennisgeving (3°).

Een illustratief voorbeeld van de toepassing van deze bepaling is te vinden in de strafrechtelijke vervolging van organisatoren van de eerdergenoemde Gele Hesjes-protesten (2018-2019). Hoewel sommige van deze protesten vreedzaam begonnen, escaleerden zij geregeld in gewelddadige incidenten, zoals plunderingen van winkels en de beschadiging van de *Arc de Triomphe* in Parijs. Het Openbaar Ministerie vervolgde verschillende organisatoren op grond van artikel 431-9 van de *Code pénal* wegens het niet-naleven van de kennisgevingsplicht, met als doel een afschrikwekkend signaal af te geven.

¹³⁹⁵ Vertaling: ‘Met zes maanden gevangenisstraf en een geldboete van 7.500 euro wordt gestraft: 1° Het organiseren van een demonstratie op de openbare weg waarvoor geen voorafgaande kennisgeving is gedaan volgens de bij wet vastgestelde voorwaarden; 2° Het organiseren van een demonstratie op de openbare weg die overeenkomstig de wettelijke bepalingen verboden is; 3° Het indienen van een onvolledige of onjuiste kennisgeving die tot doel heeft te misleiden over het doel of de omstandigheden van de voorgenomen demonstratie.’

Naast artikel 431-9 van de *Code pénal* voorziet het Franse strafrecht ook in een afzonderlijke regeling voor **deelnemers aan verboden demonstraties**. Artikel R. 644-4 van de *Code pénal* stelt in dat kader uitdrukkelijk:

‘Le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l’article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni de l’amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.’¹³⁹⁶

Deze (lichtere) strafbepaling treft dus uitsluitend de deelnemer aan **demonstraties die zijn verboden op basis van artikel L. 211-4 CSI**. In andere gevallen – met name wanneer een demonstratie weliswaar niet is aangemeld, maar ook niet is verboden – is deelname als zodanig niet strafbaar. De Cour de cassation heeft dit uitdrukkelijk bevestigd in een arrest uit 2022, waarin zij oordeelt dat deelname aan een niet-aangemelde, niet-verboden demonstratie geen strafbaar feit oplevert.¹³⁹⁷

De toelaatbaarheid van het opleggen van sancties aan deelnemers aan een verboden demonstratie is bevestigd door het EHRM in de in dit onderzoek eerder besproken zaak **Eckert/Frankrijk**.¹³⁹⁸ In mei 2019 had de prefect van de Franse regio Gironde een verbod uitgevaardigd op demonstraties in delen van Bordeaux vanwege het risico op ernstige openbare ordeverstoringen, voortvloeiend uit de maandenlange Gele Hesjes-protesten. Eckert nam toch deel aan een verboden demonstratie op 11 mei 2019 en kreeg daarvoor een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd. Nadat de Franse rechter had geoordeeld dat het verbod gerechtvaardigd was in het licht van de omstandigheden van het geval, bevestigde het EHRM dat Frankrijk binnen diens beoordelingsmarge was gebleven en dat de opgelegde sanctie proportioneel was met het oog op het nagestreefde doel, namelijk het beschermen van de openbare orde.¹³⁹⁹

10.3.2.2 Strafbare feiten in het kader van demonstraties

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens enkele strafbare feiten die specifiek betrekking hebben op gedragingen tijdens demonstraties, gevolgd door een overzicht van een aantal algemene strafbepalingen die tegen demonstranten kunnen worden ingeroepen.

Specifieke strafbare feiten tijdens demonstraties

Het Franse strafrecht bevat enkele specifieke bepalingen die gedragingen in de context van demonstraties strafbaar stellen. Zo vormt het **opzettelijk bedekken of verbergen van het gezicht** tijdens een demonstratie een zelfstandig strafbaar feit, wanneer dit gebeurt met de bedoeling om identificatie door de autoriteiten te bemoeilijken. Deze gedraging is in twee

¹³⁹⁶ Vertaling: ‘Het deelnemen aan een demonstratie op de openbare weg verboden op grond van artikel L. 211-4 van de *code de la sécurité intérieure* wordt bestraft met een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 750,-).’

¹³⁹⁷ Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 juni 2022, ECLI :FR :CCASS :2022 :CR00689.

¹³⁹⁸ EHRM 24 oktober 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert/Frankrijk*).

¹³⁹⁹ Ibid, par. 70-76.

vormen strafbaar gesteld: enerzijds als een overtreding van de vijfde ‘klasse’¹⁴⁰⁰ (artikel R. 645-14 *Code pénal*) en anderzijds als een misdrijf (artikel 431-9-1 *Code pénal*). Voor het plegen van het misdrijf moet sprake zijn van een verstoring van de openbare orde; de overtreder riskeert daarbij een gevangenisstraf van maximaal één jaar. De strafbaarstelling vereist opzet om niet herkend te worden, in combinatie met een reëel risico voor de openbare orde.

De achtergrond van de keuze om de gedraging als zowel overtreding als misdrijf strafbaar te stellen, is als volgt. De overtreding van artikel R. 645-14 werd ingevoerd na de rellen in Straatsburg tijdens de NAVO-top van april 2009, maar leidde in de praktijk tot weinig veroordelingen.¹⁴⁰¹ De strafbaarstelling werd daarop in 2010 uitgebreid met het misdrijf van artikel 431-9-1. Het doel daarvan was om zowel het afschrikwekkende effect van een zwaardere sanctie te benutten, als de mogelijkheid te scheppen om verdachten in voorlopige hechtenis te nemen. In eerste instantie voorzag het wetsvoorstel erin dat het misdrijf ruimer zou worden geformuleerd dan de overtreding, doordat de bijzondere opzet – de bedoeling om niet geïdentificeerd te worden – niet langer vereist zou zijn. Tijdens de parlementaire debatten werd deze formulering echter als te ruim beschouwd in het licht van de zwaarte van de sancties. Uiteindelijk is daarom toch vereist dat de gezichtsbedekking vrijwillig plaatsvindt én dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde.¹⁴⁰²

Daarnaast is het tijdens een demonstratie **publiekelijk ontteren (‘l’outrage public’)**¹⁴⁰³ **van het volkslied of de driekleurige vlag**¹⁴⁰⁴ strafbaar gesteld in artikel 433-5-1 van de *Code pénal*. Het basismisdrijf wordt bestraft met een geldboete van € 7.500,-. Indien het feit in groepsverband (‘en réunion’) wordt gepleegd, kan tevens een gevangenisstraf van maximaal zes maanden worden opgelegd.

Algemene strafbare feiten die tegen demonstranten kunnen worden ingeroepen

Naast strafbaarstellingen die specifiek gelden voor gedragingen tijdens demonstraties, bestaan er ook diverse algemene strafbepalingen die in een demonstratiecontext van toepassing kunnen zijn. Zo is het **opzettelijk belemmeren van hulpdiensten tijdens noodsituaties**, zoals in geval van brand, ongevallen of medische noodgevallen, strafbaar gesteld in artikel 223-5 van de *Code pénal*. Of het nu gaat om brandweerlieden, politieagenten of medische

¹⁴⁰⁰ Het Franse strafrecht maakt onderscheid tussen vijf ‘klassen’ van overtredingen (‘contraventions’), die verschillen in ernst en bijbehorende boetemaxima. Deze zijn als volgt vastgesteld. Eerste klasse: tot € 38,- ; tweede klasse: tot € 150,- ; derde klasse: tot € 450,- ; vierde klasse: tot € 750,- ; vijfde klasse: tot € 1.500,-, of bij recidive tot € 3.000,- (artikel 131-13 van de *Code pénal*). Deze bedragen kunnen bij decreet worden aangepast, zodat rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld inflatie of veranderingen in strafrechtelijk beleid.

¹⁴⁰¹ Volgens een rapport van de Franse Senaat heeft deze overtreding sinds haar inwerkingtreding tot weinig veroordelingen geleid, voornamelijk om ‘operationele’ redenen: bij gewelddadige ongeregelde heden in de marge van manifestaties gaat de prioriteit van de politie uit naar het handhaven van de openbare orde en niet naar het beboeten van overtreeders (*Sénat, Rapport nr. 51* (2018), uitgebracht door C. Troendlé).

¹⁴⁰² F. Rousseau, ‘Le volet pénal de la loi ‘anti-casseurs’’, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2019, p. 461.

¹⁴⁰³ Het betreft een specifieke toepassing van het in artikel 433-5 van de *Code pénal* gedefinieerde begrip ‘outrage’, dat ziet op woorden, gebaren, bedreigingen, geschriften of afbeeldingen (zelfs niet-openbaar) die zijn gericht op personen die zijn belast met een publieke functie en van dien aard dat ze hun waardigheid of de eer van hun functie aantasten.

¹⁴⁰⁴ Aangezien artikel 433-5-1 van de *Code pénal* niet specificeert om welk volkslied of welke vlag het gaat, zou men zich kunnen afvragen of de bepaling uitsluitend betrekking heeft op de Franse nationale symbolen. Gelet op het gebruik van ‘het’ volkslied en ‘de’ vlag lijkt een restrictieve interpretatie aangewezen. Deze lezing wordt ondersteund door artikel 2 van de Franse Grondwet, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het nationale embleem de blauw-wit-rode vlag is en het volkslied de *Marseillaise*.

hulpverleners: het opzettelijk verhinderen van hun werk kan worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zeven jaren.

Een ander strafbaar feit dat in het kader van een demonstratie kan worden begaan, betreft het **belemmeren van de vrije doorgang op de openbare weg**. Artikel L. 412-1 van de *Code de la route* ('Verkeerswetboek') voorziet in een gevangenisstraf van twee jaren en/of een geldboete van € 4.500,- voor het opzettelijk belemmeren van de verkeersdoorstroming op een voor het publiek toegankelijke weg. Het gaat daarbij concreet om gedragingen zoals het plaatsen (of trachten te plaatsen) van objecten op de rijbaan, of het gebruik van enig ander middel om het verkeer te hinderen. Voor de toepassing van deze bepaling is het niet vereist dat het gedrag gevaar oplevert voor de veiligheid. Het volstaat dat sprake is van een opzettelijke handeling die tot doel heeft het verkeer te hinderen of te vertragen. Dit roept de vraag op hoe deze bepaling zich verhoudt tot het recht op demonstratie op de openbare weg, aangezien veel van dergelijke demonstraties inherent een zekere mate van hinder voor het verkeer veroorzaken. Volgens de rechtspraak kunnen demonstraties op de openbare weg in beginsel niet worden vervolgd op grond van artikel L. 412-1 van de *Code de la route* enkel omdat zij tijdelijk hinder veroorzaken.¹⁴⁰⁵ Daarentegen heeft de Cour de cassation geoordeeld dat het opzettelijk en herhaaldelijk blokkeren van het verkeer strafbaar kan zijn wanneer de verstoring duidelijk verder gaat dan de normale hinder die met de uitoefening van het demonstratierecht gepaard gaat.¹⁴⁰⁶ In het arrest *Barraco/Frankrijk* oordeelt het EHRM dat de veroordeling van een vertegenwoordiger van een vakbond wegens het blokkeren van een tolstation – wat resulteerde in een volledige verkeersblokkade – een inmenging vormde in zijn recht op vrijheid van vreedzame vergadering.¹⁴⁰⁷ Het EHRM acht de inmenging gerechtvaardigd, omdat de blokkade duidelijk verder ging dan de eenvoudige hinder die inherent is aan een demonstratie op de openbare weg.

Verder stelt artikel 433-11 van de *Code pénal* het strafbaar om **de uitvoering van openbare werken of werken van algemeen nut ('travaux publics ou d'utilité publique') met geweld of andere fysieke tussenkomst te belemmeren**. Dit betreft bijvoorbeeld pogingen om de werkzaamheden van werfmedewerkers fysiek te hinderen of bouwplaatsen (tijdelijk) te blokkeren.¹⁴⁰⁸ De sanctie bedraagt maximaal één jaar gevangenisstraf en een geldboete van € 15.000,-. De strafbaarstelling vereist dat het verzet opzettelijk gebeurt en betrekking heeft op werken waarvan de dader weet dat ze een openbaar of publiek belang dienen, zoals luchthavens en kerncentrales. Het artikel sluit elke vorm van fysieke belemmering uit, ook al zijn de daders van mening dat de werkzaamheden onrechtmatig of schadelijk zijn.¹⁴⁰⁹

Een andere strafbepaling, artikel 431-1 van de *Code pénal*, heeft betrekking op de **belemmering van fundamentele vrijheden**, zoals de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van vergadering. Het artikel vereist dat de belemmering geschiedt op een gecoördineerde wijze en door middel van bedreiging, of – in ernstigere gevallen – door fysiek geweld, beschadiging of vernieling. In de basisvorm (bedreiging) bedraagt de sanctie maximaal één jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van € 15.000,-. Is er sprake van fysiek geweld of schade, dan kan de straf oplopen tot maximaal drie jaren gevangenisstraf en een geldboete van maximaal € 45.000,-. Op deze bepaling gaan wij in de paragraaf over demonstraties bij andere

¹⁴⁰⁵ Cour d'appel de Besançon 17 april 1985 : *Gaz. Pal.* 1986. 1. Somm. 5.

¹⁴⁰⁶ Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 maart 2005, nr. 04-83.979.

¹⁴⁰⁷ EHRM 5 maart 2009, appl. nr. 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*).

¹⁴⁰⁸ Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 juli 2012, nr. 11-87.287. De zaak betrof een tijdelijke blokkade van de bouwplaats van een kerncentrale door klimaatactivisten.

¹⁴⁰⁹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 mei 1857 : *DP* 1857. 1. 315.

manifestaties verder in (§ 10.5.3). Het betreft namelijk een strafbepaling die zowel tegen demonstranten kan worden ingezet – wanneer hun acties ertoe leiden dat anderen hun fundamentele rechten (zoals het recht op arbeid of het recht op bewegingsvrijheid) niet kunnen uitoefenen – als ten gunste van demonstranten, wanneer derden hen met geweld of bedreigingen proberen te beletten dat zij hun demonstratierecht uit kunnen oefenen.

10.3.2.3 Strafbaarstelling van samenscholingen

Het Franse strafrecht kent een aparte regeling voor samenscholingen ('attroupements'), die wordt onderscheiden van het regime inzake ongeoorloofde of verboden demonstraties.¹⁴¹⁰ Artikel 431-3 van de *Code pénal* definieert een samenschooling als een bijeenkomst van personen op de openbare weg of in de openbare ruimte die de openbare orde in gevaar kan brengen. Zoals eerder is uiteengezet in § 10.1.2, **kan een toegestane en aanvankelijk vreedzame demonstratie ('manifestation') juridisch gezien veranderen in een attroupe-ment wanneer zich wanordelijkheden of gewelddadige incidenten voordoen.** Een samenschooling kan pas worden ontbonden door de politie nadat tweemaal is gemaand tot ontbinding, overeenkomstig artikel L. 211-9 CSI. Uit de rechtspraak blijkt dat een strafrechtelijke veroordeling wegens het niet-naleven van een bevel tot ontbinding niet mogelijk is indien niet voldoende vaststaat dat de bevelen op correcte en hoorbare wijze zijn gegeven. Zo bestond er volgens de rechter geen grond voor een strafrechtelijke veroordeling in het geval waarin actievoerders, hoewel zij formeel waren gesommeerd zich te verwijderen, door de politie waren ingesloten en daardoor geen reële mogelijkheid hadden gehad om aan het bevel te voldoen.¹⁴¹¹

Deelname aan een samenschooling is op grond van artikel 431-4 van de *Code pénal* **strafbaar wanneer de betrokkene, ondanks het uitgevaardigde ontbindingsbevel, weigert te vertrekken.** De straf bedraagt een maximale gevangenisstraf van een jaar en een maximale geldboete van € 15.000,-; deze straf loopt op tot een gevangenisstraf van maximaal drie jaren en een geldboete van maximaal € 45.000,- wanneer de betrokkene zijn of haar gezicht opzettelijk geheel of gedeeltelijk bedekt om identificatie te vermijden. In artikel 431-5 is het bovendien strafbaar gesteld om een wapen bij zich te dragen tijdens een samenschooling, met een maximumstraf van vijf jaren gevangenisstraf en een geldboete van € 75.000,-. Deze bepalingen voorzien dus in een stelsel van straffen die afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval en het gedrag van de betrokkene.

Ten slotte stelt artikel 431-6 van de *Code pénal* de directe opruiing tot een **gewapende samenschooling** strafbaar. Deze opruiing kan plaatsvinden via toespraken, geschriften of andere communicatiemiddelen. Indien de opruiing geen gevolg heeft en dus niet leidt tot een daadwerkelijke gewapende samenschooling, kan een maximale gevangenisstraf van één jaar en een boete van maximaal € 15.000,- worden opgelegd. Leidt de opruiing wel tot een gewapende samenschooling, dan geldt een maximale gevangenisstraf van zeven jaren en een geldboete van ten hoogste € 100.000,-.

¹⁴¹⁰ Over de strafbaarstelling van samenscholingen, zie : J.-F Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019, par. 80-108.

¹⁴¹¹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 januari 2019, ECLI :FR :CCASS :2019 :CR03632.

10.4 Demonstratietype 1: demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden

In de paragrafen 4-6 bespreken we in grote lijnen de specifieke demonstratietypen die centraal staan in dit onderzoek (zie ook hoofdstukken 1 en 6), en de wijze waarop die acties in Frankrijk kunnen worden beperkt. In deze paragraaf onderzoeken we demonstraties waarbij demonstranten opzettelijk de grenzen van de wet overschrijden. Achtereenvolgens komen aan bod: **blokkadeacties** (§ 10.4.1), **bezettingsacties** (§ 10.4.2), en demonstratieve **beschadigingen of vernielingen van cultureel erfgoed** (§ 10.4.3).

10.4.1 Blokkadeacties

Blokkadeacties richten zich doorgaans op strategische locaties zoals snelwegen, industriële zones of overheidsinstellingen. Hoewel het Franse recht de term ‘blocage’ niet expliciet definieert,¹⁴¹² kunnen dergelijke acties via twee juridische benaderingen worden aangevlogen: (i) bestuursrechtelijk, via demonstratieverboden en (andere) preventieve maatregelen (§ 10.4.1.1), en (ii) strafrechtelijk, via bepalingen die gedragingen zoals de belemmering van het verkeer verbieden (§ 10.4.1.2). Op het spanningsveld met de vrijheid van meningsuiting gaan wij in een aparte paragraaf in (§ 10.4.1.3).

10.4.1.1 Bestuursrechtelijke benadering

Lokale autoriteiten (zoals prefecten) kunnen zich beroepen op artikel L. 211-4 CSI om **demonstraties die dreigen uit te monden in blokkadeacties te verbieden**. Bestaat het vermoeden dat dergelijke acties zich bij een demonstratie zullen voordoen, dan bestaat de mogelijkheid voorafgaand aan de demonstratie nader onderzoek te doen naar de voornemens van de demonstranten. De bevoegdheid daartoe wordt ingelezen in artikel L. 211-2 CSI. Deze bepalingen zijn eerder uitvoerig besproken in § 10.3.1.1. Is een algeheel verbod op de demonstratie niet proportioneel, dan kunnen de autoriteiten ook overgaan tot een gedeeltelijk verbod, waarbij slechts bepaalde onderdelen van de demonstratie worden verboden of beperkt. Zo heeft de Conseil d’État geoordeeld dat een burgemeester maatregelen mag nemen om overlast voor het verkeer te beperken, onder meer door demonstraties te verbieden in specifieke straten waar de verkeersdrukte uitzonderlijk is, mits een dergelijk verbod niet leidt tot een volledige belemmering van de demonstratie in de gemeente.¹⁴¹³

10.4.1.2 Strafrechtelijke benadering

Het Franse strafrecht voorziet in specifieke bepalingen die het mogelijk maken om op te treden tegen gedragingen waarbij het verkeer of het functioneren van publieke diensten door blokkades wordt belemmerd. Met name van belang is artikel L. 412-1 lid 1 van de *Code de la route* (‘Verkeerswetboek’), dat als volgt luidt:

¹⁴¹² De Franse wetgeving spreekt in dit verband – met betrekking tot het wegverkeer – over ‘de belemmering van het verkeer’ (‘entrave à la circulation’).

¹⁴¹³ Conseil d’État 21 januari 1966, nr. 61692 (*Legastelois*).

‘Le fait, en vue d’entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d’employer, ou de tenter d’employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, est puni de deux ans d’emprisonnement et de 4 500 euros d’amende.’¹⁴¹⁴

De bepaling wordt regelmatig toegepast bij **blokkades van snelwegen, rotondes of toegangswegen**, waaronder tijdens de Gele Hesjes-protesten in 2018-2019 en de boerenprotesten in 2024 en 2025. De bepaling maakt het mogelijk om zowel individuele actievoerders als organisatoren strafrechtelijk te vervolgen, ook wanneer zij niet letterlijk objecten op de weg plaatsen, maar zich bijvoorbeeld op de rijbaan positioneren of op andere wijze bewust verkeershinder veroorzaken.

Ook het **verstoren of belemmeren van het spoorwegverkeer** is naar Frans recht strafbaar. Artikel L. 2242-4, 4^o van de *Code des transports* (‘Vervoerswetboek’) stelt het opzettelijk hinderen van het opstarten of het rijden van treinen strafbaar, bijvoorbeeld door onbevoegd signalen of gebaren te geven buiten de officiële dienstregeling. Deze gedraging wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden en een geldboete van € 3.750,-.¹⁴¹⁵

10.4.1.3 Blokkadeacties en de vrijheid van meningsuiting (en demonstratie)

Franse rechters beoordelen blokkadeacties die plaatsvinden in het kader van protest in de eerste plaats aan de hand van de vrijheid van meningsuiting en niet expliciet aan de hand van de demonstratievrijheid. Zoals toegelicht in § 10.2.1, wordt het recht om te demonstreren in Frankrijk immers beschouwd als een afgeleide van de vrijheid van meningsuiting. De beoordeling van dergelijke acties vereist dan ook een zorgvuldige afweging tussen de bescherming van die vrijheid (artikel 10 EVRM) en de handhaving van de openbare orde. Of een strafrechtelijke vervolging op grond van artikel L. 412-1 van de *Code de la route* tot een veroordeling leidt wanneer een blokkade wordt opgeworpen in het kader van de uitoefening van het demonstratierecht, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Zo werden acht klimaatactivisten van de beweging *Dernière Rénovation* in 2023 veroordeeld tot 35 uren taakstraf voor het kortstondig blokkeren van de A6 in 2022.¹⁴¹⁶ De actie, die een half uur duurde, maakte deel uit van een bredere campagne waarin de Franse overheid werd opgeroepen meer te investeren in de energie-renovatie van gebouwen. In hoger beroep spreekt het gerechtshof van Parijs één van de beklaagden vrij op grond van de vrijheid van meningsuiting.¹⁴¹⁷ Het hof benadrukt dat de actie vreedzaam en geweldloos was, zonder verzet tegen de ordediensten of het veroorzaken van gevaarstelling. De vrijheid van meningsuiting omvat volgens het hof ook geweldloze daden van burgerlijke ongehoorzaamheid met betrekking tot

¹⁴¹⁴ Vertaling: ‘Degene die, met het doel het verkeer te hinderen of te belemmeren, een voorwerp op een voor het verkeer opengestelde weg plaatst of tracht te plaatsen, of op enige andere wijze probeert de doorgang te blokkeren, riskeert een gevangenisstraf van twee jaren en een geldboete van € 4.500,-.’

¹⁴¹⁵ Over deze strafbaarstelling, zie A. Dejean de la Bâtie, ‘Fasc. 20 : Chemins de fer’, *JurisClasseur Lois pénales spéciales* 2020, par. 159.

¹⁴¹⁶ Tribunal judiciaire de Créteil, 10^e kamer, 11 mei 2023, nr. C22362000182.

¹⁴¹⁷ Cour d’appel de Paris, kamer 2-15, 3 juni 2024.

thema's van algemeen belang, zoals klimaatverandering. De activisten hadden bovendien vooraf contact opgenomen met de hulpdiensten om de doorgang van hulpverleningsvoertuigen te vrijwaren. Het hof overweegt dat er een direct verband bestond tussen de actie (met span-doeken, hesjes en slogans) en de beoogde milieuboodschap. De daadwerkelijke impact op de openbare orde was volgens het hof slechts beperkt en het primaire doel van de activisten was het verhogen van het maatschappelijk bewustzijn over de klimaatnoodtoestand; niet het ont-regelen van het verkeer. Het hof concludeert daarom dat de strafrechtelijke sanctie onevenredig was in het licht van het recht op vrije meningsuiting en spreekt de verdachte vrij.¹⁴¹⁸

In een arrest van 8 januari 2025 bevestigt de Cour de cassation daarentegen de veroordeling van activisten die in 2018 twee blokkadeacties hadden uitgevoerd.¹⁴¹⁹ Bij de acties werd een trein geblokkeerd en een landingsbaan van een vliegveld betreden om aandacht te vragen voor de gebrekkige toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor personen met een handicap. Hoewel de acties vreedzaam waren en betrekking hadden op een onderwerp van algemeen belang, oordeelt de Cour de cassation dat de verstoring aanzienlijk was en het gekozen actiemiddel – het blokkeren van essentiële vervoersinfrastructuur – niet zonder juridische consequenties kon blijven. De rechter benadrukt dat de demonstratievrijheid weliswaar bescherming geniet, maar dat de opgelegde sancties in dit geval proportioneel waren in het licht van de aard, ernst en gevolgen van de gepleegde feiten. De strafrechtelijke veroordeling wordt door het hof dan ook niet beschouwd als een onevenredige inbreuk op de demonstratievrijheid.¹⁴²⁰

Het verschil in uitkomst tussen de zaken berust hoofdzakelijk op de beoordeling van de aard en de ernst van de verstoring van de openbare orde: **de duur van het blokkeren** (kortstondig bij de actie van *Dernière Rénovation* tegenover een blokkade van meerdere uren in de andere zaak) **en de aard van de getroffen infrastructuur** (een autosnelweg tegenover een treinstation en een luchthaven) spelen een doorslaggevende rol in de juridische afweging. Aan deze elementen kan nog een ander aspect worden toegevoegd: **de communicatie tussen de demonstranten en de bevoegde diensten**. Bij de A6-blokkade hadden de activisten vooraf contact opgenomen met de hulpdiensten om de doorgang van ambulances en andere hulpverleningsvoertuigen te vrijwaren. Daarentegen lijkt het er in de zaken over de trein- en luchthavenblokkades op dat geen enkele waarschuwing aan de bevoegde autoriteiten of vervoersdiensten was gegeven. Dat laatste is weliswaar begrijpelijk, omdat een dergelijke kennisgeving de acties waarschijnlijk onmogelijk zou hebben gemaakt, maar het kan ook worden gezien als een vorm van roekeloosheid.

Volgens klimaatactivisten en andere milieuverdedigers lijkt de aanpak van klimaatblokkadeacties in Frankrijk, die zij als relatief streng ervaren, deels samen te hangen met onderliggende politieke en maatschappelijke motieven.¹⁴²¹ Zij stellen dat met name boerenacties in Frankrijk op meer legitimiteit in de publieke opinie kunnen rekenen, wat volgens sommigen bijdraagt aan een terughoudendere opstelling van de autoriteiten.¹⁴²² Zo introduceert een ministeriële

¹⁴¹⁸ Ibid.

¹⁴¹⁹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 januari 2025, ECLI :FR :CCASS :2025 :CR00002.

¹⁴²⁰ Ibid.

¹⁴²¹ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Europarlementariër en senator Yannick Jadot ('Colère des agriculteurs : les écologistes seraient déjà « en prison », s'insurge Yannick Jadot', *Ouest France* 24 januari 2024).

¹⁴²² F. Jobard, 'Les protestations des agriculteurs ne relèvent pas du désordre, mais du rituel', *Le Monde* 1 februari 2024. Bovendien heeft een wet van 24 maart 2025 (nr. 2025-268), die oorspronkelijk werd ingediend als reactie op het boerenprotest van januari 2024, landbouw formeel erkend als 'fundamenteel belang van de Franse natie' ('*intérêt fondamental de la Nation*').

circulaire van 9 november 2022¹⁴²³ – gericht op een strenge en versnelde strafrechtelijke aanpak van klimaatacties – onder meer het gebruik van spoedprocedures (zoals ‘comparution immédiate’¹⁴²⁴), striktere strafrechtelijke kwalificaties en maatregelen als demonstratieverboden ten aanzien van specifiek klimaatactivisten.

10.4.2 Bezettingsacties

De algemene bestuursrechtelijke uitgangspunten inzake demonstraties, zoals ook van toepassing op bezettingsacties, zijn hierboven reeds besproken (§ 10.3.1). In dit onderdeel richten wij ons daarom uitsluitend op de strafrechtelijke dimensie van bezettingsacties. Bezettingsacties – waarbij activisten gebouwen of terreinen bezetten als vorm van protest – kunnen in Frankrijk aanleiding geven tot strafrechtelijke vervolging (§ 10.4.2.1). Tegelijkertijd roept een veroordeling voor een bezettingsactie vragen op over de verenigbaarheid daarvan met de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door artikel 10 EVRM (§ 10.4.2.2).¹⁴²⁵ Beide aspecten komen in deze paragraaf aan bod. Ten slotte gaan wij nog specifiek in op bezettingsacties op universiteiten (§ 10.4.2.3).

10.4.2.1 Strafrechtelijke benadering

In het Franse strafrecht wordt het zonder toestemming bezetten van gebouwen of terreinen verschillend benaderd, afhankelijk van de aard van het gebouw, het gedrag van de bezetters en de specifieke context van de actie. Wanneer het gaat om het tegen de wil van de bewoner binnendringen (of vertoeven) in een woning, is sprake van huisvredebreuk. Deze gedraging is strafbaar gesteld in artikel 226-4 van de *Code pénal*.¹⁴²⁶ Sinds 2023 beschikt het Franse strafrecht over een bijkomend instrument, neergelegd in artikel 315-1 van de *Code pénal*. Dit artikel stelt het strafbaar om zich met behulp van list, bedreiging, fysiek geweld of dwang toegang te verschaffen tot een lokaal met woon-, handels-, landbouw- of beroepsbestemming, en zich daar op te houden. De sanctie bedraagt maximaal twee jaren gevangenisstraf en een boete van maximaal € 30.000,-. Waar artikel 226-4 van de *Code pénal* voornamelijk gericht is op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bewoner, beschermt artikel 315-1 van de *Code pénal* primair het eigendomsrecht.¹⁴²⁷

¹⁴²³ Circulaire CRIM-2022-20/E1 van 9 nov. 2022 van de minister van Justitie.

¹⁴²⁴ De ‘comparution immédiate’ is een versnelde procedure in het Franse strafprocesrecht, waarbij een verdachte direct na hechtenis (‘garde à vue’) voor de strafrechter wordt gebracht. Deze procedure is voorbehouden aan delicten waarvoor een gevangenisstraf van minstens twee jaren geldt en wordt niet toegepast bij pers- of politieke misdrijven, noch bij minderjarigen. De zaak moet gereed zijn voor berechting (er moet dus geen bijkomend onderzoek zijn vereist). De verdachte kan weigeren onmiddellijk berecht te worden en om uitstel vragen teneinde zijn verdediging voor te bereiden. Bij uitstel kan voorlopige hechtenis of huisarrest met elektronisch toezicht worden opgelegd. Deze procedure is geregeld in de artikelen 393 tot 397-6 van de *Code de procédure pénale* (Wetboek van Strafvordering).¹⁴²⁵ Opvallend is dat Franse rechters bezettingsacties beoordelen in het licht van artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en niet van artikel 11 EVRM (vrijheid van vergadering). Dit hangt mogelijk samen met de Franse benadering, waarin het demonstratierecht wordt beschouwd als een bijzondere uiting van de vrijheid van meningsuiting (zie 10.2.2).

¹⁴²⁶ Voor een illustratie, zie de zaak rond de extreemrechtse demonstratie in een gebouw van de Caisse d’Allocations Familiales: Cour de cassation, Chambre criminelle, 6 september 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CR00878.

¹⁴²⁷ Voor dit specifieke punt, en meer in het algemeen ten aanzien van de strafrechtelijke aspecten van de wetshervorming, zie: H. Matsopoulou, ‘Violation de domicile – Loi anti-squat : la protection pénale de la propriété immobilière contre les occupations illicite’, *Droit pénal* (10) 2023, étude 18. Zie ook P. Conte, ‘Ceci n’est pas une violation de domicile – et réciproquement. Le droit pénal lu à la lumière des leçons de René Magritte et de Pierre Dac’, *Droit pénal* (10) 2023, étude 19.

Artikel 315-1 van de *Code pénal* vormt een van de centrale pijlers van de zogeheten ‘**loi anti-squat**’ (‘**anti-kraakwet**’) van 27 juli 2023,¹⁴²⁸ die tevens andere strafbepalingen heeft aangescherpt. Zo heeft de wet het begrip ‘woning’ in artikel 226-4 van de *Code pénal* uitgebreid: elk gebouw dat roerende goederen bevat die aan iemand toebehoren, wordt onder het begrip geschaard – zelfs als het geen hoofdverblijf betreft of het pand tijdelijk onbewoond is. Door deze aanpassing kunnen bepaalde panden eenvoudiger als woning worden aangemerkt, hetgeen een ruimere strafrechtelijke bescherming tegen binnendringing met zich meebrengt. De Franse anti-kraakwet voorziet tevens in een aanzienlijke verhoging van de strafmaat voor huisvredebreuk. Sinds de wetswijziging bepaalt artikel 226-4 van de *Code pénal* dat een bezetting van een pand tegen de wil van de eigenaar kan worden bestraft met maximaal drie jaren gevangenisstraf (voorheen één jaar) en een geldboete van maximaal € 45.000,- (voorheen € 15.000,-).

Daarnaast voegt de anti-kraakwet een nieuwe strafbaarstelling toe aan artikel 226-4-2-1 van de *Code pénal*. Het **publiekelijk aanzetten tot of promoten van kraakmethoden** is daarin strafbaar gesteld. Elke vorm van publiciteit of propaganda – ongeacht het gebruikte kanaal – die ertoe strekt om methoden voor onrechtmatige bezetting te verspreiden of te verheerlijken, kan voortaan worden bestraft met een geldboete van € 3.750,-. De wet richt zich met deze bepaling expliciet op handleidingen die via sociale netwerken of in activistische kringen circuleren, waarin wordt uitgelegd hoe men leegstaande panden kan bezetten of zich tegen uitzetting kan verzetten.¹⁴²⁹

De nieuwe anti-kraakwetgeving is in haar geheel **grondwettig verklaard door de Conseil constitutionnel**,¹⁴³⁰ **ondanks maatschappelijk protest**. Meer dan 150 NGO’s en organisaties, waaronder belangenorganisaties voor daklozen en klimaatactiegroepen, hadden de Conseil verzocht om de wet gedeeltelijk of volledig te vernietigen. Zij wezen op het belang van (illegale) bezetting als historische vorm van protest. Volgens hen betreft het een legitieme vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid, die door de geschiedenis heen is gebruikt door vakbonden, milieubewegingen en woonrechtenactivisten en die aan de basis heeft gestaan van talrijke maatschappelijke verworvenheden.¹⁴³¹

Gezien de recente inwerkingtreding van de wet is er vooralsnog geen rechtspraak over deze bepalingen beschikbaar. De komende jaren zal blijken of het gewijzigde juridische kader daadwerkelijk wordt toegepast op demonstratieve bezettingsacties en of dit aanleiding geeft tot een nieuw juridisch of maatschappelijk debat.

Naast het bovenstaande kunnen personen die tijdens een bezettingsactie eigendommen beschadigen (zoals het aanbrengen van graffiti) of zich met geweld toegang verschaffen tot een pand, worden vervolgd op grond van artikel 322-1 van de *Code pénal* (en verder). Zelfs als de

¹⁴²⁸ Loi nr. 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l’occupation illicite.

¹⁴²⁹ Assemblée nationale, *Amendement nr. 128 op het wetsvoorstel nr. 491 “Loi visant à protéger les logements contre l’occupation illicite”* (2022).

¹⁴³⁰ Conseil constitutionnel 26 juli 2023, ECLI :FR :CC :2023 :2023.853.DC (*Loi visant à protéger les logements contre l’occupation illégale*).

¹⁴³¹ Conseil constitutionnel, contributions extérieures [Amicus curiae], besl. nr. 2023-853 DC van 26 juli 2023, p. 20-21. Volgens de Conseil constitutionnel respecteert de wet de grondwettelijke beginselen zoals het legaliteitsbeginsel, het eigendomsrecht en de proportionaliteit van straffen. De Conseil oordeelde dat de wet duidelijk, noodzakelijk en niet onevenredig is en dat het niet zijn taak is om het toepassingsgebied van het strafrecht vast te stellen, maar de taak van de wetgever.

schade beperkt blijft tot bijvoorbeeld het aanbrengen van pamfletten of het schilderen van leuzen, kan worden opgetreden op grond van artikel R. 635-1 van de *Code pénal*.¹⁴³²

10.4.2.2 Bezettingsacties en de vrijheid van meningsuiting (en demonstratie)

In 2023 oordeelde de Cour de cassation over een bezettingsactie van negentien leden van de extreemrechtse beweging ‘Génération Identitaire’. Op 29 maart 2019 beklommen zij het dak van het gebouw van de Caisse d’Allocations Familiales (CAF)¹⁴³³ in Bobigny en ontrolden daar een spandoek met de slogan ‘Geld voor de Fransen, niet voor de vreemdelingen’. Met de actie werden de werkzaamheden in het gebouw tijdelijk onderbroken.

De betrokkenen werden in eerste aanleg veroordeeld voor huisvredebreuk (artikel 226-4 van de *Code pénal*).¹⁴³⁴ In hoger beroep is de veroordeling in stand gehouden en het beroep op de vrijheid van meningsuiting verworpen.¹⁴³⁵ Volgens het de hoger-beroepsrechter was de gepleegde inbreuk niet noodzakelijk om de boodschap van de actie over te brengen; de bezetting was een verstorend en niet-essentieel middel. De Cour de cassation vernietigt het arrest van de hoger-beroepsrechter. Wanneer een verdachte zich beroept op zijn vrijheid van meningsuiting, is de rechter volgens de Cour de cassation verplicht om (1) na te gaan of er een **direct verband** bestaat tussen het strafrechtelijk vervolgte gedrag en de uiting van een mening over een onderwerp van algemeen belang en (2) de **proportionaliteit** van de veroordeling te toetsen aan de hand van onder meer de feitelijke omstandigheden, de ernst van de verstoring en de inhoud van de boodschap. In dit geval had het hof in hoger beroep nagelaten om dat directe verband vast te stellen, te onderzoeken of de boodschap een onderwerp van maatschappelijk belang betrof, en de inhoud van de uiting zelf in de beoordeling te betrekken.¹⁴³⁶

In de literatuur wordt gesteld dat de hoger-beroepsrechter in bovengenoemde zaak een rede-neerfout heeft begaan door zich af te vragen of de gepleegde inbreuk (de bezetting van het dak) *noodzakelijk* was voor het overbrengen van de boodschap.¹⁴³⁷ Pin stelt dat deze benadering voortkomt uit het juridische kader van rechtvaardigingsgronden (zoals de noodtoestand), terwijl het EVRM vereist dat men toetst of juist de sanctie noodzakelijk en proportioneel is in het licht van de vrijheid van meningsuiting. Verder overweegt Pin dat de slogan ‘Geld voor de Fransen, niet voor de vreemdelingen’ weliswaar een discriminerend karakter draagt, maar tevens een bijdrage levert aan het publieke debat over sociale voorzieningen en daarmee onder het verhoogde beschermingsregime van artikel 10 EVRM valt (zolang de uiting niet haatdragend is). In dat licht is het volgens Pin begrijpelijk dat de Cour de cassation van rechters verlangt dat zij de inhoud van de uiting beoordelen en niet enkel de context of de gevolgen. Hij wijst echter op het risico van ideologische willekeur: het beoordelen van de inhoud van een mening

¹⁴³² Zie uitgebreider § 10.4.3 over demonstraties waarbij sprake is van beschadiging of vernieling van eigendommen in het kader van collectieve acties.

¹⁴³³ De CAF is een Franse overheidsinstelling die is belast met de uitbetaling van sociale uitkeringen. De CAF maakt deel uit van het netwerk van sociale-zekerheidsinstellingen.

¹⁴³⁴ De kantoren van de CAF vallen op zichzelf niet onder de juridische definitie van ‘woning’ in de zin van artikel 226-4 van de *Code pénal*. In dit geval bevonden de activisten zich echter op het dak van een gebouw dat vermoedelijk ook bewoonde appartementen bevatte.

¹⁴³⁵ Cour d’appel de Paris, kamer 2-14, 27 september 2022.

¹⁴³⁶ Cour de cassation, Chambre criminelle, 6 september 2023, ECLI :FR :CCASS :2023 :CR00878.

¹⁴³⁷ X. Pin, ‘Légitimation de l’infraction : liberté d’expression pour tous !... vraiment ?’, *Revue de sciences criminelles* 2023, p. 777.

vraagt om voorzichtigheid, zodat wordt vermeden dat rechterlijke toetsing uitloopt op een politieke beoordeling.¹⁴³⁸

10.4.2.3 Bezettingsacties op universiteiten

Demonstratieve bezettingen van universiteiten komen in Frankrijk veel voor. Universiteiten bezitten in Frankrijk bestuurlijke autonomie ('autonomie administrative'): de ordehandhaving valt onder de exclusieve bevoegdheid van de voorzitter van de universiteit. Volgens artikel L. 712-2 van de *Code de l'éducation* ('Onderwijswetboek') **is de voorzitter verantwoordelijk voor de orde op de campus en kan hij de hulp van de politie inroepen** binnen de grenzen van een door de Conseil d'Etat vastgesteld decreet.¹⁴³⁹

Op grond van artikel L. 811-1 van de *Code de l'éducation* beschikken studenten over vrijheid van informatie en vrijheid van meningsuiting. Voor het gebruik van collegezalen voor bijeenkomsten of demonstraties is toestemming van de voorzitter vereist, die daarvoor eerst de academische raad van de universiteit¹⁴⁴⁰ moet raadplegen. De voorzitter kan in bepaalde situaties besluiten de universiteit of bepaalde gebouwen tijdelijk te sluiten (maximaal 30 dagen) en deze kan een spoedprocedure bij de bestuursrechter starten om ontruiming te verzoeken.

Wanneer demonstraties op universiteiten de vorm aannemen van blokkade- of bezettingsacties, of leiden tot vernielingen, kunnen verschillende bepalingen uit het Franse strafrecht van toepassing zijn. Artikel 431-1 lid 3 van de *Code pénal* richt zich op gedragingen die specifiek het werk van het onderwijzend personeel belemmeren. De bepaling luidt als volgt:

*'Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la fonction d'enseignant est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.'*¹⁴⁴¹

Deze bepaling kan met name worden ingeroepen wanneer docenten tijdens een bezettings- of blokkadeactie worden bedreigd of systematisch worden verhinderd in het uitvoeren van hun taken. Het gaat dus niet zozeer om een verstoring van de orde in algemene zin, maar om een gerichte aantasting van de onderwijstaak.

Een strafbepaling die betrekking heeft op **scholen** – en niet op universiteiten – is artikel 431-22 van de *Code pénal*. Deze bepaling stelt het strafbaar om zonder toestemming binnen te dringen of zich te vertoeven in een school ('établissement scolaire'), met de intentie de rust of orde te verstoren. Op grond van het Franse beginsel dat het strafrecht strikt dient te worden geïnterpreteerd (artikel 111-4 van de *Code pénal*), is deze strafbaarstelling niet van toepassing

¹⁴³⁸ Ibid.

¹⁴³⁹ Dit betekent dat het vaststellen van nadere regels is gedelegeerd aan de regering, die dit in een decreet ter advies voorlegt aan de Conseil d'Etat. Voor de orde- en veiligheidsregels binnen universiteiten is dit neergelegd in de artikelen R. 712-1 tot en met R. 712-8 van de *Code de l'éducation*.

¹⁴⁴⁰ De academische raad van de universiteit ('conseil académique') is een intern bestuursorgaan dat onder meer advies uitbrengt over het gebruik van collegezalen. De raad wordt gedefinieerd in artikel L. 712-4 van de *Code de l'éducation*.

¹⁴⁴¹ Vertaling: 'Het opzettelijk, in groepsverband, en met behulp van bedreigingen belemmeren van de uitoefening van de functie van docent wordt bestraft met één jaar gevangenisstraf en een geldboete van € 15.000,-.'

op universitaire instellingen, maar enkel op scholen in enge zin. Dit is in 2012 bevestigd door de Cour de cassation.¹⁴⁴²

Wanneer er tijdens een demonstratie schade wordt berokkend aan een universiteitsgebouw, kan vervolging worden ingesteld op grond van artikel 322-1 van de *Code pénal*. In dit artikel is de opzettelijke beschadiging, vernieling of aantasting van andermans eigendom strafbaar gesteld. Op deze bepaling gaan wij in de volgende paragraaf verder in.

10.4.3 Demonstratieve vernielingen van cultureel erfgoed

Wanneer bij protestacties sprake is van beschadiging of vernieling van eigendommen, kan dit leiden tot strafrechtelijke vervolging. In dat verband moet worden onderscheiden tussen de algemene regeling inzake **vernieling van andermans goederen** (§ 10.4.3.1) en de bijzondere bescherming die geldt voor **cultureel erfgoed** (§ 10.4.3.2).

10.4.3.1 Vernieling of beschadiging van andermans goederen

In het Franse strafrecht wordt de bestraffing van schade aan goederen bepaald door de ernst van die schade.¹⁴⁴³ Op grond van artikel 322-1 van de *Code pénal* wordt opzettelijke vernieling, beschadiging of aantasting van andermans goed bestraft met twee jaren gevangenisstraf en een boete van maximaal € 30.000,-, tenzij het lichte schade betreft.¹⁴⁴⁴ In dat geval kan, overeenkomstig artikel R. 635-1 van de *Code pénal*, sprake zijn van een eenvoudige overtreding, gesanctioneerd met een boete van maximaal € 1.500,- en een eventueel bijkomende straf zoals een taakstraf. Specifiek voor het zonder toestemming aanbrengen van graffiti of andere opschriften op gevels, voertuigen of straatmeubilair, geldt een afzonderlijk regime met een boete van € 3.750,- en een mogelijke taakstraf.¹⁴⁴⁵ De poging tot het plegen van deze strafbare feiten is strafbaar gesteld in artikel 322-4 van de *Code pénal*.¹⁴⁴⁶

De wet voorziet verder in bepaalde omstandigheden die de straf aanzienlijk kunnen verhogen (artikel 322-3 van de *Code pénal*). Wat betreft het soort goed dat is beschadigd, worden zwaardere straffen – tot maar liefst vijf jaren gevangenisstraf en een boete van maximaal € 75.000,- – toegepast als het gaat om onder andere openbare documenten, goederen bestemd voor het

¹⁴⁴² Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 december 2012, ECLI :FR :CCASS :2012 :CR0644 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 december 2012, ECLI :FR :CCASS :2012 :CR07225.

¹⁴⁴³ Over deze strafbaarstelling, zie E. Bonis & R. Ollard, 'Art. 322-1 à 322-4-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations ne présentant pas de danger pour les personnes', *JurisClasseur Pénal Code* 2024. Zie ook D. Viriot-Barrial, 'Art. 322-5 à 322-11-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes', *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* 2025.

¹⁴⁴⁴ Het gaat om schade aan goederen zonder dat er gevaar is ontstaan voor personen. Zie voor strafbare feiten waarbij de beschadiging of vernieling gepaard gaat met gevaar voor personen de artikelen 322-5 tot 322-11 van de *Code pénal*. Zie hierover ook : D. Viriot-Barrial, 'Art. 322-5 à 322-11-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes', *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* 2025, par. 157-263.

¹⁴⁴⁵ Daarnaast voorziet artikel 322-1, lid 2 van de *Code pénal* in de mogelijkheid van een vaste geldboete ('amende forfaitaire') van € 200,-.

¹⁴⁴⁶ In het Franse strafrecht (artikel 121-4 van de *Code pénal*) is de poging tot een zwaar misdrijf ('crime') – een strafbaar feit waarop meer dan tien jaren gevangenisstraf staat – automatisch strafbaar. Bij een minder zwaar misdrijf ('délit') – misdrijven waarop maximaal tien jaren gevangenisstraf staat – is de poging enkel strafbaar wanneer de wet dat expliciet bepaalt, zoals in dit geval.

algemeen belang,¹⁴⁴⁷ materiaal bestemd voor eerstehulpverlening of vaccinatie, of goederen bestemd voor de openbare versiering (*décoration publique*). De straffen worden ook verzwwaard wanneer de daden zijn gepleegd met meerdere personen,¹⁴⁴⁸ tegen een persoon met openbaar gezag (zoals een politieagent), met gezichtsbedekkende kleding, of wanneer het beschadigde goed van algemeen belang is. Indien twee of meer van deze verzwarende omstandigheden van toepassing zijn, worden de maximale straffen verhoogd tot zeven jaren gevangenisstraf en een boete van maximaal € 100.000,- (artikel 322-3 van de *Code pénal*).

Ten slotte heeft de wetgever, mede in reactie op de vernieling van genetisch gemodificeerde gewassen (GGO's) door klimaatactivisten, een aparte strafbepaling ingevoerd in artikel L. 671-15 van de *Code rural et de la pêche maritime* ('Landbouw- en Zeevisserijwetboek'). Dit artikel stelt het opzettelijk beschadigen of vernietigen van teelt strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal twee jaren (of maximaal drie jaren in verzwarende omstandigheden) en/of geldboetes tot maximaal € 150.000,-, afhankelijk van het type teelt.¹⁴⁴⁹

Klimaatactivisten die worden vervolgd voor het beschadigen of vernielen van goederen doen geregeld een beroep **op het bestaan van een noodtoestand** ('état de nécessité', zie artikel 122-7 van de *Code pénal*).¹⁴⁵⁰ Daarbij voeren zij aan dat hun acties zijn gerechtvaardigd door de noodzaak om ernstige gevaren voor de gezondheid of het milieu af te wenden en om de samenleving hierover te waarschuwen. De rechtspraak wijst deze redenering echter in vrijwel alle gevallen af, met name in zaken waarin GGO's worden vernield.¹⁴⁵¹ Zo oordeelt de Cour de cassation dat er geen sprake is van een actueel of onmiddellijk gevaar ('danger actuel ou imminent'),¹⁴⁵² maar slechts van een mogelijk risico.¹⁴⁵³ De Cour de cassation past deze benadering ook toe in een zaak tegen Greenpeace-activisten die een kerncentrale betraden om te demonstreren tegen de gebrekkige beveiliging van de splijtstofbassins ('piscines de refroidissement') en het daarmee samenhangende milieurisico.¹⁴⁵⁴ Uit deze rechtspraak blijkt dat twee voorwaarden voor noodtoestand doorgaans ontbreken in dit type zaken: het gevaar is onvoldoende actueel of ernstig en de actie is niet het enige mogelijke middel om het probleem aan te pakken.

¹⁴⁴⁷ Voorbeelden van dergelijke goederen zijn onder meer installaties voor drinkwatervoorziening, elektriciteitsvoorziening en gasdistributie.

¹⁴⁴⁸ Deze verzwarende omstandigheid houdt in dat het strafbare feit wordt gepleegd door twee of meer personen samen, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van een gestructureerde organisatie of voorafgaande planning. Daarmee is deze omstandigheid te onderscheiden van de strafverzwarende omstandigheid van 'bande organisée' ('bendevoorming'), zoals bedoeld in artikel 132-71 van de *Code pénal*, waarvoor is vereist dat de groep een zekere structuur vertoont en op voorhand is georganiseerd met het oog op het plegen van misdrijven: Conseil constitutionnel 2 maart 2004, ECLI:FR:CC:2004:2004.492.DC (*Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*), par. 14.

¹⁴⁴⁹ E. Bonis & R. Ollard, 'Art. 322-1 à 322-4-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations ne présentant pas de danger pour les personnes', *JurisClasseur Pénal Code* 2024, par. 109.

¹⁴⁵⁰ Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 november 2002, nr. 02-80.788 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 18 februari 2004, nr. 03-82.951 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 7 februari 2007, nr. 06-80.108 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 31 mei 2007, nr. 06-86.628 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 mei 2011, nr. 10-81.529 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 mei 2016, ECLI:FR:CCASS:2016:CR02200.

¹⁴⁵¹ Voor beslissingen waarin het beroep op de noodtoestand in deze context wél werd aanvaard, zie: Tribunal correctionnel d'Orléans 9 december 2005, nr. 2345/S3/2005 (*Sté Monsanto c/ Dufour et a.*); Tribunal correctionnel de Perpignan 17 december 2020, nr. 2730/2020. Zie voorts Tribunal judiciaire de Foix 1 juni 2021, nr. 372/2021, waarin het beroep op noodtoestand werd aanvaard na de vernieling door milieuactivisten van jerrycans met glyfosaat-herbiciden in een tuincentrum.

¹⁴⁵² De wet specificeert niet welk type gevaar onder het criterium van een 'actueel of onmiddellijk gevaar' valt. In de literatuur wordt dit veelal opgevat als een bedreiging voor leven of lichamelijke integriteit, maar aangenomen is dat het begrip ruimer kan worden uitgelegd en zich ook kan uitstrekken tot andere belangen, zoals eer of reputatie (M. Danti-Juan, 'État de nécessité', *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2020, par. 26).

¹⁴⁵³ Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 mei 2016, ECLI:FR:CCASS:2016:CR02200.

¹⁴⁵⁴ Cour de cassation, Chambre criminelle, 15 juni 2021, ECLI:FR:CCASS:2021:CR00743.

Wanneer verdachten voor vernielingen of andere delicten worden vervolgd in het kader van een klimaatdemonstratie, rijst soms de vraag of een veroordeling **een disproportionele inperking van hun uitingsvrijheid** vormt. In een arrest uit 2025 gaf de Cour de cassation nadere aanwijzingen over de toepassing van de proportionaliteitstoets in deze context.¹⁴⁵⁵ Het betrof in deze zaak een activist die deelnam aan een verboden demonstratie tegen de aanleg van waterreservoirs, waarbij hij op een brandend politievoertuig met graffiti ‘ACAB’ (afkorting voor ‘all cops are bastards’) aanbracht. De Cour de cassation bevestigt dat het debat over waterbeheer en milieubescherming onmiskenbaar in het algemeen belang is, waardoor de bescherming van artikel 10 EVRM van toepassing is. Toch oordelen rechters van de Cour de cassation dat dit de inbreuk op politie-eigendommen, gepleegd in een context van gewelddadige confrontaties, niet rechtvaardigt. Uit de proportionaliteitsanalyse van de rechters blijkt dat zij – naast de materiële schade – ook oog hebben voor de aantasting van het gezag en de openbare orde die uit het gedrag voortvloeide. De opgelegde sanctie (zes maanden huisdetentie met elektronische controle) acht de *Cour de cassation* proportioneel, mede gelet op de recidive en het gebrek aan berouw van de betrokkene.¹⁴⁵⁶

Vermeldenswaardig is verder het recente EHRM-arrest *Ludes/Frankrijk*.¹⁴⁵⁷ In deze zaak worden milieuactivisten vervolgd en veroordeeld wegens **diefstal**, nadat zij officiële portretten van de Franse president uit diverse gemeentehuizen hadden verwijderd en weigerden deze terug te geven. De opgelegde sancties bestaan uit voorwaardelijke geldboetes. Het EHRM stelt dat er geen schending van artikel 10 EVRM was, waarbij de rekening houdt met de zorgvuldige proportionaliteitsanalyse door de Franse rechters, de beperkte aard van de sancties en hun voorwaardelijke karakter, alsook het feit dat de actie niet enkel symbolisch was maar ook een onrechtmatige toe-eigening van overheidseigendommen inhield. Opvallend is evenwel dat een minderheid van de rechters in een **dissenting opinion** van oordeel is dat de veroordelingen onvoldoende rekening hielden met het karakter van de actie als politieke expressie en dat de sancties een afschrikkend effect konden hebben op de uitoefening van de demonstratievrijheid.¹⁴⁵⁸

10.4.3.2 Beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed

Het Franse strafrecht biedt een hoge mate van bescherming aan cultureel erfgoed. In **artikel 322-3-1 van de Code Pénal** wordt het opzettelijk vernielen, beschadigen of aantasten van bepaalde cultuurgoederen bestraft met maximaal zeven jaren gevangenisstraf en een boete van maximaal € 100.000,-.¹⁴⁵⁹ Deze straf is van toepassing wanneer het misdrijf betrekking heeft op een van de volgende vier categorieën goederen: (i) een (on)roerend goed dat is geregistreerd volgens het erfgoedrecht (*Code du patrimoine*); (ii) een archeologisch erfgoedobject; (iii) een cultureel goed dat behoort tot het publieke domein of dat is tentoongesteld, bewaard of in bewaring gegeven is in een erkend museum (‘musée de France’), bibliotheek, mediatheek of archiefdienst; of (iv) een plaats van eredienst (bijvoorbeeld een kerk) die daadwerkelijk voor religieuze doeleinden in gebruik is. De sancties worden verhoogd tot maximaal tien jaren

¹⁴⁵⁵ Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 februari 2025, ECLI :FR :CCASS :2025 :CR00135.

¹⁴⁵⁶ Zie in dit verband met name : A. Dejean de la Bâtie, ‘Militants vs forces de l’ordre : les violences policières sont-elles un sujet d’intérêt général ?’, *Légipresse* 2025, p. 159.

¹⁴⁵⁷ EHRM 3 juli 2025, appl. nr. 40899/22 e.a. (*Ludes/Frankrijk*).

¹⁴⁵⁸ Zie hierover A. Dejean de la Bâtie, ‘Ludes v. France: The imperative of a strong necessity test to counter the criminalisation of protest’, *Strasbourg Observers* 2025.

¹⁴⁵⁹ E. Bonis & R. Ollard, ‘Art. 322-1 à 322-4-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations ne présentant pas de danger pour les personnes’, *JurisClasseur Pénal Code* 2024, par. 55.

gevangenisstraf en een maximale boete van € 150.000,- wanneer het misdrijf wordt gepleegd onder strafverzwarende omstandigheden, zoals in geval van samenspanning of met gebruik van middelen die gevaar voor personen opleveren. Tevens kan de geldboete worden verhoogd tot maximaal de helft van de waarde van het beschadigde goed (artikel 322-3-1, lid 7 *Code pénal*).

Deze strafbepaling is onder meer toegepast in de context van de Gele Hesjesdemonstraties. Zo werd de *Arc de Triomphe* op 1 december 2018 zwaar beschadigd tijdens een gewelddadige protestactie. Acht personen werden daarbij vervolgd wegens onder andere het plegen van inbraak in een beschermd monument en de diefstal van souvenirs. Zij werden uiteindelijk veroordeeld tot taakstraffen van zeventig uren, geldboetes van € 100,- en voorwaardelijke gevangenisstraffen. De zwaarste sanctie, acht maanden voorwaardelijke gevangenisstraf, werd opgelegd aan een persoon die werd gefilmd terwijl hij met een brandblusser een deur probeerde open te breken.¹⁴⁶⁰ Het betreft – gelet op de wettelijk voorziene maximumstraffen – relatief milde straffen. Rechters beschikken namelijk over de mogelijkheid om, gelet op de feitelijke omstandigheden van het delict en de persoonlijke situatie van de daders (artikel. 132-1 lid 3 *Code pénal*), een lagere straf op te leggen.

De vraag rijst of artikel 322-3-1 van de *Code Pénal* ook van toepassing is op **acties van demonstranten die kunstwerken in musea beschadigen of vernielen**. In recente zaken werd deze bepaling niet ingeroepen. Zo werd een activist die soep tegen het beschermende glas van de *Mona Lisa* gooide, beboet wegens het betreden van een ruimte van een *Musée de France* in strijd met de toegangsregels.¹⁴⁶¹ In een andere zaak – waarbij een schilderij van Claude Monet het doelwit was – werden demonstranten in eerste aanleg vrijgesproken, maar in hoger beroep veroordeeld tot een boete van € 300,- voor het veroorzaken van een lichte beschadiging.¹⁴⁶² In beide gevallen werd niet op grond van artikel 322-3-1 van de *Code Pénal* vervolgd, **aangezien de schilderijen zelf geen schade opliepen** (waardoor het moeilijk zou zijn geweest om beschadiging of vernieling in de zin van die bepaling te bewijzen). De vervolging vond plaats op grond van andere bepalingen, zoals die inzake lichte beschadiging (artikel R. 635-1 van de *Code pénal*), vermoedelijk vanwege schade aan de glasplaten die voor de schilderijen hingen. Aangezien deze acties gerelateerd zijn aan klimaatactivisme, rijst de vraag naar de proportionaliteit van de sancties in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM – zeker indien in de toekomst zwaardere straffen zouden worden uitgesproken.¹⁴⁶³

10.5 Demonstratietype 2: demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen

Bij sommige demonstraties ontstaan spanningen doordat daarbij andere fundamentele rechten in het gedrang komen, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze spanningen doen zich bijvoorbeeld voor wanneer demonstranten actievoeren op plaatsen of momenten die voor anderen gevoelig zijn, zoals **bij abortusklinieken** (§ 10.5.1), **bij**

¹⁴⁶⁰ P. Robert-Diard, 'Au procès du saccage de l'Arc de triomphe par des « gilets jaunes », des peines modestes et une relaxe', *Le Monde* 26 maart 2021.

¹⁴⁶¹ J.-B. Thierry, '30 ans d'incriminations invisibles', *AJ pénal* 2024, p. 130.

¹⁴⁶² 'Tableau de Claude Monet aspergé de soupe : deux militantes écologistes condamnées en appel', *Libération* 14 januari 2025.

¹⁴⁶³ Over deze problematiek, zie X. Pin, 'La Joconde, un Monet : un jet de soupe est-il vraiment punissable ?', *Club des juristes* 14 februari 2024.

woningen (§ 10.5.2) of **tijdens andere demonstraties** (§ 10.5.3). Net als in de hoofdstukken over Duitsland (hoofdstuk 8) en Engeland (hoofdstuk 9), gaan we in deze paragraaf in grote lijnen in op de wijze waarop in Frankrijk wordt omgegaan met dergelijke demonstraties.

10.5.1 Demonstraties bij abortusklinieken

In het kader van demonstraties bij abortusklinieken is met name artikel L. 2223-2 van de *Code de la santé publique* ('Volksgezondheidswetboek') relevant. De bepaling maakt het **strafbaar om door middel van fysieke of psychische druk** – zoals door middel van gebed of door het ophangen van posters met anti-abortusteksten¹⁴⁶⁴ – **vrouwen of zorgverleners te hinderen in het ondergaan of uitvoeren van een abortus**. Het artikel luidt als volgt:

*'Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou les actes préalables à celle-ci : soit en perturbant l'accès aux établissements, soit en exerçant des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes concernées.'*¹⁴⁶⁵

Wordt er een kennisgeving ingediend voor een anti-abortus/pro-life-demonstratie in de nabijheid van een medische instelling, dan rijst de vraag in **hoeverre de lokale autoriteiten preventief mogen ingrijpen**. Volgens artikel L. 211-4 CSI kan een demonstratie worden verboden wanneer de demonstratie een risico vormt voor de openbare orde.¹⁴⁶⁶ De Conseil d'État heeft geoordeeld dat een verbod op deze grond gerechtvaardigd is indien eerdere acties van de betrokken organisatie hebben geleid tot het binnendringen van klinieken, tot bedreigingen of tot verstoringen van medische handelingen.¹⁴⁶⁷ In andere gevallen werd een verbod gerechtvaardigd door het **risico op een confrontatie met tegendemonstranten**¹⁴⁶⁸ of vanwege eerdere strafrechtelijke veroordelingen van de organisatoren voor het hinderen van een abortus of voor geweldpleging.¹⁴⁶⁹ Een verbod kan echter niet lichtvaardig worden opgelegd. In een zaak uit 2000 oordeelde de rechter dat een door de prefect uitgevaardigd verbod op een anti-abortus/pro-life-demonstratie onrechtmatig was.¹⁴⁷⁰ De demonstratie vond plaats in de buurt van een Parijse abortuskliniek, maar de demonstranten waren in een kleine groep en gedroegen zich niet agressief. Volgens de rechter was het risico op een verstoring van de

¹⁴⁶⁴ Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 november 1999, nr. 98-86.285 ; Cour de cassation, chambre criminelle, 12 februari 2002, nr. 01-83.554 ; Cour de cassation, Chambre criminelle, 1 september 2015, nr. 14-87.441, ECLI:FR:CCASS:2015:CR03136.

¹⁴⁶⁵ Vertaling: 'Het is strafbaar om te verhinderen of te proberen te verhinderen dat een vrijwillige zwangerschapsafbreking wordt uitgevoerd of dat iemand zich daarover informeert, bijvoorbeeld door de toegang tot instellingen te blokkeren of door morele of psychologische druk, bedreigingen of andere vormen van intimidatie uit te oefenen op betrokken personen. Deze handelingen worden bestraft met twee jaren gevangenisstraf en een boete van € 30.000,-.'

¹⁴⁶⁶ De mogelijkheid van het uitvaardigen van een bestuursrechtelijk verbod op demonstraties, ongeacht het onderwerp van de demonstratie of de daarbij betrokken actoren, is hierboven in § 10.3.1.2 reeds uitvoerig besproken.

¹⁴⁶⁷ Conseil d'État 30 december 2003, nr. 248264.

¹⁴⁶⁸ Cour administrative d'appel de Paris 23 maart 2000, nr. 98PA04534.

¹⁴⁶⁹ Cour administrative d'appel de Nantes 11 mei 2000, nr. 98NT01009.

¹⁴⁷⁰ Cour d'appel de Paris 27 juni 2000, nr. 99/03794.

openbare orde onvoldoende onderbouwd. Het verbod was daarmee niet proportioneel en kon geen grond vormen voor een strafrechtelijke vervolging van de organisator.¹⁴⁷¹

Is het verbod rechtmatig maar gaat de demonstratie toch door, dan kunnen de organisatoren strafrechtelijk worden vervolgd op grond van artikel 431-9 van de *Code pénal* (organisatie van een verboden betoging) en de deelnemers op basis van artikel R. 644-4 van de *Code pénal* (deelname aan een verboden betoging).¹⁴⁷² In 2001 bekrachtigde de Cour de cassation de veroordeling van de voorzitter van de organisatie SOS Tout-Petits, die een door de prefect verboden demonstratie toch had laten doorgaan.¹⁴⁷³ De demonstratie was gepland bij de ingang van een ziekenhuis, waar op hetzelfde moment een aangekondigde tegendemonstratie zou plaatsvinden. Gelet op eerdere gewelddadige incidenten bij acties van dezelfde organisatie achtte de prefect het risico op wanordelijkheden zeer waarschijnlijk. De organisator werd veroordeeld tot een geldboete van 20.000 frank (ongeveer € 3.050,-). De rechter verwierp diens beroep op de vrijheid van meningsuiting: de beperking was gerechtvaardigd door het risico voor de openbare orde, mede in het licht van de plaats, het tijdstip, de eerdere incidenten en de aanwezigheid van tegendemonstranten.¹⁴⁷⁴

10.5.2 Demonstraties bij woningen

Demonstraties die plaatsvinden in de nabijheid van woningen raken aan het recht op eerbiediging van het privéleven. In het Franse recht wordt dit recht onder andere gewaarborgd door **artikel 9 van de Code civil** (Burgerlijk Wetboek), dat bepaalt: ‘Chacun a droit au respect de sa vie privée.’¹⁴⁷⁵ **In samenhang met artikel 8 EVRM** biedt deze bepaling bescherming aan onder meer de rust in de woning, het gezinsleven en de veiligheid van de bewoners.¹⁴⁷⁶

Er zijn in Frankrijk echter geen specifieke wettelijke bepalingen van kracht die demonstraties voor woningen reguleren. Lokale autoriteiten kunnen dergelijke demonstraties enkel verbieden wanneer er sprake is van een risico voor de openbare orde, bijvoorbeeld vanwege de publieke functie van de betrokkene.¹⁴⁷⁷ Dit gebeurt binnen het kader van het – in § 10.3.1 besproken – algemene verbod op demonstraties zoals voorzien in artikel L. 211-4 CSI. In april 2024 verbood de prefectuur van Corsica bijvoorbeeld een aangekondigde demonstratie van de separatistische partij *Core in Fronte* voor de woning van premier Gabriel Attal. De demonstratie was bedoeld als protest tegen de arrestatie van een activist, die in voorlopige hechtenis was genomen vanwege een onderzoek door het nationaal antiterrorismeparket. De organisatoren

¹⁴⁷¹ De in deze alinea aangehaalde zaken dateren van vóór de wet van 2001, toen artikel L. 2223-2 CSI nog niet was ingevoerd. Het valt te veronderstellen dat dergelijk gedrag, nu het uitdrukkelijk bij wet is gesanctioneerd, sindsdien stelselmatig als een verstoring van de openbare orde wordt gekwalificeerd.

¹⁴⁷² Zie voor een bespreking van deze bepalingen: § 10.3.2.1.

¹⁴⁷³ Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 april 2001, nr. 00-86.515.

¹⁴⁷⁴ Opmerkelijk is dat de veroordeling niet werd gebaseerd op artikel L. 2223-2 van de *Code de la santé publique*. Dit houdt verband met het beginsel van niet-retroactiviteit van strengere strafwetten, aangezien de feiten plaatsvonden vóór de inwerkingtreding van de wet van 2001 waarmee dit misdrijf is ingevoerd.

¹⁴⁷⁵ Vertaling: ‘Iedereen heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven.’

¹⁴⁷⁶ J.-C. Saint-Pau, ‘Fasc. 10 : Jouissance des droits civils – Droit au respect de la vie privée. – Définition conceptuelle du droit subjectif’, *JurisClasseur Civil Code* 2016 (bijgewerkt 2024).

¹⁴⁷⁷ Welke risico’s dergelijke demonstraties precies voor de openbare orde opleveren, hangt af van de omstandigheden. Zo werd in de hieronder besproken zaak over minister Attal door de Corsicaanse autoriteiten ter rechtvaardiging van het verbod gesteld dat men vreesde dat ‘radicale individuen’ gebruik zouden kunnen maken van deze oproep tot samenkomst om verstoringen van de openbare orde te plegen (‘Corse : un rassemblement devant une maison de Gabriel Attal interdit par la préfecture’, *Le Figaro* 5 april 2024).

van de demonstratie hadden het adres van de premier publiekelijk gedeeld en opgeroepen tot mobilisatie ‘tegen de repressie’. Aangezien de demonstratie niet was aangemeld bij de prefectuur en het risico bestond dat bepaalde individuen de demonstratie zouden aangrijpen om de openbare orde te verstoren, vaardigde de prefect een verbod uit op alle demonstraties in de buurt van de woning gedurende een periode van 24 uren.¹⁴⁷⁸

Wanneer een demonstratie niet beperkt blijft tot de aanwezigheid op de openbare weg voor de woning, maar bijvoorbeeld leidt tot het binnendringen of bezetten van de woning, zijn verschillende strafbepalingen van toepassing. Zoals eerder besproken, betreft het in de eerste plaats huisvredebreuk (artikel 226-4 van de *Code pénal*) en in bepaalde gevallen de wederrechtelijke bezetting zonder recht of titel (artikel 226-4-2 van de *Code pénal*).¹⁴⁷⁹ Daarnaast zouden de bewoners zich via het civiele recht kunnen beroepen op een onrechtmatige daad op grond van artikel 1240 van de *Code civil*, aangezien de schending van de woning een strafbaar feit vormt en dus eveneens als een onrechtmatige daad kan worden aangemerkt.

10.5.3 Demonstraties bij andere demonstraties

De prefect beschikt op grond van artikel L. 211-4 CSI over de bevoegdheid om een demonstratie te verplaatsen of verbieden wanneer het gelijktijdig plaatsvinden van verschillende demonstraties tot ernstige risico’s voor de openbare orde leidt. Dit geldt met name bij **‘contre-manifestations’** (‘tegendemonstraties’) die erop gericht zijn een tegengeluid te laten horen bij een andere demonstratie. De redenering luidt dat de gelijktijdige aanwezigheid van twee tegengestelde groepen een ernstig risico op ordeverstoring met zich meebrengt.

Zo besloot de prefect van de Rhône in 2010 dat een demonstratie van de dierenrechtenorganisatie *Dignité Animale* niet mocht plaatsvinden tegenover een circus in Lyon, maar verplaatst moest worden naar een nabijgelegen straat. De maatregel was gebaseerd op een risico op wanordelijkheden, onder meer vanwege de mogelijke aanwezigheid van tegendemonstraties en vanwege spanningen tussen demonstranten en het circuspersoneel. De dierenrechtenorganisatie stelt dat haar vrijheid van meningsuiting en informatie is geschonden, maar in hoger beroep bevestigt de bestuursrechter de rechtmatigheid van het verbod. Onder verwijzing naar artikel L. 211-4 CSI (toen nog artikel 3 van de decreetwet van 23 oktober 1935) oordeelt de rechter dat een verbod op of verplaatsing van een demonstratie rechtmatig is in de situatie waarin dit de enige wijze is waarop een verstoring van de openbare orde kan worden voorkomen.¹⁴⁸⁰ Een vergelijkbare redenering werd gevolgd bij het in § 10.5.1 besproken verbod op een anti-abortus/pro-life-demonstratie nabij een abortuskliniek, waarbij de prefect het verbod motiveerde met verwijzing naar het risico op confrontaties met een gelijktijdig geplande demonstratie van pro-abortusdemonstranten.¹⁴⁸¹

Wanneer een tegendemonstratie ondanks een verbod toch doorgaat, riskeren zowel de organisatoren als de deelnemers strafrechtelijke vervolging op grond van de eerder in § 10.3.2.1 besproken bepalingen (artikelen 431-9 en R. 644-4 van de *Code pénal*). Bovendien kunnen zij worden vervolgd op basis van artikel 431-1 van de *Code pénal*, dat het

¹⁴⁷⁸ ‘Corse : un rassemblement devant une maison de Gabriel Attal interdit par la préfecture’, *Le Figaro* 5 april 2024.

¹⁴⁷⁹ Voor een uitgebreidere bespreking van deze strafbepalingen, zie § 10.4.2.1.

¹⁴⁸⁰ Cour administrative d’appel de Lyon 30 januari 2014, nr. 13LY00707.

¹⁴⁸¹ Cour d’appel de Paris 27 juni 2000, nr. 99/03794.

afzonderlijk strafbaar stelt om **anderen met geweld, bedreiging of andere vormen van dwang te verhinderen hun demonstratierecht uit te oefenen**. Artikel 431-1 van de *Code pénal* voorziet namelijk in een specifieke strafbaarstelling ter bescherming van fundamentele vrijheden, waaronder ook de vrijheid om te demonstreren. Het artikel luidt als volgt:

‘Le fait d’entraver, d’une manière concertée et à l’aide de menaces, l’exercice de la liberté d’expression, du travail, d’association, de réunion ou de manifestation ou d’entraver le déroulement des débats d’une assemblée parlementaire ou d’un organe délibérant d’une collectivité territoriale est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende. (...)’

‘Le fait d’entraver, d’une manière concertée et à l’aide de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations au sens du présent code, l’exercice d’une des libertés visées aux alinéas précédents est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 euros d’amende.’¹⁴⁸²

Het betreft een strafbaar feit dat uit twee gradaties is opgebouwd: voor het basisdelict is het voldoende dat de belemmering van een fundamentele vrijheid op georganiseerde wijze en met bedreiging plaatsvindt; in de strafverzwarende vorm is het gebruik van fysiek geweld, vernieling of mishandeling vereist.

Hoewel het artikel uitdrukkelijk van toepassing is op de demonstratievrijheid in het algemeen, is het in de praktijk tot op heden voornamelijk toegepast bij vakbondsacties en collectieve arbeidsacties. De toepassing van deze strafbepaling bij demonstraties is mede daardoor (nog) niet volledig uitgekristalliseerd. Gesteld is dat de bescherming die artikel 431-1 biedt enkel zou gelden voor demonstraties die correct zijn aangemeld en niet zijn verboden.¹⁴⁸³ Die stelling wordt door de bewoordingen van artikel 431-1 echter niet zonder meer ondersteund. De bepaling lijkt te kunnen worden ingeroepen tegen personen die, met bedreigingen, proberen een demonstratie te verhinderen (ongeacht of deze demonstratie is toegestaan of verboden), bijvoorbeeld in het kader van een tegendemonstratie.¹⁴⁸⁴ De bepaling zou ook kunnen worden toegepast in het geval dat personen proberen te beletten dat organisatoren van een demonstratie hun kennisgeving bij de prefect of het gemeentehuis indienen.

¹⁴⁸² Vertaling: ‘Het op georganiseerde wijze en door middel van bedreigingen verhinderen van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, arbeid, vereniging, vergadering of betoging, of het belemmeren van het verloop van debatten in een parlementaire vergadering of een beraadslagend orgaan van een lokale overheid, wordt gestraft met één jaar gevangenisstraf en een boete van € 15.000,-. (...)’

Het op georganiseerde wijze, en door middel van fysiek geweld, mishandeling, vernieling of beschadiging in de zin van dit wetboek, verhinderen van de uitoefening van een van de hierboven genoemde vrijheden, wordt gestraft met drie jaren gevangenisstraf en een boete van € 45.000,-.’

¹⁴⁸³ X. Samuel, ‘Art. 431-1 et 431-2 – Fasc. 20 : Entraves à l’exercice des libertés d’expression, du travail, d’association, de réunion ou de manifestation, au déroulement des débats d’une assemblée parlementaire ou d’un organe délibérant d’une collectivité territoriale, aux libertés de création et diffusion artistiques et à la fonction d’enseignant’, *JurisClasseur Pénal Code* 2021, par. 15.

¹⁴⁸⁴ M. Murbach-Vibert, ‘Manifestations’, *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022, par. 83.

10.6 Demonstratietype 3: demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren

In deze paragraaf behandelen we demonstraties die, vanwege hun inhoud of locatie, internationale spanningen kunnen opleveren. Daartoe bespreken we specifiek demonstraties in de nabijheid van ambassades en consulaten (§ 10.6.1) en demonstratieve vernielingen van religieuze geschriften (§ 10.6.2). Deze demonstraties kunnen de Franse autoriteiten confronteren met complexe diplomatieke en juridische afwegingen: hoe kan het demonstratierecht worden gewaarborgd zonder daarbij diplomatieke relaties of de openbare veiligheid te schaden?

10.6.1 Demonstraties bij ambassades en consulaten

Frankrijk heeft (net als Nederland) het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen ondertekend en geratificeerd. Artikel 22 respectievelijk artikel 31 van deze verdragen bepalen dat de ontvangende staat de bijzondere verplichting heeft om alle passende maatregelen te nemen om de gebouwen van ambassades en consulaten – en de ‘rust en waardigheid’ van deze instellingen – te beschermen.

Hoewel er in het Franse strafrecht geen specifieke bepaling bestaat die het zonder toestemming betreden van diplomatieke gebouwen strafbaar stelt, kunnen meer algemene bepalingen van toepassing zijn. Zo kan artikel R. 644-2 van de *Code pénal* worden ingezet indien de openbare weg voor een ambassade of consulaat wordt geblokkeerd, bijvoorbeeld wanneer er tijdens een demonstratie bepaalde voorwerpen worden geplaatst die de doorgang belemmeren. Daarnaast beschikken prefecten over de bevoegdheid om demonstraties die **een risico vormen voor de openbare orde – waaronder ook de veiligheid van diplomatieke en consulaire instellingen wordt geschaard** – te verplaatsen of verbieden op grond van artikel L. 211-4 CSI. Daarbij volstaat het niet dat de demonstratie is gericht tegen een diplomatieke post of het imago ervan zou kunnen aantasten: er moet een daadwerkelijk risico op verstoring van de openbare orde aanwezig zijn om een verbod te rechtvaardigen (zie § 10.3.1).

Het feit dat een demonstratie voor een ambassade of consulaat niet op voorhand kan worden verboden, betekent niet dat de autoriteiten niet mogen ingrijpen zodra de orde daadwerkelijk wordt verstoord – met name op het moment dat de demonstratie gewelddadig wordt of ont-aardt in een *attroupement* (‘samenscholing’, zie § 10.3.2.3). Dit was bijvoorbeeld het geval op 25 september 2022, toen in Parijs een demonstratie plaatsvond na de dood van de Iraanse Mahsa Amini. Circa vierduizend demonstranten trokken richting de Iraanse ambassade. De demonstratie verliep aanvankelijk vreedzaam, maar mondde uit in spanningen toen een paar honderd demonstranten de politiebarrières probeerden te doorbreken om de ambassade te bereiken. De politie zette herhaaldelijk traangas in om de toegang tot de ambassade te blokkeren. Volgens de prefect werd een demonstrant gearresteerd wegens ‘outrage et rébellion’ (het beledigen van een ambtenaar en het verzetten tegen arrestatie); gedragingen die strafbaar zijn gesteld in de artikelen 433-5 en 433-6 van de *Code pénal*.¹⁴⁸⁵

¹⁴⁸⁵ ‘Paris : une interpellation lors d’une manifestation devant l’ambassade d’Iran’, *Le Parisien* 25 september 2022.

10.6.2 Demonstraties met vernielingen van religieuze geschriften

Het Franse recht bevat **geen specifieke strafbepaling die het vernielen van religieuze geschriften**, zoals de Bijbel, Thora of Koran, afzonderlijk verbiedt of strafbaar stelt. Dit neemt niet weg dat – evenals in Nederland – bepaalde uitingen tijdens demonstraties strafbaar kunnen zijn. Zo kunnen uitingen die worden gedaan in het kader van een demonstratie worden vervolgd op grond van de *Loi sur la liberté de la presse* ('Wet op de persvrijheid') uit 1881; met name wanneer zij aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 24), of wanneer zij als beledigend jegens een bepaalde groep personen worden beschouwd (artikel 32). Het opzettelijk beschadigen of verbranden van een religieus symbool, zoals een religieus geschrift, zou in dit kader strafbaar kunnen zijn wanneer het, afhankelijk van de context, wordt opgevat als een uiting van haat of een belediging gericht tegen de religieuze groep.

De rechtspraak blijkt in dit soort zaken echter sterk afhankelijk van de context. Zo spreekt de rechtbank van Straatsburg in 2011 een man vrij die een video online had geplaatst waarin hij bladzijden uit een Koran vouwde tot een vliegtuig en deze liet neerstorten op glazen torens (verwijzend naar de aanslag op het World Trade Center in New York op 11 september 2001), waarna hij de Koran verbrandde en het vuur doofde door erop te urineren. Hoewel de video volgens de rechter expliciet en provocatief was, oordeelt deze dat de actie gericht was tegen terrorisme en niet tegen de moslingemeenschap. De verdachte stelde bovendien dat zijn actie satirisch was bedoeld en niet als oproep tot haat.¹⁴⁸⁶

Of de verbranding van een religieus geschrift in een bepaalde context wél een belediging van een groep mensen kan opleveren, is nog niet beslist. Momenteel is een zaak aanhangig tegen een man die in juni 2025 een Koran verbrandde voor een moskee nabij Lyon. Volgens de autoriteiten betrof het een ernstig islamofob incident, dat plaatsvond in een context van toegenomen haatdelicten tegen moslims.¹⁴⁸⁷ De verdachte wordt strafrechtelijk vervolgd voor 'vernieling met een religieus motief' en bevindt zich in voorlopige hechtenis in afwachting van zijn proces. Ten laste is gelegd dat sprake is van eenvoudige vernieling van andermans goed op basis van artikel 322-1 van de *Code pénal*. Dit kan zich enkel voordoen als de verdachte het geschrift niet toebehoort.

Onduidelijk is dus voornamelijk onder welke omstandigheden vernieling van een religieus geschrift onder een wettelijke delictomschrijving valt en ook of vervolging en bestraffing voor dat feit toelaatbaar is in het licht van de fundamentele vrijheden van meningsuiting en demonstratie.

10.7 Conclusies

Het Franse recht erkent het demonstratierecht als een **grondwettelijk beschermde vrijheid**, afgeleid uit artikel 11 van de Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger (1789) en bevestigd in de jurisprudentie van de Conseil constitutionnel. Hoewel het demonstratierecht in theorie een fundamentele plaats inneemt, wordt het door de Conseil constitutionnel

¹⁴⁸⁶ 'Relaxe pour l'internaute qui avait brûlé et uriné sur un coran', *Le Monde* 9 mei 2011.

¹⁴⁸⁷ 'Coran volé et brûlé devant une mosquée à Villeurbanne : le suspect sera jugé le 30 juillet', *Libération* 4 juni 2025.

doorgaans benaderd als onderdeel **van de bredere vrijheid van collectieve meningsuiting** en wordt er tamelijk terughoudend aan getoetst.

Het wettelijke kader is voornamelijk neergelegd in de *Code de la sécurité intérieure* en in diverse bepalingen van de *Code pénal*. Het bestuursrechtelijk regime is gebaseerd op een **meldingsplicht**: organisatoren van demonstraties op de openbare weg moeten vooraf een kennisgeving indienen bij de lokale autoriteiten, die dit enkel in uitzonderlijke gevallen kunnen verbieden of beperken op grond van een concreet gevaar voor de openbare orde. **De prefect en de burgemeester** beschikken daarnaast over instrumenten om toezicht en handhaving te organiseren, zoals het instellen van **verbodszones** of het opleggen van **tijdelijke beperkingen**. In de praktijk worden deze bevoegdheden **intensief benut**. De rechterlijke controle daarop (met name van de Conseil d'État) leidt met enige regelmaat tot het oordeel dat de bestuurlijke maatregelen **niet proportioneel** zijn.

Het Franse strafrecht voorziet in meerdere aanknopingspunten om tegen demonstranten op te treden. Enerzijds gaat het om bepalingen die direct verband houden met de uitoefening van het demonstratierecht, zoals het organiseren of bijwonen van verboden demonstraties, of het deelnemen aan een samenscholing na een ontbindingsbevel. Anderzijds kunnen algemene strafbepalingen worden toegepast, waaronder die inzake **verkeersblokkades**, vernieling van eigendommen, of geweld tegen personen met openbaar gezag. Voor specifieke situaties heeft de wetgever strafbaarstellingen ingevoerd zoals bij de vernieling van **cultureel erfgoed** of het belemmeren van de toegang tot **abortusklinieken**. Ook zijn er strafbepalingen die expliciet bescherming bieden aan de demonstratievrijheid van derden, zoals bij het strafbaar stellen van tegendemonstraties die met geweld of bedreiging andere demonstraties trachten te verhinderen. In strafzaken wordt bovendien getoetst of vervolging en sancties proportioneel zijn in het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM.

Hoewel het demonstratierecht in Frankrijk stevig is verankerd in zowel de Grondwet als het EVRM, staat de uitoefening ervan **in de praktijk onder toenemende druk**. De verhouding tussen burgers en autoriteiten is verhard en verschillende tendensen geven aanleiding tot zorg. Dit blijkt niet alleen uit recente wetgevende ontwikkelingen en rechtspraak, maar ook uit de inzichten die naar voren zijn gekomen tijdens de in het kader van dit rapport gevoerde gesprekken met wetenschappers. Veel Franse demonstranten denken tegenwoordig wel twee keer na voordat zij demonstreren en geven aan minder te demonstreren en grote demonstraties te vermijden. Verder zorgt het harde optreden van politie en justitie, gecombineerd met het risico op geweld tijdens protesten, voor een afschrikkend effect op (kwetsbare) groepen. Dit ondermijnt de democratische functie van het demonstratierecht als forum voor pluralisme, omdat niet alle stemmen meer even goed worden gehoord.¹⁴⁸⁸

¹⁴⁸⁸ Zie in dit verband het volgende recent verschenen rapport: The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH-OMCT) & Ligue des droits de l'Homme (LDH), 'France: Dropping Out of Democracy. Obstructions to freedom of association and peaceful assembly', 378re en 378er 2025, www.fidh.org/IMG/pdf/20250922_fidh_rapport-obs-france_en-web.pdf.

DEEL E

RECHTSTHEORETISCHE ANALYSE



11 DEMONSTREREN IN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de rechtstheoretische achtergronden van het demonstratierecht besproken, waarbij wordt gereflecteerd op onderliggende grondslagen en concepten, waarden en spanningen. In de onderstaande inleidende alinea's worden de belangrijkste lijnen en thema's globaal geschetst; in de daaropvolgende paragrafen worden deze vervolgens verder uitgewerkt.

Het demonstratierecht wordt allereerst besproken in het licht van de algemene bepaling van de Grondwet over het waarborgen van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Uit de memorie van toelichting bij de algemene bepaling blijkt dat het demonstratierecht een fundamenteel onderdeel van de democratie is en de onafhankelijke rechter in de rechtsstaat een belangrijke rol heeft bij de uitleg van dit recht. Volgens deze toelichting ligt de waarde van het demonstratierecht in de pluraliteit van opvattingen die door de uitoefening ervan tot uitdrukking wordt gebracht en in de participatie in de democratische besluitvorming.¹⁴⁸⁹

Ook volgens de uitleg die het EHRM en de Nederlandse rechter aan het demonstratierecht geven, is dit recht – dat wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en de vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 11 EVRM) – een van de **fundamenten van de democratische samenleving**. Krachtens het EVRM en de rechtspraak van het EHRM kan het demonstratierecht echter ook worden beperkt op bepaalde gronden. Daarbij is bepalend wat noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de overige gronden uit de beperkingsclausules van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM. Bij de beperking van het demonstratierecht speelt het idee van een democratische samenleving eveneens een centrale rol en ook het idee van de rechtsstaat in de zin dat beperkingen van het demonstratierecht hun grondslag in het recht moeten hebben.

Uit deze grondrechtelijke en mensenrechtelijke achtergronden volgt dat het begrip democratie uitleg behoeft om de betekenis van het demonstratierecht te kunnen bepalen. Bij die uitleg kunnen een formele en een materiële opvatting over democratie worden onderscheiden en een opvatting over de weerbare democratie. Volgens een **formele opvatting** over democratie is de democratische besluitvormingsprocedure bepalend voor de vraag in hoeverre het demonstratierecht wordt beschermd of beperkt. Volgens een **materiële opvatting** is de formele wetgevingsprocedure niet zonder meer beslissend en moet de uitkomst ervan voldoen aan inhoudelijke eisen, waarbij de bescherming van de gelijkwaardigheid van alle burgers een belangrijke eis is. Volgens de opvatting over de **weerbare democratie** moet een democratie zichzelf beschermen tegen opvattingen en gedragingen van personen en organisaties die zich tegen de grondbeginselen van de democratie keren en daardoor de democratie ondermijnen.¹⁴⁹⁰ Die laatste twee opvattingen over democratie zijn te herkennen in de algemene

¹⁴⁸⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3.

¹⁴⁹⁰ Zie hierover de paragrafen over formele, materiële en weerbare democratie en de daarin besproken opvattingen van Habermas, Van Noorloos, Dworkin en Rijpkema uit J. Habermas, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: Polity Press 1996, M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited*.

bepaling van de Grondwet, in de bepalingen over de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vreedzame vergadering in het EVRM en in rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad.

Het demonstratierecht is volgens de rechtspraak een onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. De **klassieke opvatting over de grondslag van de vrijheid van meningsuiting** is dat de waarde daarvan schuilt in het publieke debat waarin de waarheid van meningen ter discussie kan worden gesteld ter verbetering van die meningen. De begrenzing van de vrijheid van meningsuiting en dus ook van het demonstratierecht ligt volgens denkers als John Stuart Mill in de schade die bepaalde uitingen of uitingsvormen kunnen toebrengen aan anderen, waarbij vooral moet worden gedacht aan geweld tegen personen en goederen en het aanzetten daartoe.¹⁴⁹¹ Een kanttekening bij deze beperkte grondslag voor de begrenzing van de vrijheid van meningsuiting is dat bepaalde uitingen ook schade aan anderen kunnen toebrengen door aantasting van de eer en goede naam van personen of groepen, of door het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld tegen personen of groepen. Racistische beledigingen van personen en lastercampagnes tegen kwetsbare minderheden zijn daarvan voorbeelden. Zij zetten aan tot onverdraagzaamheid tegen minderheden en tasten daarom ook de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat aan en de waarden van pluraliteit en participatie die daaraan ten grondslag liggen. Schade aan anderen moet daarom ruimer worden opgevat dan alleen schade door geweld tegen personen of goederen.¹⁴⁹²

In bepaalde gevallen worden bij de uitoefening van het demonstratierecht welbewust wettelijke strafbepalingen overtreden, bijvoorbeeld bij wegblokkades en bezettingen van gebouwen. Wanneer dergelijke gedragingen vreedzaam verlopen zonder geweld tegen personen of goederen, vallen zij in beginsel onder de reikwijdte van het demonstratierecht (zie hierover ook hoofdstuk 6). Een strafrechtelijke beperking van het demonstratierecht is in dergelijke gevallen volgens rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad gerechtvaardigd wanneer de demonstranten laakbare gedragingen (*reprehensible acts*) begaan, waar sprake van kan zijn bij bezettingen en wegblokkades. Wat daaronder moet worden verstaan, hangt echter ook weer af van de vraag wat de functie van het demonstratierecht is in een democratische samenleving en wanneer een beperking van dat recht in een democratische samenleving noodzakelijk wordt geacht.

Demonstraties in de vorm van bewuste wetsovertredingen (zoals blokkades en bezettingen) kunnen in bepaalde gevallen worden opgevat als vormen van **burgerlijke ongehoorzaamheid**, waarmee wordt geprotesteerd tegen de aantasting van fundamentele rechten en vrijheden van mensen, terwijl de legale politieke en juridische middelen volgens diegenen die zich burgerlijk ongehoorzaam gedragen falen om die aantasting ongedaan te maken of te voorkomen. Volgens de klassieke opvatting over burgerlijke ongehoorzaamheid wordt daarbij de legitimiteit van de democratische rechtsstaat niet betwist en worden de aanhouding, vervolging en bestraffing aanvaard door de wetsovertreders. Aan de beginselen van de democratische samenleving kunnen daarom argumenten worden ontleend om terughoudend op te treden tegen burgerlijke ongehoorzaamheid, ervan uitgaande dat de demonstranten met hun

A comparative and historical perspective on hate speech law in the Netherlands and England & Wales (diss. Leiden), Cambridge: Intersentia 2011, R. Dworkin, *Freedom's law. The moral reading of the American Constitution*, Oxford: Oxford University Press 1996, B. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (diss. Leiden), Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2015.

¹⁴⁹¹ Zie hierover de paragraaf over de vrijheid van meningsuiting en de opvattingen van Mill en Feinberg hierover in J.S. Mill, *On Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press 1989.

¹⁴⁹² Zie hierover J. Feinberg, *Harm to Others*, Oxford: Oxford University Press 1984.

wetsovertredingen ernstige schendingen van waarden aan de orde willen stellen die tot de fundamenteën van de democratie behoren.¹⁴⁹³

Bepaalde protestvormen zijn echter onverenigbaar met de beginselen van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld protestvormen die zelf de rechten en vrijheden van anderen aantasten. Denk bijvoorbeeld aan geweld tegen personen en goederen waarbij de rechten op lichamelijke integriteit en eigendom worden geschonden of aan protestvormen die aanzetten tot haat, discriminatie of onverdraagzaamheid tegen bepaalde groepen. Personen met gewelddadige intenties vallen niet onder de bescherming van het demonstratierecht (zie hierover ook hoofdstuk 2) en treden eveneens buiten de grenzen van de burgerlijke ongehoorzaamheid. Geweldplegingen duiden erop dat de daders welbewust protestvormen hanteren die binnen een democratische samenleving niet kunnen worden aanvaard.

Dat betekent echter niet dat geweld in geen enkel geval gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Volgens Kling en Mitchell kan geweld worden gerechtvaardigd wanneer de samenleving haar democratische karakter verliest en de overheid zelf de grondbeginselen van een democratische samenleving schendt.¹⁴⁹⁴ Het is niet uitgesloten dat actievoerders die geweld gebruiken ervan uitgaan dat de samenleving niet meer aan de beginselen van een democratie voldoet en de overheid de grondrechten van burgers niet langer waarborgt, maar juist schendt door de activiteiten van de overheid waartegen wordt geprotesteerd. Vanuit de democratische rechtsstaat gezien is dergelijk geweld echter niet gerechtvaardigd, omdat geweld als protestvorm een ondermijning is van de democratie. Tegelijkertijd kan geweld als protest in bepaalde gevallen als een signaal worden beschouwd dat bepaalde personen de samenleving niet meer als een democratie ervaren die de grondrechten van alle burgers waarborgt. Een democratische overheid dient tegen geweld op te treden ter bescherming van de rechten van anderen waarop een inbreuk wordt gemaakt en ook ter bescherming van de democratie. In een democratie dient een overheid echter ook het signaal serieus te nemen dat bepaalde groeperingen de samenleving niet meer als een democratie beschouwen die hun grondrechten beschermt. Dat geldt voor alle protestvormen, van de legale meningsuiting en demonstratie tot burgerlijke ongehoorzaamheid en gewelddadig verzet. Kortom, de overheid dient in democratische samenleving de grenzen te bewaken tussen legale en illegale protestvormen, maar tegelijk de boodschap die van deze protesten uitgaat op te vatten als serieuze signalen dat er gebreken kunnen bestaan in de democratische besluitvorming.

Cruciaal in deze analyse is dat protestvormen en overheidsreacties op twee niveaus kunnen worden geanalyseerd: de inhoud van het protest en de wijze waarop daaraan uiting wordt gegeven. Demonstraties hebben een communicatieve strekking in de zin dat de demonstranten vaak een opvatting over een politieke of maatschappelijke kwestie willen overbrengen aan de overheid, andere organisaties en het algemene publiek. Tegelijk brengt de wijze waarop wordt gedemonstreerd ook een opvatting tot uitdrukking over het functioneren van de democratie en de protestvormen die daarin aanvaardbaar zijn. Van burgers in een democratische samenleving mag worden verwacht dat zij zich bij hun protesten houden aan de grondbeginselen van

¹⁴⁹³ Zie hierover de paragraaf over burgerlijke ongehoorzaamheid en de daarin besproken opvattingen van John Rawls en Kees Schuyt uit J. Rawls, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press 1999 en C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (diss. Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

¹⁴⁹⁴ Zie hierover de paragraaf over verdergaand verzet en de opvattingen daarover van J. Kling & M. Mitchell, *The Philosophy of Protest. Fighting for Justice Without Going to War*, Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield 2022 en A. Malm, *How to Blow Up a Pipeline*, Londen: Verso Books 2021.

de democratische rechtsstaat en protestvormen gebruiken die door iedere burger in een democratie kunnen worden gebruikt. Daar staat de overheid tegenover die in een democratische samenleving de boodschap van de demonstranten moet opvatten als uitdrukking van pluraliteit en participatie in de politieke besluitvorming. Het is daarbij de taak van de overheid om de grondbeginselen van de democratie te beschermen tegen protestvormen die onverenigbaar zijn met deze beginselen, maar ook om deze beginselen zelf te respecteren en signalen serieus te nemen dat de democratie volgens protesterende burgers niet goed functioneert en zij daarom overgaan tot buitenwettelijke vormen van protest. Bij het faciliteren of beperken van bepaalde protestvormen kan de overheid daarom in een principiële dilemma terechtkomen. Het faciliteren van protesten die onverenigbaar zijn met democratische beginselen kan een ondermijning betekenen van de democratie. Het verbieden van protestvormen kan echter ook een symptoom zijn van een overheid die zelf deze beginselen niet langer respecteert, maar ondermijnt door het onderdrukken van protesten en het negeren van signalen dat de democratie niet goed functioneert. Een overheid die de grondbeginselen van de democratische samenleving wil beschermen en zichzelf daaraan wil houden, zal tegenover de samenleving **reken-schap moeten afleggen** van dit dilemma voordat zij overgaat tot repressie van bepaalde protestvormen.

Bovenstaande lijnen zullen in de volgende paragrafen verder worden uitgewerkt. Daartoe wordt allereerst de algemene bepaling van de Grondwet besproken en komen de ideeën over democratie, rechtsstaat, pluralisme en participatie uit de toelichting op de algemene bepaling aan bod (§ 11.2). Daarna komen de opvattingen over democratie aan de orde die aan artikel 9 Grondwet (recht op betoging) en aan artikel 10 en 11 EVRM (vrijheid van meningsuiting en demonstratierecht) ten grondslag liggen (§ 11.3). Daaruit blijkt dat die opvattingen zowel overlappen als verschillen, hetgeen tot uitdrukking komt in formele en materiële theorieën over democratie en over de weerbare democratie die in de paragrafen daarna aan de orde komen (§ 11.4 en § 11.5). Vervolgens zal worden ingegaan op de betekenis in een democratische samenleving van de vrijheid van meningsuiting, burgerlijke ongehoorzaamheid en verdergaande protestvormen (§ 11.6 tot § 11.8). In de conclusie zal de lijn van dit hoofdstuk worden uitgelicht: het gaat in een democratische samenleving om het mogelijk maken van bepaalde protestvormen ter bevordering van de waarden van pluralisme en participatie, maar ook om het begrenzen van protestvormen voor zover zij onverenigbaar zijn met deze democratische waarden en de rechten en vrijheden van alle burgers (§ 11.9).

11.2 De algemene bepaling van de Grondwet

Sinds 20 augustus 2022 begint de Nederlandse Grondwet met een algemene bepaling waarin het belang van de grondrechten en de democratische samenleving tot uitdrukking wordt gebracht.¹⁴⁹⁵ Deze algemene bepaling is van belang voor de betekenis van het demonstratierecht in een democratische samenleving. Uit de memorie van toelichting bij de algemene bepaling blijkt dat de Grondwet berust op de gedachte dat het demonstratierecht een bepaalde betekenis heeft in een democratie vanwege de democratische waarden die aan het demonstratierecht ten grondslag liggen, waarbij vooral de participatie van burgers in de besluitvorming als democratische waarde wordt genoemd.¹⁴⁹⁶ Deze gedachte wordt in de volgende paragrafen uit dit hoofdstuk verbonden met het idee van democratie dat in de Grondwet en het EVRM tot uitdrukking

¹⁴⁹⁵ https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxuq54is4ik/algemene_bepaling.

¹⁴⁹⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3.

wordt gebracht in de beperkingsclausules en met opvattingen over formele, materiële en weerbare democratie.

De algemene bepaling van de Grondwet luidt als volgt: **‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’** Deze tekst – en de toelichting daarop – suggereren dat de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat begrippen zijn met een bepaalde samenhang die door de Grondwet wordt gewaarborgd. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt toegelicht, waarbij een verbinding wordt gelegd tussen het betogingsrecht en wat de toelichting het **‘democratieprincipe’** noemt:

‘Een democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers of hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges. Daarnaast is om van democratie te kunnen spreken actief en passief kiesrecht noodzakelijk. De democratie staat ook in nauwe verbinding met de andere grondrechten. Zo zijn grondrechten nodig om het pluralistische karakter van democratie te kunnen garanderen. Het gaat dan niet alleen om het kiesrecht, maar ook om bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging.

Ons constitutioneel stelsel kent vele bepalingen waaruit – zij het impliciet – afgeleid kan worden dat in Nederland wordt uitgegaan van het democratieprincipe. Zo komt dit principe onder meer tot uiting in de gedachte van parlementaire democratie die doorsijpelt in het samenstel van grondwettelijke bepalingen die de verhouding tussen met name Staten-Generaal en regering regelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de openbaarheid van vergaderingen van de Staten-Generaal en aan de politieke verantwoording die de ministers en staatssecretarissen aan de Staten-Generaal dienen af te leggen. Voorts heeft in ons constitutioneel stelsel iedere Nederlander het recht om de leden van de algemene vertegenwoordigende organen te kiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen (artikel 4 Grondwet). Ook kent onze Grondwet een aantal rechten die de participatie van burgers in het politieke proces bevorderen. Zo erkent de Grondwet onder meer de vrijheid van meningsuiting (artikel 7), het recht tot vereniging (artikel 8) en het recht tot vergadering en betoging (artikel 9).¹⁴⁹⁷

Uit deze overwegingen blijkt dat de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht om twee redenen van belang zijn in een democratische samenleving. Ten eerste beogen de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht het **pluralistische karakter** van een democratische samenleving te waarborgen. Verschillende groepen en personen kunnen door middel van de uitoefening van deze rechten hun meningen en ideeën tot uitdrukking brengen. In een democratische samenleving is dat een pluraliteit van meningen die niet altijd samenvallen met die van de meerderheid of met de besluiten van vertegenwoordigende instituties.

Ten tweede bevorderen deze grondrechten de **participatie van burgers** in het politieke besluitvormingsproces. De rechten hebben daarom niet alleen een **beschermende functie** ten

¹⁴⁹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5-6.

opzichte van overheid – in die zin dat de overheid zich moet onthouden van inmenging in hun uitoefening –, maar ook een **activerende functie**, doordat burgers door de uitoefening ervan kunnen participeren in de democratie. De overheid moet in een democratie rekening houden met de opvattingen van burgers, die kenbaar worden gemaakt door het openbaar uiten van meningen. Het openlijk en gezamenlijk uiten van kritiek op meerderheidsopvattingen en overheidsbesluiten kan ertoe leiden dat die opvattingen en besluiten worden beïnvloed; in een democratie moet daarom ruimte zijn voor kritiek en de mogelijkheid dat meningen en besluiten daardoor kunnen worden gecorrigeerd.

Pluraliteit en participatie zijn volgens de memorie van toelichting belangrijke kenmerken van een democratie. Uit de toelichting op de algemene bepaling kan daarom worden afgeleid dat democratie volgens de Grondwet niet is beperkt tot een besluitvormingsproces volgens de formele regels van de Grondwet over de parlementaire democratie en over het passieve en actieve kiesrecht van burgers. Democratie gaat niet alleen over de vorm, maar ook over de inhoud van de politieke besluitvorming die in een democratie betrekking moet hebben op de belangen van alle burgers in de samenleving. Daarbij spelen burgers via actief en passief kiesrecht een rol in de besluitvorming en ook door het kenbaar maken van hun opvattingen aan de verantwoordelijke politici die de besluiten moeten nemen.

De vrijheid van meningsuiting omvat meer dan het recht om opvattingen kenbaar te maken ter beïnvloeding van de politieke besluitvorming. Het is immers mogelijk om een mening te uiten zonder daarbij een politiek doel na te streven. Zo valt ook de artistieke expressie onder de vrijheid van meningsuiting. Kunstzinnige uitingen kunnen overigens ook als doel hebben om de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Denk in dit verband aan literatuur waarin misstanden aan de kaak worden gesteld (*Max Havelaar* van Multatuli is daarvan het klassieke voorbeeld).

Meningsuitingen kunnen de vorm aannemen van standpunten over de wenselijkheid of onwenselijkheid van politieke besluiten en maatschappelijke ontwikkelingen. Demonstraties kunnen daarvan bijzondere uitingsvormen zijn doordat mensen collectief de straat op gaan of op andere wijze collectief hun mening uiten om politieke besluiten en maatschappelijke omstandigheden te beïnvloeden. Onderscheidende kenmerken van demonstraties ten opzichte van andere meningsuitingen zijn het **collectieve en openbare karakter** ervan. Ook het doel waarmee de meningen worden geuit kan een demonstratie van andere uitingen onderscheiden: participatie in politieke en maatschappelijke besluitvorming door het collectieve en openbare uiten van meningen, om zo de besluitvorming te beïnvloeden door daarop kritiek te uiten of er juist steun voor te betuigen. Het is echter ook mogelijk dat demonstraties andere doelen dienen dan het beïnvloeden van de politieke en maatschappelijke besluitvorming en het teweegbrengen van politieke en maatschappelijke veranderingen.

Politieke en maatschappelijke veranderingen zouden ook kunnen worden nagestreefd door een gezamenlijk standpunt kenbaar te maken in een krant of deze te verspreiden via boeken, pamfletten of de sociale media. Een onderscheidend kenmerk van demonstraties is echter dat het uiten van meningen groepsgewijs gebeurt op voor het publiek toegankelijke plaatsen – zoals pleinen, straten, terreinen en gebouwen – om zo de meningsuiting publiekelijk kracht bij te zetten. Dat kan door de zichtbaarheid en de hoorbaarheid ervan voor het aanwezige publiek en de personen en instanties tot wie de demonstranten zich richten. De klassieke demonstratie bestaat uit een groep personen die zich op een voor het publiek toegankelijke plaats verzamelen en hun meningen uiten door het scanderen van leuzen, het tonen van spandoeken en borden

met teksten, en het houden van toespraken. Op die manier worden meningen ter kennis van het publiek gebracht met het doel om de publieke opinie en de personen en instanties tot wie de demonstranten zich richten te beïnvloeden.

Daarbij kunnen de demonstranten tot uitdrukking brengen dat in de samenleving een pluraliteit aan opvattingen bestaat waarmee rekening moet worden gehouden bij de politieke besluitvorming in de samenleving. **Communicatie is de belangrijkste functie van demonstratie**, waarbij de gemeenschappelijke identiteit van de demonstranten een grote rol speelt. Demonstreren is meestal collectief communiceren vanuit een specifiek perspectief van een bepaalde groep met een gemeenschappelijke identiteit.¹⁴⁹⁸ Het op die manier kunnen uiten van meningen sluit aan bij het normatieve ideaal van een machtsvrije communicatie met het doel om tot politieke besluiten te komen waarbij iedereen kan participeren.¹⁴⁹⁹ **Daardoor kan iedereen in de samenleving kennisnemen van een pluraliteit aan perspectieven** op politieke en maatschappelijke kwesties en daarop de oordeelsvorming over die kwesties baseren.¹⁵⁰⁰

11.3 De grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingsgronden

In een democratische samenleving hebben overheden bevoegdheden om de uitoefening van het demonstratierecht te beperken als dat noodzakelijk is. Zoals ook in hoofdstuk 3 uiteen is gezet, noemt de Nederlandse Grondwet als beperkingsgronden allereerst het klassieke beginsel van ieders verantwoordelijkheid volgens de wet (artikel 9 lid 1 Grondwet) en vervolgens de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Grondwet). De beperkingsmogelijkheid van artikel 9 lid 1 Grondwet ('behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet') ziet onder andere op strafbepalingen en civielrechtelijke bepalingen die gelden tijdens betogingen. Demonstranten dienen zich aan wettelijke bepalingen te houden en kunnen achteraf civielrechtelijk of strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen wanneer zij dat niet doen. De beperkingsgronden van artikel 9 lid 2 Grondwet maken ook beperkingen door anderen dan de formele wetgever mogelijk ter bescherming van de genoemde belangen. Daarbij wordt niet verwezen naar de noodzaak van beperkingen in een democratische samenleving. Die noodzaak wordt wel genoemd in de beperkingsclausules van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ('noodzakelijk in een democratische samenleving').

Volgens artikel 9 lid 1 Grondwet kan het betogingsrecht net als de vrijheid van meningsuiting door de formele wet worden beperkt – verdere eisen stelt deze grondwettelijke bepaling niet aan een beperking –, maar dat staat het EVRM niet zonder meer toe. De beperking moet volgens het EVRM noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen of een van de andere beperkingsgronden. Dat betekent dat bij de beperking van het betogingsrecht een rechtvaardiging is vereist aan de hand van het idee van een democratische samenleving. Dat idee wordt ook in de algemene bepaling van de

¹⁴⁹⁸ Zie hierover J. van Stekelenburg & B. Klandermans, *A Social Psychology of Protest. Individuals in Action*, Cambridge: Cambridge University Press 2024.

¹⁴⁹⁹ Zie hierover J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1981.

¹⁵⁰⁰ Zie hierover H. Arendt, *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago: The University Press of Chicago 1989.

Grondwet genoemd in verband met de grondrechten en de rechtsstaat die door de Grondwet worden gewaarborgd.

Daarbij zou in het licht van de beperkingsclausules en de algemene bepaling allereerst kunnen worden gedacht aan de normatieve grondslagen van de democratie (pluralisme en participatie) en aan de grondrechten van andere burgers. Het betogingsrecht is een grondrecht dat de fundamentele waarden van pluralisme en participatie in een democratische samenleving beschermt. Wanneer de uitoefening van het betogingsrecht zelf in strijd zou zijn met de grondwaarden van pluralisme en participatie en een aantasting zou zijn van de rechten en vrijheden van andere burgers, kan beperking van dat recht noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ook betogingen die zich tegen de democratie en de rechtsstaat als zodanig keren, bijvoorbeeld door de oproep om de democratische rechtsstaat omver te werpen, kunnen worden beperkt ter bescherming van de democratische rechtsstaat. Uit de algemene bepaling van de Grondwet kan worden afgeleid dat de overheid verplicht is om de grondrechten en de democratische rechtsstaat te beschermen tegen meningsuitingen en betogingen die zich tegen de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten van anderen keren.

Op grond van artikel 9 lid 2 Grondwet en artikel 5 lid 3 Wet openbare manifestaties zijn voorafgaande beperkingen van betogingen vanwege de inhoud ervan niet te rechtvaardigen. Op dat punt bieden artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM ruimere beperkingsmogelijkheden voor zover een beperking tot doel heeft de rechten en vrijheden van anderen te beschermen, waarbij allereerst kan worden gedacht aan fundamentele rechten van anderen. Artikel 17 EVRM bepaalt dat de rechten van het verdrag niet mogen worden gebruikt voor het doel om de rechten of vrijheden die in het EVRM zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit verdrag is voorzien. In dat geval is er sprake van misbruik van recht en kan op grond van artikel 17 EVRM geen beroep op deze rechten worden gedaan, wat ook geldt voor de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht.¹⁵⁰¹

De bescherming van de democratie en de rechtsstaat als zodanig wordt niet genoemd als beperkingsgrond in de Grondwet, de Wet openbare manifestatie en het EVRM. Die bescherming kan echter wel worden afgeleid uit de waarborgfunctie van de Grondwet, het democratieprincipe dat daaraan ten grondslag ligt en de waarden van pluralisme en participatie. Deze bescherming kan worden gerealiseerd via het beginsel van verantwoordelijkheid van een ieder volgens de wet en de wettelijke bepalingen die de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten beschermen, zoals strafbepalingen die het pluralisme beschermen door strafbaarstelling van het beledigen van en het aanzetten tot haat of geweld tegen of discriminatie van groepen wegens hun ras, religie, geslacht, seksuele gerichtheid of handicap (artikelen 137c en 137d Sr) of strafbepalingen die de veiligheid van de staat en daardoor de democratie beschermen (artikel 92 e.v. Sr).

Deze beperkingen vallen onder ‘ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 9 lid 1 Grondwet. Artikel 9 lid 2 staat dergelijke beperkingen niet toe, omdat deze bepaling dat alleen mogelijk maakt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het is op grond van de algemene bepaling van de Grondwet en de beperkingsclausules van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM verdedigbaar artikel 9 lid 2 Grondwet en de Wet openbare manifestaties van ruimere

¹⁵⁰¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 31098/08 (*Hizb ut-Tahrir e.a./Duitsland*) in verband met het propageren van geweld.

beperkingsgronden te voorzien, bijvoorbeeld de beperkingsgrond van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Op de noodzaak daarvan gaan wij in de conclusies van hoofdstuk 12 verder in.

11.4 Formele en materiële democratie

In dit verband kan worden opgemerkt dat aan artikel 9 lid 1 Grondwet en de artikelen 10 en 11 EVRM verschillende opvattingen over democratie ten grondslag liggen. Artikel 9 lid 1 Grondwet brengt tot uitdrukking dat het betogingsrecht bij formele wet kan worden beperkt, waarbij deze bepaling geen inhoudelijke eisen stelt aan de wettelijke beperking. Daarin kan een **formele opvatting over democratie** worden gelezen. Volgens deze opvatting kan de wetgever via de formele wetgevingsprocedure het betogingsrecht beperken zonder dat de Grondwet aan die beperking inhoudelijke eisen stelt. In artikel 10 en 11 EVRM kan een **materiële opvatting over democratie** worden gelezen. Het enkele feit dat een beperking bij wet is voorzien, is volgens artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM niet voldoende, omdat de beperking ook aan inhoudelijke eisen moet voldoen.

De beperking moet volgens het EVRM noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de belangen die in deze bepalingen worden genoemd, waaronder de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de voorkoming van strafbare feiten en wanordelijkheden. Een formele grondslag in een wettelijk voorschrift is daarom niet voldoende. Er moet ook een **democratische noodzaak** zijn voor de wettelijke beperking en die noodzaak bevat een afzonderlijke mensenrechtentoets. Bovendien geeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn rechtspraak aan dat het demonstratierecht een van de fundamentele van een democratische samenleving is.¹⁵⁰² Dat betekent dat bij de uitleg van het demonstratierecht zoals beschermd door artikel 10 lid 1 en artikel 11 lid 1 EVRM het idee van een democratische samenleving medebepalend is en ook bij de uitleg van de beperkingsgronden van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM.

Belangrijk daarbij is dat de uitleg van de vrijheid van meningsuiting, het demonstratierecht en de beperkingsgronden van het EVRM en de toepassing daarvan in specifieke gevallen is voorbehouden aan de rechter. Daardoor brengen de artikelen 10 en 11 EVRM niet alleen een bepaalde opvatting tot uitdrukking over de functie van grondrechten en de beperking daarvan in een democratische samenleving. Daaraan ligt ook een bepaalde opvatting ten grondslag over de **positie van de rechter** ten opzichte van de macht van de overheid. Het is uiteindelijk de rechter die beslist of een beperking voldoet aan de vereisten van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM. Dat houdt verband met het idee van de rechtsstaat dat eveneens door de Grondwet wordt gewaarborgd. In een rechtsstaat hebben de wetgevende, uitvoerende en rechtspreekende machten eigen verantwoordelijkheden en heeft de rechter een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van fundamentele rechten die zijn neergelegd in de Grondwet en het EVRM. Dat idee van de rechtsstaat, de verdeling van machten en de bescherming van fundamentele rechten ligt ook ten grondslag aan de algemene bepaling van de Grondwet.¹⁵⁰³

¹⁵⁰² EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91.

¹⁵⁰³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 6.

Volgens een formele opvatting over democratie is de uitkomst van het democratische besluitvormingsproces gerechtvaardigd wanneer bij de besluitvorming democratische procedureregels in acht worden genomen. Daarbij kunnen formele eisen worden gesteld om het democratische karakter van de besluitvorming te waarborgen. Een normatieve eis is dat de democratische besluitvorming voldoet aan het ideaal van machtsvrije communicatie waarin iedere burger kan participeren. De formele opvatting over democratie hangt daarom nauw samen met het ideaal van machtsvrije communicatie waarvan de vrijheid van meningsuiting een belangrijk onderdeel is.¹⁵⁰⁴ De uitkomst van democratische besluitvorming kan volgens een formele opvatting over democratie niet aan inhoudelijke eisen worden getoetst.

Volgens een materiële opvatting over democratie zijn procedurele waarborgen niet voldoende voor een rechtvaardige uitkomst van de democratische besluitvorming. De uitkomst daarvan moet ook aan materiële eisen voldoen, waarbij de bescherming van grondrechten een van de belangrijkste eisen is. Het doel van een democratie is in een materiële opvatting over democratie de bescherming van de gelijkwaardigheid van alle burgers.¹⁵⁰⁵ De Amerikaanse rechtsfilosoof Ronald Dworkin gebruikt voor de aanduiding van dat doel de begrippen ‘equal concern and respect’ van de overheid ten opzichte van alle burgers.¹⁵⁰⁶ Overheidsbesluiten dienen aan dat doel te voldoen en wanneer dat niet het geval is, zijn zij niet in overeenstemming met een materiële opvatting over democratie als middel om de gelijkwaardigheid van alle burgers te bevorderen.

Het verschil tussen een formele en een materiële opvatting over democratie lijkt niet zo groot, omdat ook volgens een formele opvatting iedere burger op gelijke voet moet kunnen participeren in de democratische besluitvorming. In die zin is ook een formele opvatting gebaseerd op het democratische beginsel van gelijkwaardigheid van alle burgers. Het verschil is echter dat de uitkomst van een formele procedure onverenigbaar kan zijn met het beginsel van gelijkwaardigheid, bijvoorbeeld de uitkomst dat bepaalde religieuze groeperingen worden beperkt in de uitoefening van hun godsdienstvrijheid. Wanneer hun passieve en actieve kiesrecht en hun vrijheid van meningsuiting en demonstratierecht onaangetast blijven, zou dat niet in strijd zijn met een formele opvatting, maar wel met een materiële opvatting over democratie en met de waarde van pluraliteit die daaraan ten grondslag ligt. Het resultaat van formele besluitvorming kan immers zijn dat de grondrechten van een religieuze minderheid worden beperkt, bijvoorbeeld hun godsdienstvrijheid, ook al blijven hun overige rechten (kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, demonstratierecht) onaangetast.

11.5 Weerbare democratie

Naast de formele en de materiële opvatting over democratie kan een derde opvatting worden onderscheiden: de democratie als **weerbare democratie**. De Leidse rechtsfilosoof Rijkema

¹⁵⁰⁴ J. Habermas, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: Polity Press 1996, p. 104. Zie hierover M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited. A comparative and historical perspective on hate speech law in the Netherlands and England & Wales* (diss. Leiden), Cambridge: Intersentia 2011, p. 14-15.

¹⁵⁰⁵ Zie hierover de Beschouwing bij het jaarverslag over 2024 van de Raad van State, te vinden op www.raadvan-state.nl.

¹⁵⁰⁶ R. Dworkin, *Freedom's law. The moral reading of the American Constitution*, Oxford: Oxford University Press 1996, p. 17. Zie over de opvattingen van Habermas en Dworkin over democratie Van Noorloos 2011, p. 14-15. Zie over demonstratierecht en democratie ook M.J. Bot, ‘Demonstratievrijheid en democratie’, *NJB* 2017/2226.

noemt deze opvatting in zijn proefschrift ‘democratie als zelfcorrectie’.¹⁵⁰⁷ Met een verwijzing naar de Oostenrijkse filosoof Popper betoogt Rijkema dat de essentie van de democratie het zelfcorrigerende vermogen is door middel van het politieke besluitvormingsproces. Dat betekent dat iedereen in het politieke proces moet kunnen participeren om eerdere beslissingen te kunnen bekritisseren. In dat proces spelen de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht een belangrijke rol, omdat door de uitoefening van deze rechten burgers kunnen **participeren in het correctieproces** en hun kritiek op eerdere beslissingen kunnen uiten waardoor die beslissingen kunnen worden teruggedraaid of aangepast.

Het idee van een weerbare democratie als een **vorm van zelfcorrectie** impliceert dat de zelfcorrectie op meerdere niveaus kan plaatsvinden. Allereerst kan de zelfcorrectie betrekking hebben op specifieke besluiten, regelingen en praktijken. Door middel van kritiek daarop kunnen die besluiten, regelingen en praktijken worden heroverwogen en aangepast. De zelfcorrectie kan ook betrekking hebben op het democratische besluitvormingsproces als zodanig. Ook daarin kunnen gebreken worden blootgelegd door middel van kritiek waardoor die gebreken kunnen worden hersteld en het democratische besluitvormingsproces kan worden verbeterd.

Een weerbare democratie is een democratie die dit proces van zelfcorrectie beschermt tegen maatschappelijke stromingen en politieke partijen die dat proces willen beperken of uitsluiten. Beperking of uitsluiting van democratische zelfcorrectie zou een autoritaire politiek mogelijk maken waarin kritische meningsuitingen niet meer mogelijk zijn. In een weerbare democratie moeten grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht net als de rechten op politieke participatie door middel van passief en actief kiesrecht worden beschermd om democratische zelfcorrectie mogelijk te maken. Het idee van een weerbare democratie en de democratie als zelfcorrectie houdt echter ook in dat deze rechten kunnen worden beperkt wanneer mensen deze rechten gebruiken om de democratie als zelfcorrigerend besluitvormingsproces te ondermijnen, bijvoorbeeld om bepaalde groepen van het besluitvormingsproces uit te sluiten, wat een vorm van onverdraagzaamheid is die door het EHRM en de Hoge Raad wordt uitgesloten.

In de rechtspraak van het EHRM komt het idee van de weerbare democratie tot uitdrukking in de overweging dat het demonstratierecht kan worden beperkt wanneer het wordt gebruikt door mensen die de fundamenteën van een democratische samenleving afwijzen (‘where the organisers and participants ... reject the foundations of a democratic society’).¹⁵⁰⁸ In de rechtspraak van de Hoge Raad over de artikelen 137c en 137d Sr wordt het idee van de weerbare democratie bijvoorbeeld erkend in de overweging dat een politicus in het publieke debat de verantwoordelijkheid draagt om te voorkomen dat hij uitlatingen verspreidt die strijdig zijn met de wet en met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Daarbij gaat het volgens de Hoge Raad niet uitsluitend om uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, maar ook om uitlatingen die aanzetten tot onverdraagzaamheid.¹⁵⁰⁹ Hierin kan een verbinding worden gelezen met de waarborgfunctie van de Grondwet en de waarden die daaraan ten grondslag liggen: pluralisme en participatie. Wanneer uitlatingen zijn gericht tegen deze waarden en de

¹⁵⁰⁷ B. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (diss. Leiden), Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2015, p. 172 e.v., zie ook Van Noorloos 2011, p. 15-16 en R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt, *Naar een weerbare rechtsstaat* (Staat en Recht nr. 55), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

¹⁵⁰⁸ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

¹⁵⁰⁹ R.o. 3.6.3 in HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, NJ 2021/355, m.nt. N. Keijzer. Zie hierover G. Molier, B. Rijkema & J. Stam, ‘Wilders II: Het onverdraagzaamheidscriterium toegepast door de Hoge Raad. Of hoe de weerbare democratie het strafrecht binnentreedt’, *NJB* 2021/3094.

strekking hebben om de pluraliteit in de samenleving en de participatie van bepaalde personen aan te tasten, gaan zij in tegen wat de Grondwet beoogt te waarborgen. Op grond van het idee van de weerbare democratie en de uitspraak van het EHRM in onder andere de zaak van *Kudrevičius/Litouwen* kan worden betoogd dat dit niet alleen voor politici geldt, maar voor iedereen die in het publieke debat participeert door middel van het uiten van meningen en daarbij de fundamenteën van de democratische samenleving afwijkt.¹⁵¹⁰

Een bezwaar tegen deze uitleg van de artikelen 137c en 137d Sr is dat het aanzetten tot onverschilligheid op zich niet strafbaar is. Artikel 137d Sr stelt uitsluitend strafbaar het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Een ruimere uitleg van deze wettelijke strafbepalingen staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel van artikel 1 Sr en artikel 16 Grondwet.¹⁵¹¹ Het legaliteitsbeginsel verbiedt de bestraffing van gedragingen zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling en is eveneens een funderend beginsel van de democratische rechtsstaat.¹⁵¹² Het idee van de weerbare democratie kan echter wel worden toegepast bij de beoordeling van een beroep op het demonstratierecht of de vrijheid van meningsuiting als strafuitsluitingsgrond. De eerste stap in de redenering is dan dat een bepaalde gedraging, bijvoorbeeld een uitlating, wegblokkade of bezetting van een gebouw, op zich strafbaar is op grond van een wettelijke strafbepaling, maar dat de strafbaarheid komt te vervallen doordat de gedraging onderdeel is van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. Die uitoefening moet vervolgens worden beoordeeld in het licht van het idee van de weerbare democratie. Dat idee kan de beperking van de uitoefening van het demonstratierecht rechtvaardigen wanneer de personen die zich op dat recht beroepen de beginselen van een democratische samenleving in gevaar brengen en zich in hun uitlatingen en gedragingen tegen deze beginselen keren.

Dit betekent dat het idee van de weerbare democratie een dubbele betekenis heeft bij de interpretatie van het demonstratierecht. Dat recht is een noodzakelijk onderdeel van de weerbare democratie in de zin dat de uitoefening van het demonstratierecht een manier is om politieke opvattingen te bekritisieren waardoor correctie van politieke beslissingen mogelijk wordt. De uitoefening van dat recht is niet alleen van belang voor burgers en politici die dat recht uitoefenen, maar ook voor burgers en politici tot wie de uitingen zich richten. Het is immers ook in hun belang dat beslissingen kunnen worden gecorrigeerd door kritische uitingen en dat zij kennis kunnen nemen van opvattingen die leven onder burgers in een democratische samenleving. Tegelijkertijd kan het idee van de weerbare democratie een reden zijn om meningsuitingen en demonstraties aan beperkingen te onderwerpen wanneer zij ondermijnend werken ten opzichte van de beginselen van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld wanneer wordt opgeroepen om de democratische besluitvorming te belemmeren of bepaalde groeperingen het zwijgen op te leggen op discriminatoire gronden. Dat zou betekenen dat de personen die dat doen zich niet met succes kunnen beroepen op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht ter rechtvaardiging van gedragingen die onder wettelijke strafbepalingen vallen.

¹⁵¹⁰ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

¹⁵¹¹ Zie hierover N. Rozemond, 'Waarom werd Wilders veroordeeld?', *NJB* 2022/621.

¹⁵¹² *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5 en 6.

11.6 Vrijheid van meningsuiting

Het demonstratierecht hangt nauw samen met de vrijheid van meningsuiting, omdat de meeste demonstraties ook de uitingen van meningen zijn die als zodanig worden beschermd door de Grondwet (artikel 7) en het EVRM (artikel 10). Dat betekent dat in verband met de betekenis van het demonstratierecht in een democratische samenleving ook moet worden gereflecteerd op de **functie van de vrijheid van meningsuiting in een democratie**.

Een van de invloedrijkste pleidooien voor de vrijheid van meningsuiting en daardoor indirect ook voor het demonstratierecht is te vinden in hoofdstuk 2 van het essay *On Liberty* van de Engelse filosoof **John Stuart Mill** uit 1859.¹⁵¹³ Het belangrijkste argument van Mill voor de vrijheid van meningsuiting is de bijdrage die een vrij debat kan leveren aan de waarheidsvinding. Daarbij gaat Mill ervan uit dat mensen feilbaar zijn en daarom niet zeker kunnen zijn van de juistheid van hun meningen. Dat geldt ook voor de mening van de maatschappelijke meerderheid zoals deze in politieke besluiten tot uitdrukking wordt gebracht. Een meerderheid kan volgens Mill nooit volledig zeker zijn van de juistheid van haar mening en de politieke besluiten die daarop zijn gebaseerd en daarom moeten zij altijd kunnen worden bekritiseerd door een minderheid.

Dat geldt ook voor meningen van minderheden die volgens de meerderheid onjuist zijn. Het is mogelijk dat de meerderheid zich over die onjuistheid vergist en daarom moeten de meningen van minderheden niet worden verboden, maar met argumenten worden bestreden. Wanneer dat niet meer mogelijk zou zijn vanwege een overheidsverbod op de meningsuiting door de minderheid, zou de mening van de meerderheid volgens Mill verworden tot een dood dogma. Ook een juiste mening moet met argumenten kunnen worden onderbouwd en het is daarbij niet uitgesloten dat de minderheid met argumenten komt die laten zien dat de mening van de meerderheid toch niet volledig juist is en daarom voor verbetering vatbaar.

Meningen kunnen volgens Mill slechts worden beperkt op grond van het schadebeginsel dat zegt dat de overheid het recht heeft om op te treden tegen het veroorzaken schade aan anderen ('harm to others').¹⁵¹⁴ Uit de filosofie van Mill volgt echter dat het schadelijke karakter van een mening niet kan bestaan uit de onjuistheid ervan. Het geëigende middel om een onjuiste mening te bestrijden is het beargumenteren van de onjuistheid ervan in een publiek debat waarin de verschillende deelnemers in vrijheid hun meningen kunnen uiten. Dat is in het belang van alle deelnemers aan het debat die streven naar het vinden van de waarheid. **Daarom is de vrijheid van meningsuiting niet alleen van waarde voor de verkondigers van meningen ('speakers'), maar ook voor de ontvangers ervan ('listeners').**

In de filosofische literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen 'speakers theories' en 'listeners theories': vrijheid van meningsuiting is gerechtvaardigd vanuit het perspectief van de sprekers die hun meningen moeten kunnen uiten, maar ook vanuit het perspectief van de ontvangers van de meningsuitingen die daardoor kennis kunnen nemen van de opvattingen van de sprekers. Daarbij kan ook een verband gelegd met de rechtvaardiging van de vrijheid van

¹⁵¹³ J.S. Mill, *On Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press 1989.

¹⁵¹⁴ Ibid, p. 13. Zie hierover ook J. Feinberg, *Harm to Others*, Oxford: Oxford University Press 1984.

meningsuiting volgens ‘democracy theories’: de uitwisseling van meningen is een centraal onderdeel van de besluitvorming in een democratische samenleving.¹⁵¹⁵

Er is volgens Mill pas reden voor overheidsingrijpen tegen een meningsuiting wanneer door die uiting directe schade aan de belangen van anderen dreigt (**‘harm principle’**). Mill illustreert deze opvatting met het voorbeeld van de uitlating dat graanhandelaars de oorzaak zijn van de hongersnood. Wanneer een dergelijke uitlating via de pers of pamfletten wordt verspreid, is er nog geen rechtvaardiging voor overheidsingrijpen. Dat wordt anders wanneer deze mening wordt verkondigd ten overstaan van een woedende menigte voor het huis van een graanhandelaar.¹⁵¹⁶ Mill legt zijn voorbeeld verder niet uit aan de hand van het schadebeginsel en er is wel enige interpretatie vereist om in dit geval overheidsingrijpen te rechtvaardigen, bijvoorbeeld op grond van strafbare opruiing. In het voorbeeld wordt door de spreker niet direct opgeruid tot geweld tegen de graanhandelaar, maar de uitlating tegenover de woedende menigte vergroot wel het gevaar dat de menigte het huis van de graanhandelaar gaat bestormen.¹⁵¹⁷ Hoe reëel dat gevaar is, blijkt echter niet zonder meer uit het voorbeeld van Mill. Wellicht zou zijn voorbeeld in de maatschappelijke context van het Engeland van 1859 als een indirecte oproep tot geweld worden opgevat. In de huidige context van de Nederlandse samenleving komt het wel vaker voor dat demonstraties plaatsvinden voor woningen of gebouwen waarbij wordt betoogd dat de aanwezigen in de woningen of gebouwen verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke misstanden, zonder dat dergelijke oproepen direct tot geweld leiden of een reëel gevaar veroorzaken dat geweld wordt gepleegd tegen personen in de woning of het gebouw.

De opvatting van Mill over de functie van de vrijheid van meningsuiting is te herkennen in het idee van een weerbare democratie zoals dat is verdedigd door Rijkema en de kritische filosofie van Popper waarop Rijkema zich beroept. Hierbij kunnen wel enkele kritische kanttekeningen worden geplaatst. De filosofie van Mill en Popper over de functie van een kritische discussie is gebaseerd op de veronderstelling dat mensen in staat zijn tot het voeren van rationele discussies over bepaalde kwesties met het doel om de waarheid over die kwesties zo dicht mogelijk te benaderen. Voor zover mensen in publieke debatten dat doel nastreven en de aangevoerde argumenten de doorslag laten geven bij het innemen van hun standpunten, is de vrijheid van meningsuiting een belangrijk instrument om de waarheid te vinden. Mensen laten zich echter niet altijd leiden door rationele argumenten, maar ook door emoties van waardering en afkeuring. Dat geldt vooral in ethische kwesties waarin het niet gaat om de waarheid van feitelijke beweringen, maar om de waardering van normatieve oordelen. **Vrijheid van meningsuiting is daarom niet alleen gerechtvaardigd als instrument van waarheidsvinding, maar ook als middel tot emotionele expressie van waardering of afkeuring.** In de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad komt dit tot uitdrukking in het onderscheid tussen feitelijke beweringen die bewijs behoeven en waardeoordelen die niet kunnen worden bewezen, maar wel enige feitelijke grondslag behoeven.¹⁵¹⁸

¹⁵¹⁵ Zie hierover J.W. Howard, ‘Freedom of Speech’, § 2.1, 2.2 en 2.3 in: E.N. Zalta & U. Nodelman (red.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2024 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/spr2024/entries/freedom-speech>.

¹⁵¹⁶ J.S. Mill, *On Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press 1989, p. 56.

¹⁵¹⁷ Zie over indirecte opruiing naar Nederlands recht HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, NJ 2025/23, m.nt. N. Rozemond.

¹⁵¹⁸ R.o. 2.4.3 in HR 4 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:171, NJ 2025/95, m.nt. N. Rozemond met verwijzing naar par. 75 in EHRM 28 juli 2020, appl. nr. 53028/14 (*Monica Macovei/Roemenië*). Zie ook E. Janssen, *Faith in Public Debate. On Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Cambridge: Intersentia 2015, p. 44 e.v.

Feiten en waardeoordelen zijn niet altijd duidelijk van elkaar te scheiden in maatschappelijke discussies. Bovendien is een rationele discussie over waardeoordelen niet uitgesloten. De filosofie van Habermas over communicatief handelen is een pleidooi voor een rationele discussie over normatieve waarden.¹⁵¹⁹ In discussies over waarden spelen echter ook emoties van voorkeur of afkeer die niet altijd rationeel te funderen zijn een belangrijke rol, en dat betekent dat rationele argumenten in politieke discussies niet altijd de doorslag geven.¹⁵²⁰ Ook de uiting van emoties over normatieve kwesties moet daarom worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting. Emotionele uiting van voorkeur of afkeer verdient via de waardeoordelen waartoe zij leiden een bijzondere bescherming in de zin dat zij volgens rechtspraak van de Hoge Raad en het EHRM geen bewijs behoeven, maar wel enige feitelijke grondslag.

Nog een kritische kanttekening die bij de filosofie van Mill (en Popper) kan worden geplaatst is dat uitlatingen in maatschappelijke en politieke debatten niet uitsluitend feitelijke beweringen of waardeoordelen kunnen bevatten, maar ook vormen van smaad, laster en belediging die tot doel hebben om andere deelnemers aan het debat in een kwaad daglicht te stellen door aanranding van hun eer en goede naam. Volgens het EHRM **worden ook meningsuitingen die kwetsen, choqueren of verontrusten beschermd door artikel 10 EVRM**.¹⁵²¹ Het enkele feit dat een uitlating (feitelijk of waarderend) kwetsend is voor een ander is dus nog niet genoeg om de uitlating te verbieden of te bestraffen. Dat hangt mede af van de functie die de uitlating heeft in het publieke debat en de wijze waarop de uitlating de rechten en belangen van anderen aantast. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van de schending van de rechten van anderen wanneer die anderen worden beledigd vanwege hun ras of etnische afkomst. Het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie verbiedt rassendiscriminatie en draagt de staten die partij zijn bij het verdrag op om maatregelen te nemen tegen racistische propaganda en racistische organisaties (artikel 4).

De artikelen 137c en 137d Sr bestrijden racistische uitlatingen en vinden hun rechtvaardiging in het schadelijke karakter van dergelijke uitlatingen voor bepaalde groepen. In *On Liberty* zegt Mill niets over het schadelijke karakter van dergelijke uitlatingen. Dat heeft te maken met het feit dat hij meningen vooral beschouwt als feitelijke uitlatingen die waar of onwaar zijn, waarbij het publieke debat de functie heeft om de waarheid of onwaarheid van uitlatingen te bepalen. De uitlating over de graanhandelaren die hongersnood veroorzaken is een voorbeeld van een uitlating die waar of onwaar is en daarom in het publieke debat ter discussie moet kunnen worden gesteld. De grens van het debat is de woedende menigte voor het huis van de graanhandelaar die tot geweld zou kunnen overgaan door het ophitsende karakter van de uitlating. De moderne variant daarvan is de woedende menigte die zich bij het huis van een politicus verzamelt en politiekordons doorbreekt om bij dat huis te komen.¹⁵²² Dat zou volgens Mill strafbaar kunnen worden geacht ter voorkoming van schade aan politici. Mill hield echter geen rekening met zoiets als een racistische haatcampagne die schade zou kunnen veroorzaken aan de belangen van kwetsbare minderheden die in hun eer en goede naam worden aangerand. Dat geldt ook voor racistische beledigingen van personen, bijvoorbeeld tegen een Kamerlid met

¹⁵¹⁹ J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1981.

¹⁵²⁰ Zie hierover J. Haidt, *The Righteous Mind. Why Good People are Divided by Politics and Religion*, Londen: Penguin Books 2012. Zie ook N. Rozemond, *De beste filosofische ideeën om je moraal te verbeteren*, Gorredijk: Noordboek 2023, p. 73 e.v.

¹⁵²¹ EHRM 7 december 1976, appl. nr. 5493/72 (*Handyside/Groot-Brittannië*), par. 49.

¹⁵²² Naar Nederlands strafrecht is hier sprake van verzet tegen ambtenaren in de zin van artikel 180 en artikel 182 Sr: HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:646.

een bepaalde etnische achtergrond.¹⁵²³ De schade bestaat in dergelijke gevallen niet uit geweld tegen personen of goederen, maar uit aantasting van eer en goede naam op racistische gronden en daarvoor biedt de vrijheid van meningsuiting geen rechtvaardiging. Racistische beledigingen van personen en groepen tasten de beginselen van de democratische samenleving aan, waarvan de gelijkwaardigheid van alle personen ongeacht ras of afkomst de basiswaarde is.¹⁵²⁴ In een materiële opvatting over democratie is de bescherming van de menselijke gelijkwaardigheid de grondslag en het doel van de democratie. Hieruit vloeit voort dat uitlatingen die erop zijn gericht om de gelijkwaardigheid van bepaalde personen en groepen te ondergraven, kunnen worden verboden en bestraft.

11.7 Burgerlijke ongehoorzaamheid

In beginsel gelden voor demonstraties dezelfde rechtvaardigingen en beperkingen als voor meningsuitingen in het algemeen. **Een demonstratie kan worden opgevat als een bijzondere vorm van meningsuiting** door het openbare en collectieve karakter van demonstraties en ook door het politieke en maatschappelijke karakter ervan. In de regel zijn ze gericht op politieke en maatschappelijke verandering en het uiten van kritiek op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Wanneer een demonstratie vreedzaam verloopt, dat wil zeggen zonder geweld tegen personen of goederen, valt de demonstratie onder de bescherming van het demonstratierecht en is er in beginsel geen reden om de uitoefening van dat recht te beperken, behoudens de beperkingsgrond van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM. Bij de uitoefening van het demonstratierecht hoort een bepaalde mate van hinder voor anderen, bijvoorbeeld door de massale aanwezigheid van mensen op publieke plaatsen, en ook hoort daarbij de acceptatie van het aanhoren van meningen die in bepaalde gevallen als kwetsend, choquerend of verontrustend kunnen worden ervaren.

Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad en het EHRM kan ook een vreedzame demonstratie aan beperkingen worden onderworpen zodra demonstranten laakbare gedragingen (*reprehensible acts*) verrichten zoals het blokkeren van wegen.¹⁵²⁵ Dergelijke gedragingen kunnen nog wel onder de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht vallen (lid 1 van de artikelen 10 en 11 EVRM), maar beperking van die rechten kan in een democratische samenleving noodzakelijk zijn ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, bijvoorbeeld de overige weggebruikers die door een wegblokkade worden gehinderd (lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM). De hinder van een laakbare gedraging moet opzettelijk zijn veroorzaakt en ernstiger zijn dan de hinder die een normaal onderdeel is van iedere demonstratie. Door de hinder moeten anderen in hun rechtmatige activiteiten worden gestoord zodat overheidsingrijpen ook met behulp van het strafrecht gerechtvaardigd kan zijn.¹⁵²⁶ Ook bij de bezetting van gebouwen

¹⁵²³ Rb. Amsterdam 18 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3406 (*belediging van Sylvana Simons*).

¹⁵²⁴ Zie over de gerechtvaardigde beperkingen op de vrijheid van meningsuiting T. Rosier, *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika*, Nijmegen: Ars Aequi 1997, p. 255 e.v.; M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited. A comparative and historical perspective on hate speech law in the Netherlands and England & Wales* (diss. Leiden), Cambridge: Intersentia 2011, p. 9 e.v. en E. Janssen, *Faith in Public Debate. On Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Cambridge: Intersentia 2015, p. 15 e.v.

¹⁵²⁵ Zie o.a. EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 16 januari 2025, appl. nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*).

¹⁵²⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 175; EHRM 16 januari 2025, appl. nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*), par. 104.

waaruit demonstranten zich niet op vordering van de rechthebbende willen verwijderen, kan strafrechtelijk ingrijpen gerechtvaardigd zijn ter bescherming van de belangen van anderen.¹⁵²⁷

Demonstranten die opzettelijk strafbare feiten plegen met het doel om hinder voor of schade aan anderen te veroorzaken, kunnen zich niet met succes beroepen op hun demonstratierecht in de zin dat hun gedragingen strafrechtelijk gerechtvaardigd zijn. Het is echter niet uitgesloten dat hun gedragingen volgens de politieke filosofie wel moreel gerechtvaardigd kunnen worden geacht als vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid. In zijn invloedrijke boek *A Theory of Justice* uit 1971 formuleert de Amerikaanse filosoof John Rawls een aantal voorwaarden voor de burgerlijke ongehoorzaamheid die in een democratische samenleving gerechtvaardigd kan zijn. Het moet daarbij gaan om vreedzame wetsovertreding uit protest tegen vormen van onrecht die een aantasting zijn van de fundamentele rechten en vrijheden van burgers.¹⁵²⁸

De wetsovertreding kan bestaan uit het overtreden van de wet die als een onrechtvaardige inbreuk op de rechten van burgers wordt beschouwd. Het klassieke voorbeeld daarvan is Rosa Parks die op 1 december 1955 als zwarte vrouw in een bus in Montgomery, Alabama (Verenigde Staten) weigerde haar zitplaats af te staan aan een wit persoon. Volgens Rawls kan burgerlijke ongehoorzaamheid ook indirect zijn in de zin dat niet de wet waartegen wordt geprotesteerd wordt overtreden, maar verkeersregels of verboden op het betreden van gebouwen. Wegblokkades en bezettingen kunnen in bepaalde gevallen als burgerlijke ongehoorzaamheid worden beschouwd als zij protestvormen zijn tegen politieke besluiten of maatschappelijke misstanden waarbij fundamentele rechten worden geschonden. Volgens Rawls geldt daarbij wel de voorwaarde dat legale middelen om de besluiten of de misstanden te bestrijden niet hebben gewerkt.¹⁵²⁹

Een belangrijke beperking op de uitoefening van burgerlijke ongehoorzaamheid is volgens Rawls dat er coördinatieproblemen kunnen ontstaan wanneer meerdere groeperingen tegelijk overgaan tot burgerlijke ongehoorzaamheid. Dat kan leiden tot maatschappelijke wanorde en ondermijning van de democratische constitutie. Volgens Rawls is het niet waarschijnlijk dat een dergelijke situatie zich vaak voordoet, maar het is niet uitgesloten dat dat kan gebeuren bij langdurige wegblokkades en bezettingen van gebouwen door verschillende protestbewegingen. Rawls suggereert dat de organisaties die de protesten organiseren hun activiteiten op elkaar kunnen afstemmen.¹⁵³⁰ Hij geeft echter niet aan wat de overheid zou kunnen doen wanneer de activisten dat niet zelf doen.

Er is een sterke verwantschap tussen de vrijheid van meningsuiting, het demonstratierecht en burgerlijke ongehoorzaamheid als middelen om politieke protesten te uiten. **Het gaat in de regel om het uiten van een protestgeluid waarbij de normatieve grondslagen van de democratische samenleving worden aanvaard en als uitgangspunten van het protest worden gebruikt.** Het gaat ook om openbare protestvormen waarbij het uiten van

¹⁵²⁷ Zie o.a. EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./Ijsland*).

¹⁵²⁸ J. Rawls, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press 1999, p. 326-327. Zie hierover ook C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (diss. Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2009 en K. Schuyt, 'De paradox van de burgerlijke ongehoorzaamheid, toen en thans', in: J. Keulartz & C. Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024. Zie ook D. Dumitrica & M. Driessen, 'Het tweesnijdend zwaard: de kansen en risico's van sociale media voor burgerlijk ongehoorzaam klimaatactivisme', *JV* 2025 nr. 2, p. 30-47.

¹⁵²⁹ J. Rawls, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press 1999, p. 327-328.

¹⁵³⁰ *Ibid*, p. 328-329.

meningen door demonstratie of burgerlijke ongehoorzaamheid protestvormen zijn die zijn gericht op politieke en maatschappelijke verandering binnen de democratische rechtsorde. Een strikte scheiding tussen deze protestvormen is moeilijk te maken, omdat het uitgangspunt bij het demonstratierecht en burgerlijke ongehoorzaamheid het **vreedzame karakter** van het protest is. Bij burgerlijke ongehoorzaamheid is wetsovertreding, bijvoorbeeld een wegblokkade of een bezetting van een gebouw, de uitingvorm van het protest.

Juridisch kan een dergelijke protestvorm onder de bescherming van het eerste lid van de artikelen 10 1 en 11 EVRM vallen, maar kan overheidsingrijpen gerechtvaardigd zijn op grond van het tweede lid van deze verdragsartikelen, namelijk als de wetsovertreding de belangen en rechten van anderen aantast waardoor schade aan anderen wordt veroorzaakt. De overheidsreactie op dergelijke vormen van protest moet echter wel proportioneel zijn om een *chilling effect* op de uitoefening van het demonstratierecht te voorkomen. In veel gevallen kan daarom worden volstaan met de beëindiging van de actie door verwijdering van de demonstranten uit een gebouw of van een weg. Aanhouding, vervolging en bestraffing kunnen een disproportionele inbreuk zijn op het demonstratierecht of zij kunnen een *chilling effect* daarop hebben. Daaruit kan volgen dat de verdachte van bijvoorbeeld een bezetting van een gebouw moet worden ontslagen van rechtsvervolging,¹⁵³¹ of een verdachte van het onbruikbaar maken van een goed schuldig wordt verklaard zonder oplegging van straf of een (voorwaardelijke) boete krijgt.¹⁵³²

Hierbij kunnen echter wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Wanneer de uitoefening van het demonstratierecht het karakter krijgt van burgerlijke ongehoorzaamheid, volgt daaruit dat de demonstrant dient mee te werken aan aanhouding en vervolging en bestraffing moet accepteren. Daaruit volgt ook dat – in het geval van burgerlijke ongehoorzaamheid die neerkomt op wetsovertreding uit protest – aanhouding, vervolging en bestraffing in beginsel niet disproportioneel zijn, maar consequenties die de demonstrant moet accepteren om binnen de grenzen van de burgerlijke ongehoorzaamheid te blijven, althans volgens de definities van Rawls en Schuyt.¹⁵³³ Daardoor kan de paradoxale situatie ontstaan dat de demonstrant zich niet verzet tegen aanhouding en zich niet verdedigt tegen vervolging en bestraffing, terwijl dat vanuit mensenrechtelijk perspectief disproportionele reacties op wetsovertredingen bij demonstraties kunnen zijn, ervan uitgaande dat zij geweldloos zijn.

Schuyt heeft gewezen op een andere paradox van burgerlijke ongehoorzaamheid.¹⁵³⁴ Volgens Schuyt hangt de rechtvaardiging van burgerlijke ongehoorzaamheid af van de mate waarin een samenleving onrechtvaardig is. Dat betekent dat burgerlijke ongehoorzaamheid in autoritaire samenlevingen maximaal kan worden gerechtvaardigd, terwijl die rechtvaardiging het meest problematisch is in een democratische samenleving. In die laatste samenleving zal de reactie op burgerlijke ongehoorzaamheid in de regel proportioneel zijn, terwijl dat niet het geval is in autoritaire samenlevingen waar hard wordt opgetreden tegen politieke protesten. Deze paradox heeft ook een keerzijde. Wanneer burgerlijke ongehoorzaamheid steeds vaker voorkomt in een democratische samenleving, kan dat een signaal zijn dat de democratie gebreken vertoont

¹⁵³¹ HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, NJ 2025/30, m.nt. N. Rozemond.

¹⁵³² HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, NJ 2024/233, m.nt. E.J. Dommering, EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

¹⁵³³ J. Rawls, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (Massachusetts): The Bellknap Press of Harvard University Press 1999, p. 322; C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (diss. Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 319-322.

¹⁵³⁴ K. Schuyt, 'De paradox van de burgerlijke ongehoorzaamheid, toen en thans', in: J. Keulartz & C. Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024, p. 207.

waardoor burgers overgaan tot buitenparlementaire protestvormen zoals demonstraties en vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid om die gebreken aan het licht te brengen. Wanneer de overheid harder gaat optreden tegen dergelijke protesten, kan dat een indicatie zijn dat de samenleving in een autoritaire richting beweegt of die autoritaire beweging verder versterkt. Dat was zichtbaar in Rusland waar het demonstratierecht aan steeds verdergaande beperkingen werd onderworpen,¹⁵³⁵ totdat demonstreren (nagenoeg) onmogelijk was en Rusland uit de Raad van Europa stapte.

Een daarmee samenhangend probleem volgt uit de observatie van Rawls dat burgerlijke ongehoorzaamheid de democratie kan ondermijnen en tot sociale wanorde kan leiden wanneer meerdere groepen tegelijk tot wetsovertreding uit protest overgaan. In beginsel kan iedere protestbeweging aanspraak maken op uitoefening van het demonstratierecht, maar is het moeilijk te rechtvaardigen dat alle protestbewegingen daarvan gebruik maken in de vorm van bewuste wetsovertreding. Daardoor ontstaat het coördinatieprobleem waarop Rawls wijst. Dat probleem wordt maatschappelijk urgent wanneer de protestbewegingen zelf geen beperkingen aan hun wetsovertredingen aanbrengen om het probleem op te lossen. Dat kan een reden zijn om verdergaande maatregelen te nemen tegen acties wanneer zij zich steeds vaker op of over de grens van vreedzaam protest begeven of een te grote aantasting vormen van de rechten en belangen van anderen.

11.8 Verdergaand protest

In recente literatuur wordt aangevoerd dat burgerlijke ongehoorzaamheid ruimer moet worden opgevat dan Rawls en Schuyt dat deden. Vooral in verband met klimaatacties en protesten tegen radicaal-rechtse politici wordt gepleit voor de opvatting dat verdergaande acties gerechtvaardigd zijn in het licht van de dreigende gevaren voor mensen, dieren en de natuur (protesten in verband met klimaatverandering) en de dreigende schendingen van de rechten van minderheden (protesten tegen radicaal-rechtse politici).¹⁵³⁶ Een bezwaar tegen deze rechtvaardiging van acties zoals het gooien van tomatensoep tegen schilderijen in musea¹⁵³⁷ en het gooien van milkshakes naar radicaal-rechtse politici¹⁵³⁸ is dat de rechtvaardiging van deze acties is gebaseerd op de instemming met de politieke doelen van de acties. Dat is moeilijk te verenigen met het verbod voor de overheid op het maken van onderscheid naar inhoud bij het verbieden of toestaan van demonstraties (artikel 2 en artikel 5 lid 3 Wom).

¹⁵³⁵ Zie onder andere EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*) en EHRM 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 (*Navalnyy e.a./Rusland*).

¹⁵³⁶ Zie R. Celikates & R. Gabriels, 'De klimaatcatastrofe en de noodzaak van burgerlijke ongehoorzaamheid', in: Keulartz & Maris (red.) 2024; P.D. Reyes Benavides & N. Gertz, 'Misdaad zonder straf? De legitimiteit van illegale acties van de klimaatbeweging', in: Keulartz & Maris (red.) 2024; G. Schaafsma, 'Burgerlijke ongehoorzaam, de klimaatcrisis en democratie', in: Keulartz & Maris (red.) 2024; B. van Stokkom, 'Actievoeren tegen Big Oil. Een hoeraatje voor burgerlijke ongehoorzaamheid, twee voor reputatieschade', in: Keulartz & Maris (red.) 2024; J. Kling & M. Mitchell, *The Philosophy of Protest. Fighting for Justice Without Going to War*, Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield 2022 en A. Malm, *How to Blow Up a Pipeline*, Londen: Verso Books 2021.

¹⁵³⁷ R. Celikates & R. Gabriels, 'De klimaatcatastrofe en de noodzaak van burgerlijke ongehoorzaamheid', in: Keulartz & Maris (red.) 2024, p. 60. Het Hof Den Haag veroordeelde Nederlandse activisten voor een dergelijke actie tegen het schilderij *meisje met de parel* van Vermeer in het Mauritshuis te Den Haag wegens openlijke geweldpleging, beschadiging en onbruikbaarmaking van goederen zonder oplegging van straf (Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347).

¹⁵³⁸ J. Kling & M. Mitchell, *The Philosophy of Protest. Fighting for Justice Without Going to War*, Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield 2022, p. 45-47 en 62-66. In Nederland gooiden activisten een stinkende taart in het gezicht van Pim Fortuyn waarvoor zij een boete van € 500,- kregen (*Trouw* 15 oktober 2002, het vonnis is niet gepubliceerd).

Bovendien heeft iedere burger in een democratische samenleving in beginsel het recht op het gebruik van dezelfde actievormen voor het uiten van politieke meningen. Dat betekent dat mensen die zich bijvoorbeeld in hun bestaan bedreigd voelen door klimaatmaatregelen van de overheid of door de komst van asielzoekers, dezelfde actiemethoden mogen gebruiken. Hier doet zich niet alleen het coördinatieprobleem van Rawls voor (wie voeren op een bepaalde plaats en tijd hun acties uit?), maar bestaat ook het gevaar dat activisten met tegenovergestelde meningen bepaalde actievormen tegen elkaar gaan gebruiken, zoals het gooien van milkshakes of stinkende taarten naar politici van de andere partij of naar personen die als een bedreiging worden ervaren.¹⁵³⁹ Het gevolg daarvan is dat het politieke en maatschappelijke debat niet meer met inhoudelijke argumenten wordt gevoerd, maar met gedragingen die andersdenkenden belemmeren om in het in het openbaar op te treden en hun meningen te uiten.

Een fundamenteel principe van de democratie is het beginsel dat burgers gelijke rechten hebben en dat discriminatie naar politieke gezindheid verboden is (artikel 1 Grondwet). Dat **gelijkheidsbeginsel** geldt ook voor de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. In beginsel heeft iedereen dezelfde rechten op meningsuiting en demonstratie. Daaruit volgt dat iedereen die van deze rechten gebruik wil maken dezelfde rechten aan anderen met tegenovergestelde meningen moet gunnen, inclusief de actievormen die daarbij worden gebruikt. Wanneer algemeen gebruik van bepaalde actievormen tot ondermijning van de democratie zou leiden, zijn die actievormen onverenigbaar met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.

Het argument dat vreedzaam protest niet het gewenste resultaat heeft en dat daarom gewelddadige protestvormen gerechtvaardigd zijn,¹⁵⁴⁰ is in een democratische samenleving een moeilijk te aanvaarden argument. Dat argument zou immers gelden voor iedereen die geen gelijk krijgt en daarom tot verdergaande acties overgaat. In een democratische samenleving kan de rechtvaardiging van geweld niet zonder meer worden ontleend aan het eigen gelijk, omdat dat het einde zou betekenen van de geweldloze democratie waarin het onmogelijk is om aan alle opvattingen in de samenleving tegemoet te komen.

Democratische besluitvorming is juist noodzakelijk, omdat niet alle opvattingen tegelijk in een democratische samenleving kunnen worden gerealiseerd, waarbij echter ook protesten tegen democratisch genomen besluiten mogelijk moeten zijn om ze te herzien. Burgers in een democratie kunnen niet alleen politiek besef hebben in de zin dat ze bepaalde opvattingen verwezenlijkt willen zien. Ze moeten ook **democratisch besef** hebben in de zin dat de manier waarop ze die opvattingen willen verwezenlijken moet passen binnen de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Ook hier gaat het om twee niveaus van politieke opvattingen: het niveau van de politieke kwestie die ter discussie wordt gesteld en het niveau van de politieke besluitvorming daarover.

¹⁵³⁹ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem Leeuwarden 17 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6696 en HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:646 over gewelddadige boerenprotesten bij de woning van de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof.

¹⁵⁴⁰ Dit argument wordt uitgebreid uitgewerkt door Malm in verband met protesten tegen het veroorzaken van klimaatverandering en het achterwege blijven van maatregelen daartegen, zie A. Malm, *How to Blow Up a Pipeline*, Londen: Verso Books 2021.

In een democratie zou een politieke opvatting daarom tweeledig dienen te zijn: loyaliteit ten opzichte van de eigen opvatting en loyaliteit ten opzichte van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en de grondrechten van alle burgers.¹⁵⁴¹ Wanneer burgers buiten die beginselen en grondrechten treden, zou de overheid in een democratische rechtsstaat zodanig tegen deze burgers moeten kunnen optreden dat de beginselen van de democratische rechtsstaat worden gehandhaafd en de rechten en vrijheden van anderen worden beschermd. Dat volgt uit het idee van een weerbare democratie die zichzelf moet beschermen tegen de ondermijning van democratische beginselen door burgers die deze beginselen niet accepteren. Het idee van een weerbare democratie is echter ook gebaseerd op de gedachte dat de democratie zichzelf moet kunnen corrigeren. Dat geldt ten aanzien van politieke kwesties en ook ten aanzien van het proces van democratische besluitvorming.

Verdergaande protesten hebben daarom ook een tweeledig karakter. Ze richten zich allereerst tegen specifieke besluiten, regelingen of praktijken. Ze kunnen bovendien aanwijzingen bevatten dat de democratie zodanige gebreken vertoont dat zelfcorrectie de aangewezen weg is en overheidsoptreden om de protesten te onderdrukken de gebreken in de democratie verhult. Verdergaande protesten kunnen volgens bepaalde auteurs¹⁵⁴² worden gerechtvaardigd op grond van democratische beginselen wanneer de overheid zich daar zelf niet aan houdt en andere middelen falen om de democratische beginselen te handhaven, bijvoorbeeld rechtszaken om vast te stellen dat de overheid zich niet aan deze beginselen houdt.¹⁵⁴³ Het verlies van rechtszaken is echter niet zonder meer een argument om tot verdergaande acties over te gaan, omdat die rechtszaken zelf onderdeel zijn van de democratische rechtsstaat.

Ook hier kunnen verschillende conclusies worden getrokken uit protest dat niet binnen democratische beginselen past. Het is mogelijk dat bepaalde protestvormen een ondermijning zijn van de democratie. In bepaalde gevallen is het protest ook daarop gericht. Denk aan de oproep om net zo lang bij het parlement te demonstreren totdat de regering is vertrokken, met de erkenning van de mogelijkheid dat daarbij dodelijke slachtoffers vallen, zoals het Kamerlid Van Meijeren (Forum voor Democratie) deed tijdens de coronapandemie.¹⁵⁴⁴ Het protest of de oproep daartoe dient in dergelijke gevallen te worden bestreden ter bescherming van de grondrechten van anderen en ter bescherming van de democratische rechtsstaat. Het is echter ook mogelijk dat bepaalde vormen van protest of de oproepen daartoe signalen zijn dat de democratie zo gebrekkig functioneert dat burgers tot verdergaande protestvormen overgaan om hun fundamentele rechten en die van anderen te verdedigen. In een democratie zou daarom kunnen worden onderzocht wat de motieven van burgers zijn om tot verdergaande protesten over te gaan, en of het protest gebreken in de democratie aan het licht brengt in de vorm van de aantasting van de fundamentele rechten van burgers die zich in hun bestaan bedreigd voelen door bepaalde overheidsmaatregelen.

¹⁵⁴¹ Zie hierover K. Schuyt, 'Nawoord: Liberaal-democratisch of radicaal-democratisch', in: Keulartz & Maris (red.) 2024, p. 229-230.

¹⁵⁴² Bijvoorbeeld J. Kling & M. Mitchell, *The Philosophy of Protest. Fighting for Justice Without Going to War*, Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield 2022.

¹⁵⁴³ Zie bijvoorbeeld HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (veroordeling van de staat op vordering van Urgenda in verband met het door de overheid te voeren klimaatbeleid). Zie ook de uitspraken van de Raad van State over het stikstofbeleid, te beginnen bij de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en de wijzigingen in het stikstofbeleid die daardoor noodzakelijk zijn, maar nog niet zijn doorgevoerd.

¹⁵⁴⁴ Rb Den Haag 11 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8969.

11.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de plaats van het demonstratierecht is in de democratische rechtsstaat aan de hand van de algemene bepaling uit de Grondwet, de juridische beperkingsmogelijkheden van de Grondwet en het EVRM, en de rechtstheoretische opvattingen over de formele, de materiële en de weerbare democratie, burgerlijke ongehoorzaamheid en verdergaande protestvormen. De strekking van dit hoofdstuk is dat de betekenis van het demonstratierecht moet worden bepaald aan de hand van juridische en rechtstheoretische opvattingen over de democratische rechtsstaat en de functie daarin van de vrijheid van meningsuiting, het demonstratierecht, burgerlijke ongehoorzaamheid en verdergaande protestvormen.

Artikel 9 lid 1 Grondwet bepaalt dat het recht op betoging als grondrecht wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Deze bepaling wekt de indruk dat de formele wet onverkort beperkingen kan stellen aan het demonstratierecht, bijvoorbeeld door ruimere strafbaarstellingen van bepaalde gedragingen bij demonstraties zoals bij wegblokkades en bezettingen van gebouwen. Dergelijke strafrechtelijke beperkingen kunnen op grond van een **formele opvatting over democratie** worden gerechtvaardigd, aangezien artikel 9 lid 1 Grondwet geen inhoudelijke eisen stelt aan strafbepalingen die het demonstratierecht beperken. De **algemene bepaling** waarmee de Grondwet begint, maakt echter duidelijk dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht belangrijke fundamenteën zijn van de democratische rechtsstaat, omdat de uitoefening van deze rechten de pluraliteit van de samenleving tot uitdrukking brengt en de participatie van burgers in de democratie mogelijk maakt. Het waarborgen van pluraliteit en participatie past bij een **materiële opvatting over democratie** waarbij de formele wet niet zonder meer de grondslag kan zijn van beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht. Dergelijke beperkingen moeten volgens een materiële opvatting over democratie kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de waarden die aan de democratische rechtsstaat ten grondslag liggen, zoals de waarden van de pluraliteit van opvattingen en de politieke participatie van burgers, en de gelijkwaardigheid van alle burgers. Het idee van een materiële democratie ligt ook ten grondslag aan de artikelen 10 en 11 EVRM en de rechtspraak daarover van het EHRM en de Hoge Raad. De vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht zijn volgens het EHRM belangrijke fundamenteën van de democratie. Zij kunnen op grond van het EVRM slechts worden beperkt wanneer dat noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van andere burgers en de overige belangen die in de beperkingsclausules van het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM worden genoemd.

In een **weerbare democratie** is beperking van deze rechten gerechtvaardigd wanneer de uitoefening ervan in strijd komt met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, zoals het EHRM en de Hoge Raad aangeven in hun rechtspraak. Ook de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen kan een rechtvaardiging zijn om de uitoefening van rechten te beperken. Daarbij gaat het niet alleen om uitlatingen die aanzetten tot geweld, discriminatie of haat tegen groepen wegens ras, godsdienst, politieke gezindheid of een van de andere groepskenmerken die in de artikelen 137c en 137d Sr worden genoemd, maar ook om uitlatingen die aanzetten tot onverdraagzaamheid jegens deze groepen. Door onverdraagzaamheid worden de waarden van pluraliteit, participatie en gelijkwaardigheid geschonden die ten grondslag liggen aan de democratie. Volgens artikel 137d Sr is aanzetten tot onverdraagzaamheid niet strafbaar (dat is enkel het aanzetten tot haat,

discriminatie of geweld). De Hoge Raad gebruikt het aanzetten tot onverdraagzaamheid echter wel bij de beoordeling of bepaalde uitlatingen onnodig grievend zijn. Als argument om een beroep op de artikelen 10 en 11 EVRM te verwerpen, past dat bij de rechtspraak hierover van het EHRM.

Een belangrijke rechtvaardiging voor de vrijheid van meningsuiting en daardoor ook van het demonstratierecht is het algemene **belang van waarheidsvinding en de correctie van opvattingen en besluiten**. De uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht is daarom niet alleen in het belang van de personen die hun meningen uiten. Dat is ook in het belang van de personen en de instanties tot wie de uitingen en demonstraties zijn gericht en in het belang van de samenleving als zodanig. Door kennisneming van meningen die in de samenleving leven, kunnen zij hun eigen opvattingen, besluiten en praktijken kritisch toetsen en eventueel intrekken of bijstellen. Het gaat daarbij niet alleen om het herstellen van vergissingen op grond van feitelijke opvattingen, maar ook om het wijzigen van opvattingen, besluiten en praktijken op grond van waardeoordelen. In een pluralistische samenleving dient de overheid rekening te houden met een verscheidenheid aan opvattingen over waarden die in de samenleving leven en moeten burgers in de politieke besluitvorming kunnen participeren door het publiekelijk uiten van hun opvattingen in de vorm van demonstraties.

Daarbij moet een bepaalde mate van hinder of overlast worden getolereerd en moeten meningen die kwetsen, choqueren of verontrusten worden geduld wanneer zij een bijdrage kunnen leveren aan het publieke debat. Zou een uitlating die als kwetsend wordt ervaren om die reden verboden kunnen worden, dan zou scherpe kritiek op de meningen van anderen niet meer mogelijk zijn wanneer die anderen aanstoot zouden nemen aan die kritiek. Dat zou haaks staan op de functie die volgens Mill moet worden toegekend aan de vrijheid van meningsuiting: het bekritisieren van standpunten zodat zij kunnen worden aangepast of gecorrigeerd.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat demonstranten zich bij het uiten van hun meningen vreedzaam gedragen en geen meningen uiten of gedragingen verrichten die de rechten en vrijheden van anderen onevenredig aantasten en onverenigbaar zijn met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Strafrechtelijk overheidsoptreden kan dan volgens de rechtspraak van de Hoge Raad en het EHRM juridisch gerechtvaardigd zijn, en kan rechtstheoretisch gerechtvaardigd worden op grond van het klassieke schadebeginsel van John Stuart Mill.

Volgens de klassieke opvattingen over **burgerlijke ongehoorzaamheid** van Rawls en Schuyt is wetsovertreding als vorm van politiek protest moreel gerechtvaardigd wanneer het protest zich richt tegen de aantasting van fundamentele rechten van burgers en het gebruik van andere politieke en juridische middelen er niet in slaagt om deze aantasting ongedaan te maken of te voorkomen. Een paradox van de burgerlijke ongehoorzaamheid is dat mensen die daarvan gebruikmaken de democratische rechtsorde als zodanig onderschrijven en ook de bestraffing van hun daden aanvaarden, waarbij zij de openbare terechtzitting kunnen gebruiken om hun opvattingen aan het publiek kenbaar te maken ter rechtvaardiging van hun protest. Aanvaarding van vervolging en bestraffing hoort volgens de klassieke opvatting bij burgerlijke ongehoorzaamheid. Daartegenover staat de plicht van de overheid in een democratische samenleving om protesten serieus te nemen en te onderzoeken of zij ernstige gebreken aan het licht brengen in de democratische besluitvorming of in maatschappelijke praktijken door schendingen van de fundamentele rechten van burgers. Dat impliceert het terughoudende gebruik van het strafrecht en andere dwangmiddelen van de overheid om tegen vormen van

burgerlijke ongehoorzaamheid op te treden. Een dergelijk optreden kan gerechtvaardigd zijn, maar tegelijkertijd heeft de overheid in een democratische samenleving de plicht om te onderzoeken of protesten inderdaad gebreken aan het licht brengen in bepaalde besluiten of praktijken en in het functioneren van de democratie.

Een grens wordt bereikt wanneer protest de vorm van geweld aanneemt, waarbij gedragingen van actievoerders tegen personen en goederen volgens het Nederlandse strafrecht als gewelddadig kunnen worden gekwalificeerd (denk aan demonstratieve beschadiging of vernieling van schilderijen of gebouwen, of het smijten van stinkende taarten naar politici). Het demonstratief blokkeren van wegen en het demonstratief bezetten van gebouwen en terreinen worden niet als gewelddadige gedragingen gekwalificeerd door het Nederlandse strafrecht, maar zij kunnen onder omstandigheden wel worden aangeduid als laakbare gedragingen (*reprehensible acts*), waardoor overheidsingrijpen tegen deze gedragingen gerechtvaardigd is. De laakbaarheid vloeit voort uit de onevenredige aantasting van de rechten van anderen, zoals het recht op ongehinderde deelname aan het verkeer en het recht op bescherming van eigendommen.

Pleidooien om geweld beperkter te definiëren en acties als bezettingen en blokkades in ruimere mate te tolereren, zijn gebaseerd op de rechtvaardiging van de politieke opvattingen die in die acties tot uitdrukking komen (klimaatacties, acties tegen radicaal-rechtse politici). Het probleem met deze rechtvaardiging is dat zij is gebaseerd op de inhoud van de protesten en geen rekening houdt met de veralgemenisering ervan: in een democratische samenleving heeft in beginsel iedereen hetzelfde recht om zijn mening te uiten door middel van bepaalde actievormen. Dat betekent dat **mensen met tegenovergestelde opvattingen dezelfde actievormen mogen gebruiken** en dat is bij bepaalde actievormen niet te rechtvaardigen in een democratische samenleving, bijvoorbeeld als het gaat om geweld tegen of bedreiging van politici waardoor zij worden belemmerd in de uitoefening van hun functie.

Van actievoerders zou in die zin kunnen worden verwacht dat zij hun acties niet alleen rechtvaardigen op grond van hun politieke opvattingen, maar ook op basis van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en de fundamentele rechten die alle burgers hebben om hun opvattingen tot uitdrukking te brengen en in de politieke besluitvorming te participeren. Wanneer actievoerders zich beperken tot de eerste stap in de rechtvaardiging van hun acties en zich uitsluitend beroepen op de juistheid van hun eigen opvattingen, is het verdedigbaar dat de overheid die acties beperkt voor zover dat noodzakelijk is om de grondbeginselen van de democratische samenleving te beschermen. In een democratie heeft immers iedereen in beginsel hetzelfde recht om zijn mening te uiten en daarvoor bepaalde actievormen te kiezen. Dat betekent dat actievormen die niet onder de algemene participatierechten voor iedereen kunnen worden gebracht, in principe zouden moeten kunnen worden beperkt door de overheid; anders zouden bepaalde actievoerders een bijzonder voorrecht krijgen om hun meningen te uiten op een wijze die niet door iedereen kan worden toegepast. Daarvan zouden actievoerders rekening moeten afleggen wanneer zij in hun protesten verder gaan dan de geaccepteerde protestvormen: is het aanvaardbaar dat iedere burger van deze actievorm gebruik zou mogen maken, inclusief de politieke tegenstanders van de actievoerders? En wat zou dat gebruik voor gevolgen hebben voor de democratie en de wijze waarop politieke besluiten worden genomen? In een democratische samenleving is protest legitiem wanneer het is gericht op participatie in de democratische besluitvorming, waarbij een beroep wordt gedaan op gedeelde beginselen van de democratie. Dat protest moet daarom ook zelf binnen de beginselen van de democratie

blijven om als legitiem protest te kunnen worden aanvaard. De betekenis van die beginselen staat echter niet vast en dat impliceert dat protest ook die betekenis ter discussie kan stellen.

Bij het optreden tegen actievormen die niet algemeen kunnen worden aanvaard in een democratische samenleving moet de overheid rekening houden met de mogelijkheid dat de actievoerders met hun acties gebreken blootleggen in het functioneren van de democratische rechtsstaat en zich richten tegen schendingen van fundamentele rechten die de democratie juist zou moeten beschermen. Een toename van demonstraties en acties die onder burgerlijke ongehoorzaamheid vallen, kan in die zin als een teken aan de wand worden beschouwd dat de democratie gebreken vertoont en daardoor niet goed functioneert in het waarborgen van de grondrechten van alle burgers en de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.

Harder optreden tegen vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid zou bovendien een aanwijzing kunnen zijn dat de overheid gebreken in het functioneren van de democratie probeert te verhullen door middel van beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht die deze gebreken juist aan het licht kunnen brengen. Dat zou op een verschuiving kunnen duiden van een democratische naar een autoritaire samenleving, een gevaar waarvoor de Raad van State in zijn beschouwing bij het jaarverslag over 2024 waarschuwt.¹⁵⁴⁵ Harder optreden tegen protest zonder zelfevaluatie kan een teken zijn dat de samenleving haar karakter van weerbare democratie verliest en autoritaire trekken krijgt. Deze waarschuwing tegen autoritair optreden impliceert dat bij iedere beperking van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht de vraag moet worden gesteld of de overheid die deze beperkingen aan haar burgers oplegt, haar eigen gebreken probeert te verhullen in plaats van te corrigeren. Overheidsmaatregelen zijn gerechtvaardigd tegen actievormen die de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat ondermijnen en de rechten en vrijheden van andere burgers aantasten. Tegelijkertijd zal een democratische overheid zich de vraag moeten stellen in hoeverre deze actievormen gebreken in bepaalde besluiten en in de democratie blootleggen die moeten worden gecorrigeerd ter bescherming van diezelfde beginselen, rechten en vrijheden.

De crux van deze analyse is dat het steeds om twee kwesties gaat bij het beschermen of beperken van de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. Allereerst kunnen door bepaalde demonstraties politieke kwesties publiekelijk ter discussie worden gesteld en zullen die discussies in een democratie inhoudelijk moeten worden gevoerd. Ten tweede worden die discussies gevoerd door middel van specifieke uitingsvormen die ook de vraag kunnen opwerpen wat in een democratische samenleving aanvaardbare vormen van politieke participatie zijn. Dat vraagt van burgers en van de overheid **democratische bezinning** op de kwesties waarop de protesten zich richten en ook op het democratische besluitvormingsproces. In een democratie mag van burgers en van de overheid worden verwacht dat zij zich bezinnen op de politieke en maatschappelijke kwesties die ter discussie worden gesteld en ook op de wijze waarop dat in een democratie kan worden gedaan. In een democratie hebben burgers het recht om te participeren in de besluitvorming van de overheid en ook het recht om daarvoor bepaalde uitingsvormen te gebruiken. De democratie stelt echter ook grenzen aan die uitingsvormen, bijvoorbeeld wanneer zij de rechten en vrijheden van anderen (onevenredig) aantasten, de gelijkwaardigheid van alle burgers in gevaar brengen en erop zijn gericht om anderen uit te sluiten van de democratische besluitvorming.

¹⁵⁴⁵ Raad van State, *Beschouwing bij het Jaarverslag 2024*, www.raadvanstate.nl/jaarverslag2024.

Door protestvormen die verder gaan dan legale demonstraties kan ook het functioneren van de democratie als zodanig ter discussie worden gesteld. Moeten de discussies altijd met legale uitingsvormen worden gevoerd en is iedere illegale protestvorm een reden voor de overheid om in te grijpen? Of laten die protestvormen juist zien dat de democratie gebrekkig functioneert en burgers daarom verdergaande protestvormen inzetten ter bescherming van hun fundamentele rechten? Een staat die zichzelf als democratie beschouwt, zal op beide niveaus een standpunt moeten innemen: het niveau van de politieke kwestie en het niveau van de democratische besluitvorming. In een democratie moeten protesten tegen overheidsbesluiten serieus worden genomen, net als signalen dat de democratische besluitvorming gebreken vertoont.

Een weerbare democratie verdedigt zichzelf tegen aanvallen op de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en de grondrechten van burgers. Van burgers in een democratie mag dan ook worden verwacht dat zij zich aan die grondbeginselen houden en de grondrechten van andere burgers respecteren. Een weerbare democratie staat echter ook open voor zelfcorrectie van bepaalde besluiten en van het democratische besluitvormingsproces wanneer dat noodzakelijk is ter waarborging van de grondrechten van burgers en de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.

DEEL F

KERNBEVINDINGEN



12 KERNBEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK

12.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk brengen we de resultaten uit het onderzoek samen tot een aantal kernbevindingen die de centrale onderzoeksvraag beantwoorden. We geven eerst kernachtig een antwoord op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek (§ 12.2). Vervolgens staan we in algemene zin stil bij de vraag of een wijziging van het wettelijk kader van het demonstratierecht in Nederland noodzakelijk is, vanuit het perspectief of het voldoende handvatten biedt om demonstraties te reguleren op een wijze die enerzijds recht doet aan de demonstratievrijheid en anderzijds geen onevenredige inbreuk maakt op andere rechten, vrijheden en belangen (§ 12.3). In de daaropvolgende paragraaf gaan we in op de regulering van de drie specifieke demonstratietypen die in dit rapport zijn onderzocht (§ 12.4). Daarna bespreken we, gelet op de uitkomsten van met name het empirisch onderzoek, enkele bevindingen ten aanzien van het handelingsperspectief rondom demonstraties (§ 12.5). We sluiten af met de conclusies en een aantal aanbevelingen en aandachtspunten (§ 12.6).

Voordat we overgaan tot het uiteenzetten van de kernbevindingen van ons onderzoek, achten wij het van belang om het volgende voor het voetlicht te brengen. Als we afgaan op wat we in de media en de politiek zien en horen over demonstraties, kan het beeld ontstaan dat veel demonstraties in Nederland leiden tot ordeverstoringen en dat zij niet zelden ontaarden in (grootschalige) gewelddadigheden of rellen. Dat beeld doet geen recht aan de werkelijkheid. Er vinden jaarlijks duizenden vreedzame demonstraties plaats in Nederland. Bij de overgrote meerderheid van die demonstraties doen zich geen incidenten voor. Dat neemt niet weg dat zich bij een klein deel van de demonstraties knelpunten voordoen. In dit onderzoek hebben we getracht oog te hebben voor zowel die overgrote meerderheid incidentloze demonstraties, als ook voor de demonstraties waarbij zich wel incidenten voordoen, waar demonstranten zich opzettelijk niet aan de wet houden, waar de uitoefening van de demonstratievrijheid in botsing komt met rechten van anderen en die in een enkel geval zelfs ontaarden in (grootschalige) gewelddadigheden en rellen. Die (grootschalige) gewelddadigheden en rellen vallen overigens buiten de reikwijdte van de demonstratievrijheid. Bij dit vrijheidsrecht gaat het namelijk om het fundamentele recht om *vreedzaam* te demonstreren. Dat vrijheidsrecht staat centraal in dit onderzoek en in de centrale onderzoeksvraag die we in de volgende paragraaf beantwoorden.

12.2 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De tweeledige centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

(i) Biedt het Nederlandse demonstratierecht, zoals uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties en andere wet- en regelgeving, voldoende handvatten om demonstraties te reguleren op een wijze die enerzijds recht doet aan de demonstratievrijheid en anderzijds geen onevenredige inbreuk maakt op andere rechten, vrijheden en belangen?

(ii) Biedt de wijze waarop autoriteiten in enkele ons omringende landen met demonstraties omgaan inspiratie voor een herziening van het Nederlandse demonstratierecht binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet?

Het antwoord op het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag luidt grotendeels bevestigend. De wet op grond waarvan in Nederland demonstraties worden gereguleerd (de Wet openbare manifestaties) biedt in combinatie met andere wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperkend optreden daar waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Wij concluderen dan ook dat het (ingrijpend) wijzigen van wet- en regelgeving niet nodig is. Daartoe kunnen verschillende argumenten worden aangedragen die zien op het fundamentele belang van de demonstratievrijheid en het ontbreken van noodzakelijkheid en doeltreffendheid van ingrijpende wijzigingen. Die argumenten bespreken we uitvoerig in de volgende paragraaf (§ 12.3).

De kernconclusie dat een (ingrijpende) wijziging van wet- en regelgeving niet nodig is, neemt niet weg dat er knelpunten zijn die aandacht en verbetering behoeven. Die knelpunten zien met name op de uitvoering, oftewel de rechtspraktijk. Verbeterpunten liggen wat ons betreft dan ook voornamelijk in de uitvoering van het wettelijk kader. Deze verbeterpunten zien zowel op de bescherming van de demonstratievrijheid als de bescherming van andere rechten, vrijheden en belangen. Wij komen tot de volgende verbeterpunten, die we in dit hoofdstuk verder zullen toelichten en aan het einde van dit hoofdstuk zullen vertalen in verschillende aanbevelingen en aandachtspunten:

- (i) De Wet openbare manifestaties dient op enkele punten in overeenstemming te worden gebracht met internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet.
- (ii) Voor de rechtspraktijk zien we ruimte en doen we concrete suggesties om binnen de bestaande wet- en regelgeving een aanpak te hanteren waarbij aandacht is voor kennisontwikkeling, proactieve en op samenwerking gerichte communicatie en het versterken van onderlinge relaties. Ook dient te worden geïnvesteerd in structurele oplossingen voor capaciteitsproblemen bij uitvoeringsinstanties zoals de politie.
- (iii) Bij demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, bieden internationale mensenrechtenverdragen en de daarop gebaseerde jurisprudentie in sommige gevallen binnen de kaders van de huidige wet meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden dan Nederlandse rechters lijken te zien. Daarnaast zien we dat de wettelijke grondslag voor optreden tegen dergelijke demonstraties in de rechtspraktijk soms kwestieus is, terwijl er meer geëigende middelen voorhanden zijn die niet of nauwelijks worden benut.

- (iv) Bij demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen, met name ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken, bestaat in de rechtspraktijk een vraag naar meer duidelijkheid over de toepassing van het wanordelijkheidencriterium op basis waarvan demonstraties kunnen worden beperkt wanneer dat noodzakelijk is. Het is mogelijk dat dit zich in de rechtspraak verder zal uitkristalliseren.¹⁵⁴⁶ Indien dit niet het geval is, dan kan de wetgever overwegen om op te treden met specifiek op die situaties gerichte wetgeving.

Het antwoord op het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag, of het demonstratierecht in ons omringende landen inspiratie biedt voor een herziening van het Nederlandse demonstratierecht, luidt grotendeels ontkennend. Met name Engeland, maar ook Frankrijk, toont wat ons betreft aan hoe het demonstratierecht niet zou moeten worden gereguleerd in wet- en regelgeving en in de praktijk. In beide landen zien we een sterk op het strafrecht gefocuste aanpak van demonstraties. De recent ingevoerde repressieve aanpak in Engeland staat op verscheidene punten ronduit haaks op hetgeen internationale mensenrechtenverdragen voorschrijven. Ook in Frankrijk heeft een stevige aanpak – hard politieoptreden en stevige straffen – geleid tot verharding tussen demonstranten en autoriteiten, een situatie die niet wenselijk is.

Het Duitse recht biedt daarentegen wel in enkele opzichten inspiratie. Een eerste punt van inspiratie is dat de fundamentele rechten van anderen door de Duitse rechter meer dan door de Nederlandse rechter zijn verdisconteerd in de criteria op grond waarvan beperkend kan worden opgetreden bij demonstraties. Dat biedt de mogelijkheid om tot een meer evenwichtige of in elk geval meer expliciete afweging te komen in bepaalde situaties waarin de uitoefening van demonstratievrijheid botst met andere fundamentele rechten. Een tweede inspiratiepunt is de blokkerende werking (de zogenoemde ‘Sperrwirkung’) van de Duitse demonstratiewet die maakt dat algemene (politie)wetten en ook de inzet van meer algemene bestuursrechtelijke bevoegdheden zoals bestuursdwang is uitgesloten zolang er sprake is van een grondwettelijk beschermde demonstratie. Dit biedt duidelijkheid en voorkomt dat met gebruikmaking van meer algemene politionele en bestuursrechtelijke bevoegdheden die niet zijn toegesneden op de demonstratievrijheid, deze vrijheid onevenredig kan worden beperkt. Een derde reden waarom het Duitse recht wat ons betreft inspiratie biedt voor een herziening van het (demonstratie)recht in Nederland, is dat het voor de problematiek rondom protestacties bij abortusklinieken een evenwichtige en ook op de specifieke problematiek toegesneden aanpak heeft geïntroduceerd in 2024. Daarover meer in § 12.4.2.

Tegelijkertijd zien we ook in Duitsland zorgelijke trends die op zeer gespannen voet staan met de internationaalrechtelijk beschermde demonstratievrijheid. Daarin biedt het Duitse recht allesbehalve inspiratie. In dit verband wijzen we op de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van soms wel meer dan een jaar die de laatste jaren worden opgelegd aan demonstranten die zich burgerlijk ongehoorzaam gedragen. Die staan haaks op het uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM dat deelname aan een vreedzame demonstratie in beginsel niet mag leiden tot vrijheidsbeneming, laat staan tot dergelijke onevenredig lange en onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Een andere zorgwekkende trend in Duitsland is dat onlangs op deelstatelijk en federaal niveau vergaande integrale demonstratieverboden op specifieke plaatsen – zoals op wegen en op luchthavens – wettelijk zijn ingevoerd dan wel voorgesteld. Integrale verboden

¹⁵⁴⁶ Persagenda Raad van State van 10 juni 2025, zie: https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

verhouden zich in de regel slecht tot het vereiste van artikel 11 lid 2 EVRM dat iedere beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Het is dan ook niet voor niets dat hierop in de Duitse literatuur kritisch is gereageerd. Ook het Duitse constitutionele hof is kritisch over integrale demonstratieverboden, zo blijkt uit zijn rechtspraak ten aanzien van deelstatelijke zon- en feestdagenwetten waarin demonstraties op specifieke dagen – zoals dodenherdenking – integraal zijn verboden.¹⁵⁴⁷ De bijzondere bescherming van specifiek aangewezen ‘stille dagen’ kan volgens dit hof enkel prevaleren boven de demonstratievrijheid van anderen na een belangenafweging in het individuele geval, waarbij een evenwicht moet worden gezocht waarin alle belangen zoveel mogelijk worden meegewogen.

12.3 Aanpassing wettelijk kader demonstratierecht

Zoals we hierboven stellen in de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, **luit onze hoofdconclusie dat (ingrijpende) wijzigingen van het demonstratierecht zoals dat momenteel in Nederland wettelijk is vormgegeven niet zijn vereist.** Ter staving van deze conclusie kunnen verschillende argumenten worden aangedragen, die raken aan de noodzakelijkheid van het invoeren van ingrijpende wijzigingen. Op hoofdlijnen betreft het de volgende drie argumenten, die wij hierna (§ 12.3.1-12.3.3) afzonderlijk toelichten:

1. **Fundamenteel belang demonstratievrijheid** – Vanwege het fundamentele belang van de demonstratievrijheid in een democratische rechtsstaat is terughoudendheid vereist bij het inperken van de reikwijdte van deze vrijheid en bij het verdergaand (wettelijk) beperken van de uitoefening ervan. Dit inperken en verdergaand beperken brengt het risico met zich mee dat afbreuk wordt gedaan aan de vele functies van dit vrijheidsrecht in een democratische rechtsstaat, zoals de volksraadplegings-, publicatie- en minderheidsbeschermingsfunctie, alsook de waarschuwingsfunctie en stabiliserende (ventiel)functie.¹⁵⁴⁸
2. **Niet noodzakelijk** – Internationale mensenrechtenverdragen stellen de eis dat iedere beperking van de demonstratievrijheid noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Uit ons empirisch onderzoek volgt dat de noodzaak van het wijzigen van het demonstratierechtelijke kader, in die zin dat de uitoefening van het demonstratierecht vergaand zou moeten worden beperkt, door de meerderheid van de gesprekspartners niet wordt gevoeld. Bestaande wettelijke bepalingen bieden in hoofdlijnen voldoende (deels tot op heden onbenutte) ruimte voor autoriteiten om op te treden wanneer dat noodzakelijk is. Ook het lage percentage demonstraties waarbij zich incidenten voordoen, doet ons concluderen dat ingrijpende wijzigingen niet noodzakelijk zijn. In tegenstelling tot het beeld dat in de politiek en de media lijkt te bestaan, vormt namelijk slechts een zeer klein deel van alle demonstraties een risico voor de openbare orde en veiligheid. Zo concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid in mei 2025 dat zich bij 97% van alle demonstraties tussen 2015 en 2022 geen

¹⁵⁴⁷ BVerfG 27 oktober 2016, 1 BvR 458/10, NVwZ 2017, 461.

¹⁵⁴⁸ Het betreft de functies die het Duitse constitutionele hof in 1985 reeds noemt in relatie tot de demonstratievrijheid.

incidenten voordoen.¹⁵⁴⁹ Deze conclusie van de Inspectie wordt in ons empirisch onderzoek bevestigd. Daarbij wijzen de door ons geïnterviewde gesprekspartners bovendien op de noodzaak om incidenten bij demonstraties in een historisch perspectief te plaatsen; (discussies over) incidenten bij demonstraties zijn van alle tijden. Er kan volgens hen vandaag de dag niet worden gesproken van meer ontwrichtende of meer radicale demonstraties gezien vanuit een historisch perspectief.

3. **Niet doeltreffend en mogelijk zelfs averechts** – De vrees bestaat dat (wettelijke) demonstratierechtbeperkende wijzigingen weinig doeltreffend en mogelijk zelfs averechts werken en dat dit bovendien meer inzet van de uitvoeringsinstanties vereist, terwijl uit ons empirisch onderzoek blijkt dat de beschikbare capaciteit op dit moment al een pijnpunt is bij de regulering van demonstraties. Bovendien zien we in landen als Engeland en Frankrijk dat de restrictieve en repressieve tendens die de afgelopen jaren zichtbaar is ten aanzien van demonstraties leidt tot een negatief klimaat rondom de uitoefening van het demonstratierecht. Dit kan ertoe leiden dat vreedzame demonstranten ervan afzien om gebruik te maken van hun recht op vreedzaam demonstreren en het kan leiden tot verharding en ongenoegen. Daarmee komt de belangrijke ventiefunctie van het demonstratierecht onder druk te staan.

Hoewel we een (ingrijpende) aanpassing van wet- en regelgeving niet noodzakelijk achten, **bestaat er in de praktijk een aantal knelpunten dat wat ons betreft door de wetgever in een enkel geval zou moeten en in de meeste gevallen zou kunnen worden ondervangen met enkele kleinere aanpassingen.** Het gaat dan om de volgende wetsaanpassingen:

1. De Wet openbare manifestaties dient op een enkel punt in overeenstemming te worden gebracht met internationale mensenrechtenverdragen, aangezien die wet bepaalt dat demonstraties kunnen worden verboden en beëindigd vanwege het niet voldoen aan kennisgevingvereisten of aan opgelegde beperkingen. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat dit niet zonder meer zelfstandige redenen kunnen zijn voor een verbod of beëindiging.
2. Naast de hierboven genoemde wetsaanpassing zijn er nog enkele aanpassingen die wat ons betreft minder prangend zijn, maar wel het overwegen waard. Het betreft de volgende aanpassingen die we verderop in dit hoofdstuk nader uitwerken:
 - (a) Het verdient aanbeveling de noodzakelijkheidstoets – die expliciet volgt uit internationale verdragsbepalingen waaraan Nederland is gebonden – te verankeren in de Wet openbare manifestaties. Deze toets houdt in dat een beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need'), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking 'relevant en voldoende' zijn.

¹⁵⁴⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties', 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 28-29 en 95.

- (b) De wetgever kan ervoor kiezen in de Wet openbare manifestaties specifieke noodbevoegdheden op te nemen, die in uitzonderlijke situaties kunnen worden toegepast. Toepassing van de ingrijpende gemeentewettelijke noodbevoegdheden – het noodbevel en de noodverordening (artikelen 175 en 176 Gemeentewet) – staat op gespannen voet met de grondwettelijke beperkingensystematiek vanwege het ontbreken van een specifieke wettelijke grondslag. Een dergelijke grondslag zou met de opname in de Wet openbare manifestaties kunnen worden gecreëerd.
- (c) In de uitzonderlijke situatie waarin het gedwongen verplaatsen van demonstranten noodzakelijk is (na beëindiging van de demonstratie overeenkomstig de Wet openbare manifestaties en overtreding van het daarop gegeven noodbevel), kan dit enkel geschieden op grond van een daarvoor bestemde grondslag. Bestuurlijke ophouding in de zin van artikel 176a juncto artikel 154a Gemeentewet is daarvoor het aangewezen instrument.¹⁵⁵⁰ Er kan worden verkend in hoeverre de toepassingsvoorwaarden van dit instrument kunnen worden versoepeld binnen de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsbeneming; uit ons onderzoek volgt dat de noodzaak van een in de praktijk werkbaar(der) instrument wordt gevoeld.
- (d) Ten aanzien van specifiek demonstraties bij abortusklinieken – demonstraties die zich volgens de respons op de vragenlijst relatief vaak voordoen – achten wij het goed mogelijk dat oplossingsrichtingen zich in de rechtspraak verder zullen uitkristalliseren. Als dat niet gebeurt, dan kan de wetgever overwegen om op te treden met daarvoor specifiek ingerichte wetgeving, zoals dat bijvoorbeeld in Duitsland gebeurt op grond van in 2024 ingevoerde bufferzone-wetgeving rondom abortusklinieken. Aanpassingen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom, in die zin dat daar een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd, achten wij niet wenselijk. Meerdere gesprekspartners wijzen in dit verband op het gevaar dat een dergelijke beperkingsgrond verwordt tot een soort ‘vergaarbak’, waardoor het risico bestaat dat de uitoefening van het demonstratierecht disproportioneel wordt ingeperkt.

Bovengenoemde wetsaanpassingen bieden slechts ten dele een oplossing voor **de knelpunten die zich in de rechtspraktijk voordoen** rondom (de regulering van) het demonstratierecht. Die knelpunten en de uit ons onderzoek voortvloeiende oplossingsrichtingen, die in tegenstelling tot bovenstaande oplossingsrichtingen niet zien op een aanpassing van bestaande wet- en regelgeving, maar op mogelijkheden binnen die wet- en regelgeving, bespreken we in § 12.4 en § 12.5. Hieronder gaan we eerst nader in op de drie argumenten die onze conclusie onderbouwen dat een ingrijpende aanpassing van wet- en regelgeving niet is vereist (§ 12.3.1-12.3.3).

12.3.1 Fundamenteel belang demonstratievrijheid

Het demonstratierecht is van cruciaal belang voor de democratische rechtsstaat in Nederland, zoals ook stevast is benoemd door gesprekspartners die wij in het kader van dit onderzoek

¹⁵⁵⁰ ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577, r.o. 5.3, met verwijzing naar *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, blz. 25.

hebben geïnterviewd.¹⁵⁵¹ Tijdens de 42 interviews die wij hebben afgenomen met onder andere gesprekspartners bij gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, een NGO, adviesorganen, organisatoren van demonstraties, advocaten en wetenschappers, **wijzen alle gesprekspartners op het belang van het demonstratierecht** en veel van hen wijzen bovendien op dit recht als een democratisch en rechtsstatelijk beginsel. Daarbij wordt expliciet benoemd dat het recht om te demonstreren een belangrijke toetsings- en ventiefunctie heeft binnen de democratische rechtsstaat: zonder het bestaan van het demonstratierecht zou de democratische rechtsstaat niet goed kunnen functioneren. Het demonstratierecht fungeert als **zuurstof in een democratische rechtsstaat**. Ook geven gesprekspartners aan dat demonstraties een tijdloos verschijnsel zijn: ondanks de opkomst van andere communicatievormen, zoals bijvoorbeeld de sociale media (die het overigens hebben vergemakkelijkt om mensen te mobiliseren voor demonstraties door het sneller en breder verspreiden van informatie en het eenvoudig delen van oproepen en steunbetuigingen), blijft de behoefte bestaan om fysiek bij elkaar te komen om in collectief verband een mening voor of tegen iets kenbaar te maken.

In dit verband zij ook gewezen op de verschillende functies die het Duitse constitutionele hof (het ‘Bundesverfassungsgericht’) toekent aan de ‘Versammlungsfreiheit’: (i) een volksraadplegingsfunctie: het uitoefenen van invloed op politieke besluitvorming; (ii) een publicatiefunctie: het verspreiden van een mening; (iii) een minderheidsbeschermingsfunctie: het geven van een stem aan minderheidsgroeperingen; (iv) een waarschuwingsfunctie: het aan het licht brengen van potentiële misstanden en (v) een stabiliserende functie: een ventiel voor opgekropte onvrede.¹⁵⁵²

Het belang van het recht om te demonstreren wordt ook onderstreept doordat het als fundamenteel recht is opgenomen in mensenrechtenverdragen als het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Het demonstratierecht wordt in die verdragen beschermd door het in artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR neergelegde ‘recht van vreedzame vergadering’. Volgens het aan het EVRM gekoppelde Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) behoort dit recht tot de **fundamenten van de democratische rechtsstaat**.¹⁵⁵³ Een brede bescherming van dit recht om vreedzaam te demonstreren, stelt burgers in staat om gezamenlijk hun stem te laten horen en deel te nemen aan het publieke en politieke debat. Het recht geeft burgers bovendien niet alleen de gelegenheid om hun eigen mening te uiten, maar stelt hen ook in staat om de meningen van anderen te horen en een uitwisseling van ideeën tot stand te brengen. Daarnaast ondersteunt het demonstratierecht de uitoefening van andere rechten – denk bijvoorbeeld aan sociale, culturele en economische rechten¹⁵⁵⁴ – en is het van bijzonder belang voor gemarginaliseerde individuen en groepen.¹⁵⁵⁵ Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties overweegt dat: ‘failure to respect and

¹⁵⁵¹ Zie in dit kader ook Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties’, 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 67.

¹⁵⁵² Zie hierover § 8.2.1. BverfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (2397); D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 331.

¹⁵⁵³ Zie o.a. EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/93 (*Djavit An/Turkije*), par. 56; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 91; EHRM 25 juni 2024, appl. nr. 20958/14 (*Oekraïne/Rusland (inzake de Krim)*), par. 1110.

¹⁵⁵⁴ Denk bijvoorbeeld aan het recht op huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid.

¹⁵⁵⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 1-2.

ensure the right of peaceful assembly is typically a marker of repression'.¹⁵⁵⁶ Kortom, **een sterke bescherming van het demonstratierecht hoort bij een gezonde democratische rechtsstaat.**

Gelet op de essentiële aard van het recht op vreedzame vergadering en de nauwe relatie ervan met de democratie – het betogingsrecht waarborgt zowel het pluralistische karakter van een democratische samenleving als de participatie van burgers in het besluitvormingsproces (zie hoofdstuk 11) – kennen mensenrechtenverdragen waaraan Nederland is gebonden een ruime bescherming toe aan het demonstratierecht en vereisen die overtuigende en dringende redenen om een beperking op het demonstratierecht te rechtvaardigen.¹⁵⁵⁷ Internationaalrechtelijke richtlijnen van de Venice Commission & ODIHR overwegen in dit verband dat demonstraties in een democratische samenleving dienen te worden erkend als een **even legitiem gebruik van de openbare ruimte** als bijvoorbeeld commerciële activiteiten of het verkeer.¹⁵⁵⁸

Dit betekent dat **terughoudendheid is geboden** bij zowel het inperken van de reikwijdte van het demonstratierecht, als het invoeren van (strafrechtelijke) bepalingen die de vreedzame uitoefening van de demonstratievrijheid beperken. In de interviews die wij in het kader van dit onderzoek hebben afgenomen, benadrukken vrijwel alle gesprekspartners dat het belangrijk is om terughoudend te zijn met het opleggen van beperkingen aan demonstranten en demonstraties.¹⁵⁵⁹

Het EHRM overweegt bovendien dat deelnemers aan een vreedzame demonstratie in beginsel niet mogen worden blootgesteld aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie, in het bijzonder niet aan vrijheidsbeneming.¹⁵⁶⁰ Er kan een afschrikwekkend effect (*chilling effect*) uitgaan van sterk repressief optreden vanuit de overheid, waardoor burgers kunnen worden ontmoedigd in de uitoefening van de demonstratievrijheid. Zoals wij verderop in § 12.4.1 echter opmerken, kan een afschrikwekkend effect soms wel gerechtvaardigd zijn wanneer dit is gericht op het handhaven van de rechtsorde en het voorkomen van het (opnieuw) plegen van (ernstige) strafbare feiten bij demonstraties.

Wat betreft de omgang met het demonstratierecht kunnen duidelijke lessen worden getrokken uit de regulering van het demonstratierecht in de andere landen die in dit onderzoek zijn bestudeerd. Met name de sterk repressieve trend in Engeland, waar de regering in de afgelopen jaren wetgeving heeft doorgevoerd die is gericht op het vergaand beperken van bepaalde

¹⁵⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁵⁷ EHRM 31 maart 2015, appl. nr. 59109/08 (*Helsinki Comité van Armenië/Armenië*), par. 46; EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*), par. 98; General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 7.

¹⁵⁵⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 62.

¹⁵⁵⁹ Zie in dit verband bijvoorbeeld de recente uitspraak van de ABRvS van 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522.

¹⁵⁶⁰ EHRM 17 mei 2011, appl. nr. 28495/06 e.a. (*Akgöl en Göl/Turkije*), par. 43; EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (*Gün en anderen/Turkije*), par. 83.

vormen van protest (zie hierover § 9.3.2), baart zorgen. Deze wetgeving staat op gespannen voet met de eisen van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVPBR.¹⁵⁶¹

Zo doet de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (VN) een beroep op de Britse regering om de ingrijpende *Public Order Act 2023* zo spoedig mogelijk ongedaan te maken. Daarbij stelt hij dat Engeland de mensenrechtenverplichtingen ondermijnt, terwijl het die juist lange tijd in internationale fora heeft uitgedragen.¹⁵⁶² Ook de Joint Committee on Human Rights van het Britse parlement – die Engelse wetsvoorstellen toetst – overweegt dat de recente, ingrijpende veranderingen in de wetgeving omtrent het demonstratierecht het risico met zich meebrengen dat de reputatie van Engeland wordt geschaad en andere landen ‘who wish to crack down on peaceful protest’ worden aangemoedigd.¹⁵⁶³ Volgens de commissie bagatelliseert de huidige retoriek rondom demonstraties in Engeland het belang van het demonstratierecht en wordt het recht voornamelijk benaderd als een ongemak (‘inconvenience’) dat in strijd is met het algemeen belang.¹⁵⁶⁴

Engeland, een land dat van oudsher vaak wordt geassocieerd met een sterke bescherming van vrijheidsrechten, heeft in de afgelopen jaren de demonstratievrijheid wezenlijk ingeperkt. Dit illustreert **hoe broos democratische waarborgen kunnen zijn** en benadrukt de noodzaak om grote terughoudendheid te betrachten bij het inperken van een voor de democratie essentieel recht. In een recente bijdrage overweegt Swart in dit kader: ‘Een vrijheid eenmaal vergeven krijg je echter niet zomaar terug’.¹⁵⁶⁵

12.3.2 Niet noodzakelijk

Internationale mensenrechtenverdragen stellen de eis dat iedere beperking van het demonstratierecht noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving (artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVPBR). Deze eis houdt in dat een beperking moet voorzien in een ‘pressing social need’, proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking ‘relevant en voldoende’ zijn.¹⁵⁶⁶ De gekozen beperking dient bovendien de minst ingrijpende maatregel te zijn die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang. Beperkingen dienen dus niet slechts redelijk of praktisch te zijn: zij moeten echt noodzakelijk zijn.¹⁵⁶⁷

¹⁵⁶¹ Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, ‘UN Human Rights Chief urges UK to reverse ‘deeply troubling’ Public Order Bill’, 27 april 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-human-rights-chief-urges-uk-reverse-deeply-troubling-public-order-bill>; VN-Speciaal Rapporteur voor Milieubeschermers onder het Verdrag van Aarhus, ‘Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10-12 January 2024 End of mission statement’, 23 februari 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf; Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’, 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8.

¹⁵⁶² Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, ‘UN Human Rights Chief urges UK to reverse ‘deeply troubling’ Public Order Bill’, 27 april 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-human-rights-chief-urges-uk-reverse-deeply-troubling-public-order-bill>.

¹⁵⁶³ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 4, 9–10.

¹⁵⁶⁴ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 4.

¹⁵⁶⁵ N.J.L. Swart, ‘Crackdown on protest’: de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland’ AA 2025/64, nr. 6, p. 430.

¹⁵⁶⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 142–144.

¹⁵⁶⁷ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 40.

Uit ons empirisch onderzoek onder burgemeesters, politie, justitie, een NGO, (advocaten van) demonstranten, wetenschappers en anderen **blijkt dat het merendeel van de gesprekspartners er geen behoefte aan heeft of er niet de noodzaak van ziet dat de wet wordt aangescherpt of dat op grond van de bestaande wet beperkender kan worden opgetreden.**

Die noodzaak blijkt evenmin uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid waaruit volgt dat dat het **overgrote merendeel van de demonstraties zonder incidenten verloopt**. Uit dit onderzoek van mei 2025 blijkt namelijk dat slechts bij 3% van alle demonstraties zich een incident voordoet. En in driekwart van de gevallen waarin de politie tussen 2015 en 2022 een registratie van een incident bij een demonstratie heeft gemaakt (dat wil zeggen: 75% van die 3% waarbij zich een incident voordoet, dus bij 2,25% van alle demonstraties), ging het om een enkele registratie. Bij 1% van de demonstraties waarbij een incident werd geregistreerd (dus bij 0,03% van alle demonstraties), betrof het meer dan tien incidenten. Kortom, gemiddeld deden zich tussen 2015 en 2022 in slechts 3 van de 10.000 demonstraties meer dan tien geregistreerde incidenten voor. Daaruit concludeert de Inspectie dat demonstraties in veruit de meeste gevallen geen risico vormen voor de openbare orde en veiligheid.¹⁵⁶⁸

Het is wat ons betreft aanbevelenswaardig cijfers over incidenten tijdens demonstraties bij (vervolg)onderzoeken verder te specificeren. Zo is het van belang duidelijkheid te verkrijgen over wat precies als een incident wordt aangemerkt, en of een incident wordt veroorzaakt door de demonstranten zelf of door bijvoorbeeld derden. In het Inspectierapport wordt bijvoorbeeld beschreven dat onder ‘afhandeling van overige meldingen’ (wat wordt aangemerkt als de grootste categorie van incidenten) ook klachten over ervaren overlast tijdens demonstraties vallen.¹⁵⁶⁹ Dergelijke klachten zijn echter van wezenlijk andere aard dan gevallen waarin demonstranten bijvoorbeeld strafbare feiten plegen. Meer inzicht in de incidenten die zich voordoen, zou in die zin een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de demonstratiepraktijk. Zulke inzichten zijn relevant voor zowel de publieke beeldvorming als de beoordeling van de noodzaak tot herziening van het regelgevend kader.

De uitkomsten van ons empirisch onderzoek bevestigen het beeld van de Inspectie dat het overgrote deel van de demonstraties vreedzaam verloopt. Gesprekspartners van gemeenten, de politie, het OM en wetenschappers geven aan dat er slechts bij een zeer gering deel van de demonstraties die plaatsvinden sprake is van incidenten en dat het belangrijk is om dat gegeven in het achterhoofd te houden bij een discussie over het al dan niet wijzigen van het demonstratierechtelijk kader. Als er maar bij een klein deel van de demonstraties sprake is van incidenten is het volgens onze gesprekspartners de vraag of het verdergaand wettelijk beperken van het demonstratierecht niet een te zwaar middel is. Relevant in dit verband is dat gesprekspartners aangeven dat er veel politieke en maatschappelijke nadruk ligt op demonstraties waarbij incidenten plaatsvinden, terwijl dit slechts 3% van het geheel van het aantal demonstraties beslaat. Als een demonstratie zonder incidenten verloopt, wordt daar in de media volgens veel gesprekspartners niet of nauwelijks over bericht. De focus op incidenten kleurt het maatschappelijke en politieke beeld over demonstraties en draagt volgens gesprekspartners bij

¹⁵⁶⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties’, 15 mei 2025, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen>, p. 28-29 en 95.

¹⁵⁶⁹ Ibid, p. 29-30.

aan een vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend, dat enerzijds het draagvlak voor de bescherming van het demonstratierecht ondermijnt en anderzijds het draagvlak voor het invoeren van disproportionele demonstratiebeperkingen doet toemen. Daarnaast legt dit oneigenlijke druk op burgemeesters om sneller over te gaan tot het beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie.

De door ons geïnterviewde gesprekspartners wijzen in dit verband nadrukkelijk op de noodzaak om incidenten bij demonstraties ook in een historisch perspectief te plaatsen. **Discussies over incidenten bij demonstraties zijn volgens hen van alle tijden.** Verschillende gesprekspartners stellen in dit verband dat het niet per definitie zo is dat er momenteel in relatieve zin meer incidenten plaatsvinden dan voorheen; demonstraties kennen een golfbeweging, waarbij het aantal incidenten in een piek in absolute zin hoger is. Het beeld dat demonstraties in hun uitingsvorm wezenlijk afwijken ten opzichte van eerdere periodes, wordt niet onderschreven door gesprekspartners. Er kan volgens hen vandaag de dag niet gesproken worden van radicalere of ontwrichtendere demonstraties gezien vanuit een historisch perspectief.

Veel respondenten van gemeenten zijn van mening dat het bestaande wettelijke kader rondom demonstraties aansluit bij de demonstraties die vandaag de dag plaatsvinden. Bijna een kwart (21 van de 99) van de gemeenten geeft aan dat het wettelijk kader goed aansluit op de praktijk. Bijna de helft van de gemeenten (45 van de 99) geeft aan dat het grotendeels aansluit, maar dat er verbeterpunten zijn. Deze verbeterpunten betreffen voornamelijk knelpunten die de respondenten zien bij de toepassing en uitvoering van het wettelijk kader en gaan dus niet over het wettelijk kader als zodanig. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews, waarin is aangegeven dat het wettelijk stelsel niet zozeer het probleem is, maar de handhaving en handhaafbaarheid van het stelsel. Een wetenschapper merkt hierover op: ‘Een uitbreiding van de bevoegdheden is niet de oplossing. Er zou eerder gekeken moeten worden naar waarom bepaalde bestaande bevoegdheden niet (voldoende) gebruikt worden.’

Kijken we bijvoorbeeld naar de recent geïntroduceerde wetgeving in Engeland, dan valt op dat de Joint Committee on Human Rights van het Britse Parlement ten aanzien van meerdere nieuwe bepalingen overweegt dat het geen noodzakelijke wetgeving betreft, omdat het wettelijk kader dat er al was reeds voldoende mogelijkheden bood.¹⁵⁷⁰ Met betrekking tot de nieuwe strafbepalingen uit de *Public Order Act 2023* – waaronder het delict van ‘locking on’ en strafbaarstellingen voor het belemmeren van transportwerken en infrastructuur – stelt de commissie bijvoorbeeld dat politiebevoegdheden het in Engeland al mogelijk maakten om op te treden bij disruptieve demonstraties. Zo is het verboden om de openbare weg te blokkeren, een politieambtenaar te belemmeren, huisvredebreuk te plegen of andermans zaken te vernielen. Ook is het een strafbaar feit om geen gehoor te geven aan beperkingen die de politie bij een demonstratie heeft opgelegd. De Joint Committee on Human Rights overweegt in dit kader er niet van overtuigd te zijn dat aanvullende strafbepalingen noodzakelijk of passend zijn.¹⁵⁷¹

Het aannemen van de aanvullende wetgeving heeft in Engeland geresulteerd in deels overlapende en disproportionele maatregelen, waarbij demonstranten op verschillende grondslagen kunnen worden vervolgd. Een Engelse wetenschapper vertelt ons dat bij deze wetgeving een

¹⁵⁷⁰ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31), p. 3, 6, 7, 9; Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11, 22.

¹⁵⁷¹ Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351), p. 11.

‘overall thought-through plan’ ontbreekt en dat de regering daarbij reageert op incidenten en verontwaardiging in de media. Dergelijke sterk reactieve wetgeving, die betrekking heeft op vreedzame vormen van demonstreren, is problematisch. Niet voor niets doet de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (VN) een beroep op de Britse regering om de wetgeving zo spoedig als mogelijk ongedaan te maken.¹⁵⁷²

Expliciet verankeren van een noodzakelijkheidstoets – Ten aanzien van de aan het begin van deze paragraaf genoemde noodzakelijkheidstoets uit artikel 11 EVRM en artikel 21 IVPBR dient ten slotte nog het volgende te worden opgemerkt. Deze toets – die inhoudt dat een beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking ‘relevant en voldoende’ zijn – dient zowel te worden aangewend door de wetgever bij het vormgeven van wettelijke bepalingen, als door (lokale) autoriteiten zoals de burgemeester bij het in het concrete geval opleggen van demonstratiebeperkingen. Elk beperkend voorschrift dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd op het punt van de noodzakelijkheid ervan.

Zoals we reeds eerder in § 12.3 aangaven, verdient het aanbeveling deze noodzakelijkheidseis – die expliciet volgt uit internationale verdragsbepalingen waar Nederland aan is gebonden – ook expliciet te verankeren in de Wet openbare manifestaties.¹⁵⁷³ Dit vergroot de kenbaarheid en legitimiteit van de norm. In dit verband overweegt het VN-Mensenrechtencomité dat het nationale recht de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken overheidsfunctionarissen duidelijk moet vastleggen en dat het in overeenstemming moet zijn met de relevante internationaalrechtelijke standaarden.¹⁵⁷⁴

In het licht van de noodzakelijkheidseis wijzen we hier (nogmaals) op hetgeen we ook al eerder in § 12.3 aangaven, namelijk: **verwijder uit de Wet openbare manifestaties de bevoegdheid om een demonstratie te verbieden of beëindigen enkel vanwege het ontbreken van een kennisgeving of het in strijd handelen met een door de burgemeester opgelegde beperking.** Door verschillende gesprekspartners is tijdens ons onderzoek de suggestie gedaan om de Wet openbare manifestaties ten aanzien van artikel 5 lid 2 sub a en b en artikel 7 sub a Wom in overeenstemming te brengen met rechtspraak van het EHRM. Een demonstratie kan blijkens de rechtspraak van het EHRM vanwege de eis dat iedere beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving namelijk niet zonder meer worden verboden of beëindigd uitsluitend vanwege het ontbreken of te laat indienen van een kennisgeving, vanwege het niet (tijdig) verstrekken van de vereiste gegevens of vanwege het in

¹⁵⁷² Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, ‘UN Human Rights Chief urges UK to reverse ‘deeply troubling’ Public Order Bill’, 27 april 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-human-rights-chief-urges-uk-reverse-deeply-troubling-public-order-bill>.

¹⁵⁷³ Zie in dit verband ook de Wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten (WGKo26600), waarin wordt voorgesteld een algemene beperkingsclausule aan de Grondwet toe te voegen die vereist dat een beperking van een grondrecht in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (zie <https://www.internetconsultatie.nl/constitutioneietoetsing/b1>).

¹⁵⁷⁴ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 28.

strijd handelen met een opgelegde beperking.¹⁵⁷⁵ Dat deze gronden (nog) in de Nederlandse demonstratiewet staan, maar in de praktijk niet kunnen worden toegepast, is problematisch met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de wet.

12.3.3 Niet doeltreffend en mogelijk zelfs averechts

Een ander punt, dat raakt aan de vorige twee argumenten (het fundamentele belang van het demonstratierecht en de ontbrekende noodzaak van beperkende maatregelen), is dat ingrijpende beperkingen van het demonstratierecht **mogelijk niet het gewenste effect hebben**, zoals het creëren van orde, het verminderen van politie-inzet bij demonstraties, en het zorgen voor de naleving van wetten. Voorbeelden hiervan kunnen worden gevonden in landen als Engeland (hoofdstuk 9) en Frankrijk (hoofdstuk 10).

Zo leidt de restrictieve en repressieve tendens die de afgelopen jaren in Engeland zichtbaar is ten aanzien van demonstraties tot een **negatief klimaat** rondom de uitoefening van het demonstratierecht. Dit kan ontmoedigend werken voor vreedzame demonstranten en kan ertoe leiden dat zij ervan afzien om gebruik te maken van hun recht op vreedzaam demonstreren. Daarmee komt (onder andere) de belangrijke ventiefunctie van het demonstratierecht onder druk te staan, wat ongenoegen in de hand kan werken. Ter illustratie wijzen we op Frankrijk waar de verhouding tussen burgers en autoriteiten is verhard, zo vermelden onder andere Franse wetenschappers die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. Veel Franse demonstranten denken tegenwoordig wel twee keer na voordat zij demonstreren en geven aan minder te demonstreren en grote demonstraties te vermijden. Het stevige optreden van politie en justitie heeft in Frankrijk een afschrikwekkend effect op (kwetsbare) groepen, hetgeen de democratische functie van het demonstratierecht als forum voor pluralisme ondermijnt, omdat niet langer alle stemmen even goed kunnen worden gehoord.¹⁵⁷⁶

Daarnaast geldt dat elke beperking, elk verbod en elk strafrechtelijk optreden inzet vergt van politie, justitie, burgemeesters en de rechterlijke macht. Zoals wij verder zullen bespreken in § 12.4, blijkt uit ons empirisch onderzoek dat de **capaciteit van deze uitvoeringsinstanties** een pijnpunt is bij het reguleren van demonstraties. Striktere wetgeving kan leiden tot een forsere inzet van schaarse middelen en is derhalve niet wenselijk, mede omdat de noodzakelijkheid van die wetgeving wordt betwist.

¹⁵⁷⁵ Zie in dit verband ook B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 65-78. Zie ook General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 71, en de Duitse en Franse rechtspraak hierover: BverfG 14 mei 1985, BeckRS 1985, 108893 (Brokdorf) en *Cour de cassation, Chambre criminelle*, 8 juni 2022, ECLI:FR:CCASS:2022:CR00689.

¹⁵⁷⁶ Zie in dit verband het volgende recent verschenen rapport: The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH-OMCT) & Ligue des droits de l'Homme (LDH), 'France: Dropping Out of Democracy. Obstructions to freedom of association and peaceful assembly', september 2025, www.fidh.org/IMG/pdf/20250922_fidh_rapport-obs-france_en-web.pdf.

12.4 De regulering van enkele specifieke demonstratietypen

Hoewel verreweg de meeste demonstraties in Nederland vreedzaam en zonder noemenswaardige problemen verlopen, blijkt uit ons onderzoek dat zich bij een klein deel van de demonstraties enkele knelpunten voordoen.

In dit onderzoek hebben we specifiek drie demonstratietypen onderzocht die uitdagingen voor de regulering ervan met zich mee kunnen brengen: (1) demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, zoals zich kan voordoen bij blokkadeacties, bezettingsacties en demonstratieve beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed, (2) demonstraties waarbij andere fundamentele rechten in het gedrang kunnen komen, zoals bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken, woningen en bij andere manifestaties (als tegen-demonstratie), en (3) demonstraties die internationale spanningen kunnen opleveren, zoals bij demonstraties in de buurt van ambassades en consulaten en demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield.¹⁵⁷⁷ Voor een uitgebreide bespreking van de mogelijkheden om deze bijzondere demonstratietypen te beperken indien dat noodzakelijk is, verwijzen wij naar hoofdstuk 6 (Nederland) en naar de hoofdstukken 8-10 (Duitsland, Engeland en Frankrijk).

Uit ons vragenlijstonderzoek blijkt dat burgemeesters bij deze typen demonstraties over het algemeen vaker beperkingen opleggen dan bij andere demonstraties: van de 61 gemeentelijke respondenten geeft slechts 1 gemeente aan minder vaak beperkingen op te leggen bij deze demonstratietypen, tegenover 26 gemeenten die dit juist vaker doen.¹⁵⁷⁸ Ook valt op dat bij deze bijzondere demonstratietypen betrokken partijen, zoals omwonenden en demonstranten, een grote rol spelen bij de bespreking van eventuele maatregelen of beperkingen. Ten opzichte van de vraag of het wettelijk kader toereikend is voor het omgaan met lastige afwegingen bij de bijzondere typen demonstraties, zijn gemeenten verdeeld. De grootste groep respondenten geeft aan dat het kader voldoende aansluit. Het aantal respondenten dat aangeeft dat het kader niet voldoende mogelijkheden biedt, ligt hier echter relatief dicht bij. **In zowel de vragenlijst als de interviews wordt daarbij benoemd dat het probleem niet zozeer ligt bij het wettelijk stelsel, maar bij de handhaving en handhaafbaarheid van dat stelsel.**

Hieronder besteden we aandacht aan deze knelpunten die zich voordoen in de demonstratiepraktijk. Dit doen we door in de volgende paragrafen nader in te gaan op kernbevindingen ten aanzien van de drie demonstratietypen die in dit onderzoek centraal staan. In § 12.5 bespreken we vervolgens enkele overige bevindingen ten aanzien van het handelingsperspectief.

12.4.1 Demonstranten die bewust de grenzen van de wet overschrijden

Zoals we concluderen in § 12.2, biedt de wet in beginsel voldoende mogelijkheden om op te treden bij demonstraties; het wettelijk kader zoals dat momenteel wordt geboden, volstaat. Wanneer demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, kan er een noodzaak bestaan om dat wettelijk kader toe te passen.

¹⁵⁷⁷ Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 1.

¹⁵⁷⁸ De rest van de respondenten geeft aan ongeveer even vaak beperkingen op te leggen (17) of het niet te weten (17).

In dit verband is het essentieel om op te merken dat er een **tweetrapstoets** bestaat bij de beoordeling of beperkend dient te worden opgetreden bij demonstraties:

STAP 1 – Valt een protestactie onder de bescherming van de vreedzame demonstratievrijheid (artikel 11 lid 1 EVRM)? Bij deze eerste toets gaat het om de vreedzaamheidseis. Deze eis bepaalt of de demonstratievrijheid überhaupt in het geding is; acties komen namelijk geen bescherming van de demonstratievrijheid (meer) toe wanneer zij gewelddadig en daarmee niet (langer) vreedzaam zijn. Valt de protestactie onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid, dan is de primaire taak van de autoriteiten het eerbiedigen van de uitoefening van die vrijheid en waar nodig ook het beschermen en faciliteren ervan. Het gaat dan immers om de uitoefening van een fundamenteel recht.

STAP 2 – Als het een vreedzame demonstratie betreft, is het dan noodzakelijk om de demonstratie te beperken met het oog op de legitieme gronden (artikel 11 lid 2 EVRM)? Dat de actie onder de reikwijdte van het demonstratierecht valt, brengt niet met zich mee dat de overheid de demonstratie onder geen beding kan beperken en vormt evenmin een vrijbrief voor demonstranten om strafbare feiten te plegen. Ook demonstranten moeten zich aan de wet houden. Beperkend optreden door de autoriteiten is enkel mogelijk onder een aantal strikte voorwaarden; het gaat immers om het beperken van de uitoefening van een fundamenteel recht. Deze voorwaarden zijn dat de beperking moet berusten op een wettelijke basis, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

Deze tweetrapstoets maakt duidelijk dat bij protestacties allereerst moet worden beoordeeld of sprake is van een vreedzame demonstratie; pas wanneer dat het geval is, kan de noodzaak van beperkend optreden binnen het demonstratierechtelijk kader aan de orde komen. Ten aanzien van beide ‘trappen’ verdient een aantal zaken in het bijzonder nadere toelichting, namelijk: de uitleg van het vreedzaamheidsvereiste (trap 1) en de inzet van verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen bij demonstraties (trap 2).

Uitleg van het vreedzaamheidsvereiste

Zoals wij hierboven (onder de ‘eerste trap’) beschrijven, bepaalt het vreedzaamheidsvereiste volgens het internationale recht de grenzen van het demonstratierecht: is de actie niet vreedzaam, dan valt die actie niet (langer) onder de bescherming van de demonstratievrijheid. Demonstraties die naar hun omvang of aard verstorend maar niet gewelddadig zijn, vallen binnen het raamwerk van het demonstratierecht.¹⁵⁷⁹ **Het bepalende vereiste voor de reikwijdte van de demonstratievrijheid is dus het vreedzaamheidsvereiste en niet of een actie ordeverstorend is.**¹⁵⁸⁰ Uit rechtspraak van het EHRM volgt in dit verband bijvoorbeeld

¹⁵⁷⁹ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 70.

¹⁵⁸⁰ De minister van Justitie en Veiligheid lijkt in 2024 te menen dat ordeverstorende acties buiten de reikwijdte van de vreedzame demonstratievrijheid vallen getuige zijn stelling dat scherper onderscheid moet worden gemaakt tussen vreedzaam demonstreren en ordeverstorende acties, zie nieuwsbericht ‘Scherper onderscheid tussen demonstratie en ordeverstoring’ van 3 september 2024, te raadplegen op [binnenlandsbestuur.nl](https://www.binnenlandsbestuur.nl). Interessant in dit verband is een citaat van Adang, gedragswetenschapper en voormalig lector aan de Politieacademie: ‘(...) the starting premise here is that although crowds are sometimes associated all too easily with disorder and (a potential for)

dat blokkadeacties en bezettingsacties in beginsel onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid kunnen worden geschaard.¹⁵⁸¹

Volgens internationaalrechtelijke standaarden verliest een actie haar vreedzame karakter wanneer de organisatoren of deelnemers geweld gebruiken of een gewelddadige intentie hebben.¹⁵⁸² **Het EHRM neemt niet snel aan dat daarvan sprake is.** Enkele geweldsincidenten binnen een verder vreedzame demonstratie zijn onvoldoende om de gehele demonstratie als niet-vreedzaam aan te merken, of om alle deelnemers hun bescherming onder de demonstratievrijheid te ontnemen.¹⁵⁸³ Pas wanneer het geweld duidelijk wijdverbreid plaatsvindt binnen de demonstratie is deelname aan de bijeenkomst volgens het VN-Mensenrechtencomité als zodanig niet langer beschermd.¹⁵⁸⁴ Met andere woorden: het feit dat enkele personen zich gewelddadig gedragen, betekent niet dat andere, niet-gewelddadige demonstranten hun aanspraak op het demonstratierecht verliezen. Overigens kan een geweldpleger zich op diens beurt niet beroepen op het demonstratierecht ter rechtvaardiging van het gepleegde geweld; geweld is in het kader van een demonstratie niet toegestaan en daartegen kan worden opgetreden.

Het VN-Mensenrechtencomité erkent dat de grens tussen vreedzaam en niet-vreedzaam protest niet altijd scherp is te trekken. In die situaties geldt volgens het Mensenrechtencomité een **vermoeden van vreedzaamheid**: twijfel dient in het voordeel van de demonstranten te worden uitgelegd.¹⁵⁸⁵ Een dergelijk vermoeden van vreedzaamheid achten wij gerechtvaardigd. In de eerste plaats vanwege het fundamentele belang van de demonstratievrijheid in een democratische samenleving. In de tweede plaats omdat de demonstratievrijheid ruimte laat om op te treden tegen individueel strafbaar gedrag, zonder dat daarmee de gehele bijeenkomst haar grondrechtelijke bescherming verliest.¹⁵⁸⁶

Hoewel dit vermoeden van vreedzaamheid in de praktijk richtinggevend kan zijn, blijft de afbakening van het demonstratierecht in bepaalde gevallen onduidelijk, in het bijzonder als demonstranten **(ernstig) geweld tegen goederen of eigendommen** gebruiken. Volgens het VN-Mensenrechtencomité en de Guidelines van de Venice Commission en de ODIHR/OCSE kan ernstig geweld jegens goederen van anderen ertoe kan leiden dat de actie niet wordt

collective violence, peaceful assemblies should in fact be considered an integral, valued, and protected part of order in democratic societies.’ in O.M.J. Adang, ‘Understanding Collective Violence in Assemblies and Crowds’, in T. Abu El-Haj e.a. (red.), *The Oxford Handbook of Peaceful Assembly*, Oxford University Press: Oxford 2024, p. 533-550.

¹⁵⁸¹ Zie o.a. EHRM (Grote Kamer) appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 5 maart 2009, 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*); EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*); EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*); EHRM 26 januari 2025, appl. nr. 35834/22 e.a. (*Bodson e.a./België*); andere EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), par. 74; EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*); EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can/Turkije*). Zie hoofdstuk 6 van dit onderzoek.

¹⁵⁸² EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 48; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 92.

¹⁵⁸³ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen e.a./Nederland*), par. 50.

¹⁵⁸⁴ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 19.

¹⁵⁸⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 17; ; Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 18.

¹⁵⁸⁶ Zie ook N.J.L. Swart, ‘A man’s house as his castle?’ Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NTM/NJCM-Bull.* 2025/50, nr. 1, p. 47.

beschermd door het demonstratierecht.¹⁵⁸⁷ In de rechtspraak van het EHRM komen we geen expliciete overwegingen tegen dat (ernstig) geweld tegen eigendommen ook de vreedzaamheid zou kunnen ontnemen, maar deze redenering zou wel kunnen worden afgeleid uit overwegingen waarin het EHRM redeneert dat een demonstratie valt onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid omdat er geen sprake is van geweld tegen personen of eigendommen ('property').¹⁵⁸⁸ Over de mate van ernst van het geweld merkt het EHRM niets op. Overigens is het in dit verband relevant om op te merken dat het demonstratierecht en het recht op vrijheid van meningsuiting in beginsel ook de vorm beschermen waarin een mening wordt geuit; onder die vorm vallen niet alleen woorden en teksten, maar ook allerlei andere (non-verbale) uitingsvormen ('symbolic conduct').¹⁵⁸⁹ In hoeverre onder dergelijke andere (beschermde) uitingsvormen ook gewelddadigheden tegen goederen of eigendommen kunnen vallen – denk aan het in het kader van een demonstratie bekladden van cultureel erfgoed – is (nog) niet uitgekristalliseerd in de (Nederlandse) rechtspraak.

In de Nederlandse rechtspraak bestaat derhalve ruimte voor een verdere verduidelijking ten aanzien van de vreedzaamheidseis, waaronder in die gevallen waarin het gaat om (ernstig) geweld tegen goederen dan wel eigendommen. Het is wat ons betreft verdedigbaar als de (Nederlandse) rechter in lijn met het VN-Mensenrechtencomité en de Venice Commission en de ODIHR/OCSE niet-vreedzaamheid zou aannemen als sprake is van het opzettelijk ernstig schade toebrengen aan de goederen van anderen. Zoals we hierboven ook schrijven, betekent het gegeven dat sommige demonstranten geweld gebruiken niet dat daarmee de gehele demonstratie als niet-vreedzaam kan worden beschouwd.¹⁵⁹⁰

Zo schaaft het gerechtshof Den Haag (anders dan de politierechter in eerste aanleg) het door klimaatactivisten besmeuren van het schilderij *Meisje met de parel* van Johannes Vermeer in het Mauritshuis onder de reikwijdte van de artikelen 10 en 11 EVRM.¹⁵⁹¹ Het hof stelt daartoe dat uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat artikel 11 EVRM betrekking heeft op uiteenlopende vormen van protest, en het recht omvat om – binnen de door het tweede lid van die bepaling gestelde grenzen – tijd, plaats en wijze van protest vrijelijk te kiezen. Volgens het hof kan elke demonstratie een zekere mate van 'disruption to ordinary life' met zich meebrengen.¹⁵⁹² Op de vreedzaamheidseis gaat het hof verder echter niet in, terwijl het hof wel komt tot een strafrechtelijke veroordeling van de klimaatactivisten voor een geweldsdelict, namelijk het misdrijf 'geweld in vereniging gepleegd' (artikel 141 Wetboek van Strafrecht). Dat roept de vraag op hoe dit zich volgens de rechter verhoudt tot de vreedzaamheidseis. Gewelddadig gedrag van demonstranten kan er immers toe leiden dat hun actie niet (langer) vreedzaam is en derhalve niet (meer) de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM

¹⁵⁸⁷ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 15; VN-Mensenrechtencomité 6 juli 2022, CCPR/C/135/D/2703/2015 (*Likhovid/Belarus*), par. 7.8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 51.

¹⁵⁸⁸ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 58-59; EHRM 3 mei 2022, appl. nr. 18079/15 (*Bumbes/Roemenië*), par. 47; EHRM 18 januari 2022, appl. nr. 22665/10 (*Pashinyan/Armenië*), par. 44-45; EHRM 14 november 2022, appl. nr. 41226/09 (*Işikirik/Turkije*), par. 45-47. Zie in dit verband ook EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 41.

¹⁵⁸⁹ A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM/NJCM-Bull.* 2017/02, p. 147.

¹⁵⁹⁰ EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*), par. 50.

¹⁵⁹¹ Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347.

¹⁵⁹² *Ibid.*

toekomst. Een verdere motivering van dergelijke keuzes in demonstratierechtelijke zaken zou de rechtspraktijk ten goede kunnen komen.

In een vergelijkbare Engelse zaak – waarin demonstranten soep gooiden over Vincent van Goghs *Zonnebloemen* in de National Gallery – overweegt de hoger-beroepsrechter bijvoorbeeld expliciet: ‘While shocking, their actions were not violent. For these reasons, Articles 10 and 11 were engaged on the facts of the Sunflowers case (albeit significantly weakened).’¹⁵⁹³

Inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen

Zoals wij in de inleiding van deze paragraaf onder de ‘tweede trap’ benoemen, brengt het gegeven dat een protestactie valt onder de reikwijdte van het demonstratierecht, niet met zich mee dat de overheid de demonstratie onder geen beding kan beperken. Het vormt evenmin een vrijbrief voor demonstranten om strafbare feiten te plegen. Tegen demonstranten kan beperkend worden opgetreden in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke zin wanneer wordt voldaan aan de eisen die lid 2 van artikel 11 EVRM hieraan stelt: de beperking moet berusten op een wettelijke basis, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Over de toepassing van diverse bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden – evenals over bepaalde EHRM-begrippen in strafrechtelijke context – bestaat in de rechtspraktijk discussie en onduidelijkheid. Hieronder bespreken wij enkele bevindingen van ons onderzoek hierover.

Inzet last onder dwangsom – In de literatuur wordt discussie gevoerd over de toelaatbaarheid van het (preventief) opleggen van een last onder dwangsom in de zin van artikel 125 Gemw en artikel 5:32 Awb teneinde demonstratierechtelijke voorschriften van de burgemeester af te dwingen (zie hoofdstuk 4.3.3).¹⁵⁹⁴ **De last onder dwangsom is in onze optiek geen eigend middel om de naleving van voorschriften uit de Wet openbare manifestaties te verzekeren.** Hoewel in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties wordt overwogen dat bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen naast de Wet openbare manifestaties van toepassing blijven¹⁵⁹⁵ – wat begrijpelijk is omdat demonstranten anders met een beroep op het demonstratierecht ongestraft strafbare feiten zouden kunnen plegen – betekent dit volgens ons niet dat daarmee ook de algemene *bestuursrechtelijke* handhavingsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (waaronder de last onder dwangsom) onverkort van toepassing zijn. Dat de regering de uitzonderingspositie van strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen expliciet noemt, bevestigt naar ons idee dat de regering de Wet openbare manifestaties ziet als een geprivilegieerde *specialis*, dat wil zeggen de wet waarin het integrale instrumentarium staat om de uitoefening van fundamentele rechten (waaronder

¹⁵⁹³ *R. v Hallam and Others* [2025] EWCA Crim 199, par. 41-42.

¹⁵⁹⁴ Zie de discussie in het Nederlands Juristenblad (NJB). S. Wirken & S. Wirken, ‘Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties’, *NJB* 2025/584; J.L.W. Broeksteeg, M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong & S.K. Hooijer, ‘Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties. Onrechtmatig en ongewenst. Reactie op ‘Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties’’, *NJB* 2025/1041; S. Wirken & S. Wirken, ‘Naschrift’, *NJB* 2025/1042. Noah Boomgaardt & Menno Scheurwater, De last onder dwangsom bij een repressief beëindigde demonstratie. Reactie op ‘Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties: onrechtmatig en ongewenst’ welke een reactie was op ‘Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties’, *NJB* 2025/2687; Sander Wirken & Stefan Wirken, Naschrift, *NJB* 2025/2393 en Hansko Broeksteeg, Michiel van Emmerik, Rian de Jong & Simone Hooijer, Naschrift, *NJB* 2025/2394.

¹⁵⁹⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

het recht tot betoging ex artikel 9 Gw) in goede banen te leiden. De Wet openbare manifestaties is als bijzondere bestuursrechtelijke wet tot stand gebracht om de maatregelen ten opzichte van demonstraties te reguleren, met eigen sancties in het geval van niet-naleving van bepalingen uit die wet (artikel 11 Wom).¹⁵⁹⁶ Zoals wij ook overwegen ten aanzien van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet, behoort de Wet openbare manifestaties de uitoefening van de in de artikelen 6 en 9 Gw verankerde grondrechten zoveel mogelijk uitputtend te regelen.¹⁵⁹⁷ Vermeldenswaardig in dit verband is dat de Duitse demonstratiewet eveneens de toepassing van meer algemene bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals bestuursdwang uitsluit vanwege het uitputtende bestuursrechtelijke karakter van die wet (zie § 8.3.3).

Inzet noodbevoegdheden – Zoals Brouwer en Schilder recentelijk overwegen, zijn de noodbevoegdheden (het noodbevel en de noodverordening in de zin van de artikelen 175 en 176 Gemw, zie § 4.3.1) nauwelijks geclausuleerd en bedoeld voor een breed palet van zeer uitzonderlijke en onvoorzienbare situaties, namelijk bij ernstige wanordelijkheden of rampen waarbij de reguliere burgemeestersbevoegdheden niet volstaan.¹⁵⁹⁸ Het betreft ingrijpende bevoegdheden die zich ter beperking van de demonstratievrijheid alleen laten rechtvaardigen in geval van een heldere wettelijke grondslag en strikte noodzakelijkheid. **Wij menen dat de artikelen 175 en 176 Gemw daarin onvoldoende voorzien en achten het aanbevelingswaardig om in de Wet openbare manifestaties zelf specifieke noodbevoegdheden te creëren**, omdat deze constructie beter past in het systeem van de Grondwet. Roorda, Brouwer en Schilder overwegen in dit verband in het evaluatierapport van de Wet openbare manifestatie (2015) dat het creëren van dergelijke specifieke bevoegdheden wenselijk is, omdat de Wet openbare manifestaties een integrale wet behoort te zijn waarin de uitoefening van de in de artikelen 6 en 9 Gw verankerde grondrechten zoveel mogelijk uitputtend wordt geregeld.¹⁵⁹⁹

Verplaatsen van demonstranten – In een recente uitspraak overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat artikel 176a Gemw (de bestuurlijke ophouding) volgens de wetgever het aangewezen middel is om over te gaan tot verplaatsing van demonstranten, gepaard gaande met vrijheidsontneming, met het oog op de handhaving van de openbare orde. Dat artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid op een door hem aangewezen plaats personen tijdelijk te doen ophouden, welke ophouding volgens de Afdeling mede kan omvatten het overbrengen naar die plaats.¹⁶⁰⁰ In lijn met deze uitspraak – en zoals eerder ook bepleit door Roorda en Brouwer¹⁶⁰¹ – **zou de bestuurlijke ophoudingsbevoegdheid van artikel 176a juncto artikel 154a Gemw door de burgemeester kunnen worden toegepast**, mits daarbij wordt voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden inzake het noodbevel. Het gaat hier om buitengewone omstandigheden: pas wanneer de demonstranten na de beëindiging van de demonstratie op grond van artikel 7 Wom ook het daarop gegeven

¹⁵⁹⁶ Vgl. deze uitspraak van de Duitse rechter: VGH München 10 januari 2020, *BeckRS* 2020, 1181, par. 2.1. Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 8, § 8.3.3. Met betrekking tot artikel 11 Wom wordt in de literatuur gesproken van een geprivilegieerde systematische specialis, zie Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, AB 2012/202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, AB 2013/68, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

¹⁵⁹⁷ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 286.

¹⁵⁹⁸ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Bevindt de betogingsvrijheid zich in de gevarezone? Over het demonstratieverbod in de Amsterdamse noodverordening', 26 november 2024, www.nederlandrechtsstaat.nl.

¹⁵⁹⁹ B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015, p. 286.

¹⁶⁰⁰ ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577, r.o. 5.3, met verwijzing naar *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, blz. 25.

¹⁶⁰¹ B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', AA 2022.

noodbevel overtreden (door de beëindiging van de demonstratie op grond van artikel 7 Wom staat het uitputtende karakter van de Wet openbare manifestaties niet (langer) in de weg aan de inzet van de noodbevoegdheid), kan bestuurlijke ophouding worden toegepast.¹⁶⁰² Het is daarbij van belang dat dit binnen de eisen gebeurt die het EVRM daaraan stelt, in het bijzonder in de artikelen 5 en 11 EVRM. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak en eerder ook het gerechtshof Amsterdam overwegen, kan het bestuurlijk verplaatsen van personen als een vorm van vrijheidsbeneming worden aangemerkt, dat slechts kan plaatsvinden op grond van een specifieke wettelijke grondslag; (enkel) het noodbevel van artikel 175 Gemw vormt niet een dergelijke grondslag (zie hierover verder § 4.3.2).¹⁶⁰³ Voor zover overigens de eisen die het EVRM stelt aan het gedwongen (bestuurlijk) verplaatsen van demonstranten ruimte bieden aan minder strikte toepassingsvoorwaarden dan die de gemeentewettelijke regeling van de bestuurlijke ophouding ex artikel 176a juncto artikel 154a Gemw tot op heden kent, is het aanbevelenswaardig om die wettelijke regeling hierop aan te passen. Uit ons onderzoek volgt dat de noodzaak van een in de praktijk werkbaar(der) instrument wordt gevoeld. Nu worden in de rechtspraak, vanwege de (vermeende) complexiteit van de huidige bestuurlijke ophoudingsregeling, andere bevoegdheden (oneigenlijk) ingezet om demonstranten gedwongen te verwijderen en te verplaatsen.

Het op strafvorderlijke grondslag verwijderen en verplaatsen van demonstranten (artikel 53 Sv), zonder intentie om deze demonstranten te vervolgen, achten wij een oneigenlijke toepassing van het strafrecht.¹⁶⁰⁴ Deze opvatting werd gedeeld door de deelnemers aan de kennistafels die wij in het kader van dit onderzoek hebben gehouden. Het betreft immers een verplaatsing van demonstranten met als doel de handhaving van de openbare orde en niet met als doel om de verdachte te geleiden naar een plaats van verhoor. Voor de verplaatsing met als doel de handhaving van de openbare orde dient een instrument te worden gebruikt dat daar daadwerkelijk voor is ingericht, te weten de zojuist besproken gemeentewettelijke bestuurlijke ophouding (artikel 176a juncto artikel 154a Gemw).

Ook ten aanzien van de toepassing van de **artikelen 3 en 7 Politiewet** bij het verwijderen van demonstranten van bijvoorbeeld snelwegen of uit gebouwen, bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van deze bevoegdheden in de context van het demonstratierecht. Mogen demonstranten bijvoorbeeld dusdanig ver worden verwijderd dat ze niet binnen korte termijn kunnen terugkeren naar de snelweg of het gebouw? Hier bestaat tot op heden geen jurisprudentie over. Het eerder besproken argument dat artikel 175 Gemeentewet te algemeen is geformuleerd en daarom onvoldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is om als grondslag voor vrijheidsontneming te kunnen dienen, zou ook kunnen gelden voor de toepassing van de artikelen 3 en 7 Politiewet.¹⁶⁰⁵ Dat zou betekenen dat verwijdering wel kan worden gebaseerd op deze bepalingen, maar verplaatsing niet. Daarvoor moeten meer specifieke bevoegdheden worden toegepast (zoals artikel 176a juncto artikel 154a Gemw).

¹⁶⁰² B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', AA 2022, p. 456.

¹⁶⁰³ Hof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037; ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577, r.o. 5.3.

¹⁶⁰⁴ Zie ook: RTV Utrecht, 'Hoogleraar: 'OM maakt oneigenlijk gebruik van strafrecht bij oppakken demonstranten'', 18 mei 2024, www.rtvutrecht.nl; College voor de Rechten van de Mens, 'Tegenspraak onder druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland', september 2025, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/24d329a2-cdb0-4f6e-9429-fb7ef9cf5e38>, p. 35.

¹⁶⁰⁵ Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080. Zie hierover ook B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', AA 2022, p. 452-456. Zie ook gerechtshof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037.

Gebruik van ingrijpende privacy-beperkende maatregelen ter handhaving van de openbare orde bij ontbreken (dreigende) strafbare feiten – Wanneer er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten is het gebruik van ingrijpende privacy-beperkende maatregelen ter handhaving van de openbare orde door de politie niet toegestaan op grond van huidige Nederlandse wettelijke regelingen. Voorbeelden van dergelijke ingrijpende maatregelen zijn het **deelnemen aan besloten chatgroepen van demonstranten, het thuis bezoeken van demonstranten of het fotograferen of filmen van demonstranten met als doel hen te identificeren**. Het betreft inbreuken op het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratie, maar ook op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Voor beperkingen van deze rechten biedt artikel 3 Politiewet geen kenbare wettelijke basis op grond waarvan dit overheidsoptreden voorzienbaar is voor burgers die hun mening willen uiten door te demonstreren. Bovendien is dergelijk optreden niet noodzakelijk in een democratische samenleving.

Afschrikwekkend effect ten aanzien van het plegen van (ernstige) strafbare feiten – Specifiek ten aanzien van de toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium lijken het Openbaar Ministerie en de Nederlandse strafrechter restricties dan wel leerstukken die het EHRM in zijn rechtspraak heeft gesteld voor de strafrechtelijke aanpak van demonstranten, in sommige gevallen strikter uit te leggen dan het Europese Hof doet. Zo zijn zij bij demonstranten die de wet (ernstig) overtreden in bepaalde zaken terughoudend met het eisen of het opleggen van een straf vanwege het afschrikwekkende effect ervan (*chilling effect*), terwijl het EHRM hierin soms meer ruimte laat. **In kennistafels en interviews die wij in het kader van dit onderzoek hebben gehouden, wordt benoemd dat hoewel een straf geen *chilling effect* dient te veroorzaken op de uitoefening van het recht om te demonstreren, een afschrikwekkend effect wel gerechtvaardigd kan zijn ten aanzien van het plegen van (ernstige) strafbare feiten.** Het belang van handhaving van strafbare feiten kan in dit verband niet buiten beschouwing worden gelaten. Zo wordt tijdens de kennistafels en interviews benadrukt **dat normhandhaving ook vanuit staatsrechtelijk perspectief van belang kan zijn en dat normen geen ‘lege hulzen’ moeten zijn.** ‘De rechtsstaat verliest namelijk zijn legitimiteit wanneer rechtstatelijke regels niet meer worden gehandhaafd’, zo overweegt een wetenschapper.

Vermeldenswaardig in dit verband is dat het Openbaar Ministerie ons in de context van onder andere wegblokkades te kennen gaf dat het niet overgaat tot vervolging voor het handelen in strijd met een door de burgemeester gestelde demonstratiebeperking (artikel 11 Wom), omdat de rechter demonstranten niet veroordeelt voor een enkele Wom-overtreding.¹⁶⁰⁶ Door gesprekspartners vanuit de gemeente en de politie wordt het gebrek aan vervolging van strafbaar gedrag dat wordt begaan bij demonstraties problematisch gevonden. Een vertegenwoordiger van een politievakbond benadrukt in dit verband bijvoorbeeld: ‘als er niet wordt gedemonstreerd volgens de voorwaarden, dan moet dit consequenties hebben’. Uit recent onderzoek van Keesman volgt eveneens dat politieambtenaren het gebrek aan vervolging moeilijk vinden uit te leggen aan zowel de samenleving als de politie zelf: het geeft ‘een signaal aan de gemeenschap en het doet iets met de legitimiteit van ons bestaan. Het doet afbreuk aan ons politiewerk’.¹⁶⁰⁷

¹⁶⁰⁶ Zie in dit verband echter bijvoorbeeld wel: HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, NJ 2025/49, m.nt. N. Rozemond.

¹⁶⁰⁷ L. Keesman, ‘Faciliteren én handhaven: politie- ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties’, *Justitiële Verkenningen* 2025/51(2), p. 72.

Dat normhandhaving geen lege huls moet zijn, **laat onverlet dat sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn**. Het EHRM overweegt bijvoorbeeld dat vrijheidsbeneming in beginsel geen passende sanctie is voor deelname aan een vreedzame demonstratie.¹⁶⁰⁸ Het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor niet-gewelddadig gedrag zal al snel disproportioneel zijn; in dit kader kan worden gedacht aan de disproportioneel hoge straffen die de afgelopen jaren door de Engelse en Duitse rechter zijn opgelegd.¹⁶⁰⁹ Deze tendens van (steeds hogere) gevangenisstraffen voor gedrag gerelateerd aan de uitoefening van de demonstratievrijheid is zorgwekkend.

Uitleg van het begrip reprehensible act – Volgens het EHRM kan strafrechtelijk optreden jegens demonstranten zijn toegestaan wanneer zij laakbaar gedrag (*reprehensible acts*) vertonen. Van laakbaar gedrag is volgens het Hof sprake wanneer demonstranten het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in het geval van een normale uitoefening van de demonstratievrijheid.¹⁶¹⁰ In sommige zaken over strafbaar gedrag van demonstranten hanteert de Nederlandse strafrechter **mogelijk een te strikte interpretatie** van het begrip *reprehensible act*, zoals dat door het EHRM wordt toegepast. Dit kan ertoe leiden dat de rechter in bijvoorbeeld zaken waarin demonstranten lokaal- of erfvredebreuk plegen, concludeert dat demonstranten worden vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging omdat hun gedragingen niet als wederrechtelijk worden aangeduid of omdat artikel 138 Sr (huisvredebreuk) buiten toepassing wordt gelaten.¹⁶¹¹ Door helderheid te geven over de grenzen van het toelaatbare en op te treden wanneer die grenzen worden overschreden, wordt de ruimte voor vreedzame demonstraties zichtbaarder.

In enkele (recente) uitspraken lijkt het EHRM strafrechtelijk optreden bovendien eveneens mogelijk te achten buiten een *reprehensible act* om, namelijk indien het demonstranten betreft die deelnemen aan een verboden demonstratie (*Eckert/Frankrijk*)¹⁶¹² of die weigeren gevolg te geven aan een politiebevel om zich te verwijderen van een niet (langer) voor het publiek toegankelijk deel van een gebouw (*Kári Orrason e.a./IJsland*).¹⁶¹³ Het is volgens het Hof evenwel niet toegestaan een demonstrant te vervolgen enkel vanwege het feit dat diegene deelnam aan een vreedzame demonstratie, zonder daarbij iets onwettigs, gewelddadigs of obsceens ('illegal, violent or obscene') te hebben gedaan.¹⁶¹⁴

12.4.2 Demonstraties die schuren met andere fundamentele rechten of leiden tot internationale spanningen

Het samenkomen in groepen om een mening te uiten, is van oudsher een middel om maatschappelijke onvrede kenbaar te maken. Het demonstratierecht is bij uitstek een recht dat kan schuren en knellen, dat ongemak kan veroorzaken of kan leiden tot boosheid bij personen die

¹⁶⁰⁸ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*), par. 65.

¹⁶⁰⁹ Bijvoorbeeld *R. v Hallam and Others* [2025] EWCA Crim 199 en AG Berlijn-Tiergarten 26 april 2023 (324 Cs) 237 Js 2886/22 (196/22), *BeckRS* 2023, 13582.

¹⁶¹⁰ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 173.

¹⁶¹¹ Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6076, Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005 en Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022. Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 5.

¹⁶¹² EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (*Eckert/Frankrijk*), par. 73-75.

¹⁶¹³ EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*), par. 64-69.

¹⁶¹⁴ EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26985/03 (*Galstyan/Armenië*), par. 115.

het niet eens zijn met de standpunten van de demonstranten. Het demonstratierecht kan worden gebruikt om omstreden ideeën of doelen uit te dragen, zo overweegt het VN-Mensenrechtencomité. Dit moet dan ook tot op zekere hoogte worden getolereerd; in een pluralistische samenleving dient men rekening te houden met een verscheidenheid aan opvattingen over waarden die in de samenleving leven.¹⁶¹⁵

Tegelijkertijd is het demonstratierecht niet absoluut en dient rekening te worden gehouden met andere fundamentele rechten die de democratische rechtsstaat beschermt. In dat kader kan begrenzing van de demonstratievrijheid noodzakelijk zijn wanneer de uitoefening van dit recht fundamentele rechten van anderen disproportioneel in het gedrang brengt (zie ook § 6.3 voor een bespreking van de huidige beperkingsmogelijkheden naar Nederlands recht). Dit mag echter geen vrijbrief zijn om (ingrijpende) beperkende maatregelen te rechtvaardigen, zoals recent zichtbaar is in Engeland, waar nieuwe wetgeving onder het mom van bescherming van de rechten van anderen leidt tot een aanzienlijk restrictievere regulering van demonstraties.

Demonstraties mogen in Nederland door de burgemeester enkel worden beperkt op grond van drie beperkingsgronden: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom). Voor het expliciet afwegen van botsende fundamentele rechten bij de beoordeling of een beperking van een demonstratie noodzakelijk is, is in het Nederlandse recht geen juridische grondslag te vinden. In andere landen, zoals Duitsland, zien we dat wettelijke beperkingsgronden als ‘openbare orde’ of ‘openbare veiligheid’ ruimer worden uitgelegd, in die zin dat daaronder ook de rechten van anderen kunnen worden geschaard. In Nederland heeft de wetgever bij de totstandkoming van artikel 9 Gw bewust gekozen voor het criterium ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’, en niet voor het criterium ‘in het belang van de openbare orde’ dat zich ruimer laat uitleggen.¹⁶¹⁶ Het begrip ‘wanordelijkheden’ is echter niet gedefinieerd. In de parlementaire geschiedenis van de Wet openbare manifestaties wordt overwogen dat de betekenis van de beperkingsgrond tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context waarbinnen de grond wordt ingeroepen. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.¹⁶¹⁷

Met het oog op deze overwegingen wordt het wanordelijkhedenbegrip bijvoorbeeld in de context van abortusklinieken tot op zekere hoogte ingezet ter bescherming van de rechten van anderen. Gelet op de gevoelige context verdienen bezoekers van een abortuskliniek volgens de rechter in zekere mate meer bescherming dan bezoekers van andere openbare locaties.¹⁶¹⁸ **Wanneer er precies sprake is van wanordelijkheden is tot op heden echter niet helder en levert, zoals onder meer volgt uit interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gehouden, onduidelijkheid op in de praktijk.** Dit is blijkens ons onderzoek in het bijzonder het geval bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken.

¹⁶¹⁵ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 7.

¹⁶¹⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 34.

¹⁶¹⁷ *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 17; ABRvS 21 september 2009, ECLI:NL:RVS:2016:2521.

¹⁶¹⁸ Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957 en ECLI:NL:RBAMS:2022:9960; Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477.

Op het moment van schrijven van dit rapport zijn meerdere **anti-abortus/pro-life-demonstratie-zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig**, waarin de Afdeling naar verwachting richtingbepalende uitspraken zal doen over de uitleg van het wanordelijkhedenbegrip.¹⁶¹⁹ Deze uitspraken zal de Afdeling na de afrondingsdatum van dit rapport doen en zijn daarom niet meegenomen in de analyse.

Het is dus mogelijk dat oplossingsrichtingen zich (in de recente toekomst) in de rechtspraak verder zullen uitkristalliseren, bijvoorbeeld doordat de rechter het wanordelijkhedenbegrip dusdanig interpreteert dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer net als in Duitsland verdergaand kan worden meegewogen.¹⁶²⁰ Is dit niet het geval, dan kan de wetgever overwegen nadere stappen te zetten. Het in dit verband meer algemeen aanpassen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom in die zin dat daar een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd naar het voorbeeld van een van de legitieme doelen van artikel 11 lid 2 EVRM, achten wij niet wenselijk. Meerdere respondenten geven in dit verband tijdens ons onderzoek aan dat er een risico bestaat dat een dergelijke beperkingsgrond verwordt tot een soort ‘vergaarbak’, waarbij het risico bestaat dat de uitoefening van het demonstratierecht met een beroep op deze beperkingsgrond disproportioneel wordt ingeperkt. Het nauwkeurig afbakenen van een dergelijk doelcriterium is geen sinecure, omdat doelcriteria naar hun aard tamelijk multi-interpretabel zijn. Daar komt bij dat een dergelijke aanpassing van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties slechts ten dele een oplossing kan bieden voor het beschermen van kliniekbezoekers tegen een inbreuk op hun recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door anti-abortus/pro-life-actievoerders. Gesprekspartners geven tijdens interviews namelijk aan dat bepaalde actiegroepen voortdurend op zoek zijn naar nieuwe manieren om kliniekbezoekers aan te spreken. Zo zeggen sommige actievoerders niet te demonstreren maar enkel te flyeren of een eenmensprotest te houden, om op die manier ervoor te zorgen dat de Wet openbare manifestaties op hen niet van toepassing zou zijn.

Een andere invalshoek zou zijn om de wetgeving – zoals in Duitsland, Engeland en Frankrijk – meer op de specifieke problematiek toe te spitsen, bijvoorbeeld door het strafbaar stellen van specifiek en indringend op de persoonlijke levenssfeer inbreuk makend gedrag in een afgebakende zone rondom abortusklinieken. Dit zou evenwel een kritische overweging vergen van onder andere het toepassingsbereik van die bepaling, de formulering van het verboden gedrag en de zwaarte van de sanctie, zodat de strafbaarstelling niet verder gaat dan noodzakelijk is.¹⁶²¹ Het uitgangspunt dient immers de redelijke afweging tussen betrokken rechten te blijven. In dit verband kan het Duitse verbod op ‘stoepintimidatie’ bij abortusadviescentra en abortusklinieken inspiratie bieden. Het gaat daarbij om een bufferzone van 100 meter rondom die centra en klinieken waarin het verboden is op een voor de zwangere persoon waarneembare wijze enige activiteit te verrichten die diens toegang tot de kliniek of het centrum kan belemmeren. Het betreft geen integraal verbod op demonstreren of het op andere wijze actievoeren bij de abortuskliniek; per individueel geval moet worden beoordeeld in hoeverre de protestactie een intimiderend effect heeft of anderszins een aanzienlijke druk uitoefent (zie § 8.5.1).

¹⁶¹⁹ Persagenda Raad van State van 10 juni, zie: https://www.raadvanstate.nl/actueel/persagenda/?CalDtm=20250610&evt_SttDtm=20250610&evt_EndDtm=20250610.

¹⁶²⁰ N.J.L. Swart, ‘Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?’ *TvCR* 2024/15, nr. 2.

¹⁶²¹ *Ibid*, p. 134 e.v.

Overigens kan de civiele rechter in het geval van conflicten tussen fundamentele rechten eventueel ook uitkomst bieden in horizontale rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld tussen een abortuskliniek en demonstranten. De civiele rechter is in het verleden wel eens tot de conclusie gekomen dat het gedrag van de demonstranten in de nabijheid van een abortuskliniek in die specifieke zaken dient te worden gekwalificeerd als een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Op die grondslag heeft de civiele rechter in de zaak *Van den Dungen* uit 1990 het verzoek toegewezen van een abortuskliniek om een straatverbod van 250 meter op te leggen¹⁶²²; een verbod dat heeft standgehouden tot aan het ECRM (het voormalige voorportaal van het EHRM) toe.¹⁶²³ Daarbij dient te worden opgemerkt dat het, juist omdat het gaat om de bescherming van fundamentele rechten, onwenselijk is om de bescherming daarvan enkel aan particuliere actoren over te laten.

Wanneer een meningsuiting tijdens een demonstratie de grens overschrijdt, zoals bij *hate speech*, kan het Openbaar Ministerie daar via bestaande strafrechtelijke bepalingen repressief tegen optreden. De vraag of er sprake is van *hate speech* deed zich in dit onderzoek met name voor met betrekking tot demonstratieve vernielingen van religieuze geschriften.

Het tijdens een demonstratie vernielen van een religieus geschrift is in Nederland op zichzelf niet strafbaar.¹⁶²⁴ Zoals de rechtbank Den Haag overweegt in een uitspraak van 23 november 2023, kan de specifieke handeling van het vernielen van een religieus geschrift, bezien in de bredere context ervan, wel een versterkende werking hebben op de kwalificatie van bepaalde uitlatingen als strafbaar in de zin van artikel 137c Sr.¹⁶²⁵

Het EHRM lijkt enige beoordelingsruimte te laten voor een door nationale autoriteiten opgelegde beperking van vernielingen van religieuze geschriften in lijn met nationale wetgeving.¹⁶²⁶ Nieuwenhuis overweegt in dit kader dat de Grondwet noch het EVRM zich verzetten tegen de strafbaarstelling van gedragingen als het verbranden van de Koran en dat de keuze in die zin aan de wetgever is.¹⁶²⁷ Tegelijkertijd overweegt hij dat een daadwerkelijke (positieve) verplichting om dit strafbaar te stellen uit de bestaande EHRM-rechtspraak niet is af te leiden.¹⁶²⁸ Wordt een gedraging – zoals de vernieling van religieuze geschriften – door het EHRM gekwalificeerd als een ernstige vorm van *hate speech* of misbruik van recht (in de zin van artikel 17 EVRM), dan kan dit anders zijn en zou er een verplichting kunnen ontstaan deze tegen te gaan met het oog op het discriminatieverbod en de bescherming van de godsdienstvrijheid.¹⁶²⁹

Ten aanzien van tegendemonstraties – dat wil zeggen demonstraties die zich richten tegen een andere manifestatie zoals een protestmars of een herdenkingsbijeenkomst – kan het volgende worden opgemerkt. **Een tegendemonstratie** – die onderscheiden dient te worden van

¹⁶²² Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999.

¹⁶²³ ECRM (/EHRM) 22 februari 1995, appl. nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*). Zie hierover uitgebreider: N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Bufferzones bij abortusklinieken', in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 200-201.

¹⁶²⁴ A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1, p. 14.

¹⁶²⁵ Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966. Zie ook Hof Den Haag 6 augustus 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1389.

¹⁶²⁶ EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*), par. 43; EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*), par. 47; EHRM 13 september 2005, appl. nr. 42571/98 (*I.A./Turkije*), par. 29; A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1, p. 15-16.

¹⁶²⁷ A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1, p. 18.

¹⁶²⁸ Ibid.

¹⁶²⁹ Ibid, p. 18.

vijandig publiek (*hostile audience*) dat als doel heeft om geweld te plegen tegen manifestanten of om de oorspronkelijke manifestatie ernstig te verstoren – **komt op grond van internationale mensenrechtenverdragen in beginsel net zoveel bescherming toe als de oorspronkelijke manifestatie waartegen zij zich richt, ook als die andere manifestatie bijvoorbeeld een herdenkingsbijeenkomst is.**¹⁶³⁰ Autoriteiten hebben een positieve verplichting om zich actief in te spannen, zodat beide manifestaties vreedzaam en veilig kunnen verlopen.¹⁶³¹ Iets dergelijks heeft ook het Duitse constitutionele hof geoordeeld ten aanzien van tegendemonstraties die tijdens bijvoorbeeld nationale dodenherdenking plaatsvinden. Hoewel in sommige Duitse deelstaten de wet demonstraties op die herdenkingsdag en op enkele andere specifiek aangewezen ‘stille dagen’ integraal verbiedt, oordeelt deze hoogste Duitse rechter dat desalniettemin een belangenafweging in het individuele geval is vereist.¹⁶³² Er dient naar een zorgvuldig evenwicht te worden gezocht waarbij alle belangen zoveel mogelijk moeten worden meegewogen (zie § 8.5.3).

Uit de wetgeschiedenis volgt dat de toepassing van de beperkingsgrond ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ afhankelijk is van de context waarin deze wordt ingeroepen. De mate van orde en rust die algemeen wordt verwacht op een bepaalde locatie speelt een rol in het bepalen wanneer de grens van wanordelijkheden is overschreden.¹⁶³³ Bij een herdenking is het mogelijk dat die grens van wanordelijkheden eerder is bereikt, aangezien er een grotere verwachting bestaat van rust en orde die nodig is voor de stilte en waardigheid die dergelijke bijeenkomsten kenmerken.¹⁶³⁴ Een tegendemonstratie die veel lawaai maakt, zou daardoor eerder als een verstoring van de herdenking kunnen worden gezien. In zulke gevallen kan het noodzakelijk zijn om de tegendemonstratie naar een andere locatie te verplaatsen, op enige afstand van de herdenking. Dit ligt echter anders wanneer sprake is van een stille tegendemonstratie, die in beginsel geen versturende invloed op de herdenking uitoefent.¹⁶³⁵ Bovendien is het verbieden (artikel 5 Wom) of beëindigen (artikel 7 Wom) van een vreedzame tegendemonstratie waarbij (dreigende) wanordelijkheden worden veroorzaakt door anderen dan de demonstranten zelf uitsluitend toegestaan in uitzonderlijke situaties, wanneer zelfs de inzet van heel veel politie – nog meer dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal – er niet voor kan zorgen dat de burgemeester de demonstratie tegelijkertijd met de andere manifestatie veilig kan laten plaatsvinden.

Ook in het **empirisch onderzoek** is aandacht besteed aan demonstraties die schuren met andere fundamentele rechten of leiden tot internationale spanningen. Uit de vragenlijst blijkt dat met name demonstraties bij abortusklinieken relatief vaak voorkomen: in 9 van de 12 gemeenten waar een abortuskliniek is, komt minstens maandelijks of vaker een demonstratie voor. Burgemeesters leggen bij demonstraties bij abortusklinieken vaak locatiebeperkingen op, hoofdzakelijk om praktische en ruimtelijke redenen. Daarnaast worstelen veel gemeenten met de vraag ‘welk doelcriterium eventueel ingezet zou kunnen worden als een beperking noodzakelijk wordt geacht’. Zoals we hierboven ook vermelden, is het bijvoorbeeld niet duidelijk in

¹⁶³⁰ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 14; zie ook punt 2 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*), ECHR 2012, 212.

¹⁶³¹ EHRM 1 december 2020, appl. nr. 46712/15 (*Berkman/Rusland*), par. 46.

¹⁶³² BVerfG 27 oktober 2016, 1 BvR 458/10, NVwZ 2017, 461.

¹⁶³³ *Kamerstukken II*, 1985/76, 19247, nr. 3, p. 17.

¹⁶³⁴ Zie in dit verband ook Amnesty International Netherlands, ‘Demonstreren bij herdenkingen’, april 2025, www.amnesty.nl.

¹⁶³⁵ Zie in dit verband ook: VGH Mannheim 25 april 2007, 1 S 2828/06, BeckRS 2007, 24109; zie ook OVG Koblenz 20 maart 2013, 7 A 11277/12, NVwZ-RR 2013, 641.

hoeverre gebruik kan worden gemaakt van de grond die ziet op het voorkomen van wanordelijkheden. Een vertegenwoordiger van een demonstrantengroep geeft aan dat het wenselijk is dat er duidelijkheid komt over de uitleg van het wanordelijkhedencriterium, omdat de indruk bestaat dat er door gemeenten wordt gezocht naar een argument om demonstraties te kunnen beperken. Enkele andere gesprekspartners geven aan dat actievoerders bij abortusklinieken soms proberen de Wet openbare manifestaties te ontwijken door aan te voeren dat zij flyeren of door als enkeling te protesteren.

Uit het empirisch onderzoek blijkt verder dat de omgang met demonstraties waarbij religieuze geschriften worden vernield tot spanningen leidt. Hierbij speelt volgens gesprekspartners de ingewikkelde afweging of een dergelijke actie zodanig provocerend is dat dit niet meer onder demonstratievrijheid valt. Een aantal gesprekspartners, waaronder enkele burgemeesters, geeft tijdens een interview aan voorstander te zijn van het strafrechtelijk verbieden van het verbranden dan wel vernielen van religieuze boeken. Een meer praktisch punt waarmee burgemeesters ten aanzien van deze acties worstelen, is de verhouding tussen de Algemene Plaatselijke Verordening en de beperkingsgronden uit de Wet openbare manifestaties, specifiek getiteld op het APV-verbod op open vuur in de publieke ruimte. Het verbieden van het gebruiken van vuur raakt volgens verschillende burgemeesters aan de uitingvorm van de demonstratie en daarmee aan de inhoud. Belangrijk in dit verband is dat demonstraties door de burgemeester enkel kunnen worden beperkt als dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 Wom). Het beperken van een demonstratie vanwege een verbod uit de APV is dus niet toegestaan voor zover een beperking niet noodzakelijk is met het oog op een van de beperkingsgronden uit de Wet openbare manifestaties.

Verder volgt uit ons empirisch onderzoek dat gemeenten bij demonstraties in de nabijheid van ambassades of consulaten vaak te maken krijgen met vragen van buitenlandse autoriteiten – soms via het ministerie van Buitenlandse Zaken – over de toelaatbaarheid hiervan. Gesprekspartners merken op dat het dan aan burgemeesters is om uit te leggen dat dergelijke demonstraties in Nederland zijn toegestaan en dat daarbij niet zomaar beperkingen kunnen worden opgelegd.¹⁶³⁶ Dit levert volgens respondenten in de praktijk soms lastige gesprekken op. Voor burgemeesters is dit echter geen reden om demonstraties bij ambassades vaker te beperken.

Meerdere gesprekspartners wezen er in ons empirisch onderzoek op dat het inherent is aan het publieke en zichtbare karakter van demonstreren dat een demonstratie enige mate van overlast met zich meebrengt. Demonstraties mogen schuren. Ook daarom mogen er volgens gesprekspartners niet zomaar beperkingen worden opgelegd.

12.5 Observaties ten aanzien van het handelingsperspectief

Het empirisch onderzoek levert enkele relevante observaties op over het handelingsperspectief van burgemeesters en over de demonstratierechtelijke praktijk. In hoofdstuk 7 zijn deze

¹⁶³⁶ Zie in dit verband overigens ook de overweging van de Duitse rechter dat uit artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer geen verplichting voortvloeit voor de ontvangende staat om het ambassadegebouw van een zendende staat te beschermen tegen kritische meningsuitingen op waarneembare afstand. Dergelijke uitingen leveren geen indringing, beschadiging of verstoring van de rust van de instelling op en evenmin een aantasting van haar waardigheid in de zin van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen, zo overweegt de rechter (VG Berlijn 6 mei 2016, VG 1 L 291.16, *BeckRS* 2016, 49668, zie ook § 8.6.1).

bevindingen uitgebreider besproken; hieronder worden enkele belangrijke punten kort samengevat.

Bij de bespreking van de belangrijkste observaties over het handelingsperspectief, is het goed om in het achterhoofd te houden dat – zoals volgt uit hoofdstuk 2 – handhavingsinstanties bij de regulering van demonstraties volgens internationaalrechtelijke richtlijnen van de Venice Commission & ODIHR een mensenrechtelijke benadering zouden moeten hanteren bij alle aspecten van de planning, voorbereiding en uitvoering. Dit houdt in dat zij rekening houden met hun plicht om het demonstratierecht te faciliteren en te beschermen. Het toezicht op demonstraties dient volgens deze internationaalrechtelijke richtlijnen te zijn gebaseerd op vier kernprincipes: (i) kennis van de betrokken groepen; (ii) toewijding aan het faciliteren van demonstraties; (iii) erkenning van de waarde en het belang van vrijwillige communicatie in alle fasen van het demonstratieproces; en (iv) erkenning van de diversiteit van demonstratiedeelnemers en de noodzaak om bij politieoptreden een onderscheid tussen hen te maken.¹⁶³⁷

Communicatie tussen organisatoren van demonstraties en autoriteiten

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat communicatie tussen organisatoren van demonstraties en de autoriteiten (gemeente en politie) als een knelpunt wordt ervaren. Soms is het voor gemeenten en de politie lastig om met organisatoren in contact te komen, omdat niet helder is wie de organisatoren zijn, de groep demonstranten zeer divers is of de organisatoren niet voor contact open staan. Daarbij speelt volgens gesprekspartners mee dat bij sommige demonstranten het idee bestaat dat voorafgaand contact met de gemeente en/of de politie leidt tot het eerder opleggen van beperkingen en/of verboden. Het niet goed in contact kunnen komen met organisatoren belemmert gemeenten in hun faciliterende en beschermende rol bij demonstraties. De informatiepositie is volgens gemeenten en politie cruciaal, maar is steeds vaker een knelpunt.¹⁶³⁸

Ook in de jurisprudentie van het EHRM wordt stilgestaan bij het belang van goede communicatie tussen demonstranten en autoriteiten. In *Eckert/Frankrijk* overweegt het Hof bijvoorbeeld dat het ontbreken van een dialoog met de organisatoren het vermogen van de autoriteiten belemmert om te plannen en risico's in te schatten en het moeilijker maakt om de belangen van alle partijen met elkaar te verzoenen. Het Hof benadrukt ook dat dat het belangrijk is dat de organisatoren van demonstraties zich houden aan de regels van het democratische spel waarin zij zelf actor zijn, door de geldende regelgeving te respecteren.¹⁶³⁹

Verschillende gesprekspartners **stellen dat beter uitgedragen zou moeten worden dat het aanmelden van een demonstratie loont voor organisatoren.** Door een

¹⁶³⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), par. 31.

¹⁶³⁸ Zie in dit verband ook: L. Keesman, 'Faciliteren én handhaven: politie- ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties', *Justitiële Verkenningen* 2025/51(2), p. 70-71.

¹⁶³⁹ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (*Eckert/Frankrijk*), par. 71.

demonstratie aan te melden, kan door autoriteiten beter worden meegedacht over hoe de demonstratie zo goed mogelijk kan worden gefaciliteerd. Daarnaast wordt gewezen op het belang om na te denken over hoe communicatie en afstemming met demonstranten plaatsvindt. Daarbij is bijvoorbeeld aangegeven dat de uitnodiging om op het politiebureau te verschijnen om te spreken over de organisatie van een demonstratie door demonstranten als intimiderend kan worden ervaren en een drempel kan opwerpen om het gesprek aan te gaan. Met wie (politie- en/of gemeenteambtenaren) demonstranten van tevoren spreken, lijkt over het algemeen minder te worden ervaren als knelpunt. De kwaliteit van het contact wordt doorgaans belangrijker gevonden dan de instantie waarmee het contact plaatsvindt.

Verder hebben gesprekspartners aangegeven dat de bestaande **teams ‘Handhaven en netwerken’** binnen de politie een belangrijke(re) rol zouden kunnen spelen in het leggen van contact met demonstranten. Deze teams zijn gespecialiseerd in het leggen van contact met demonstranten en organisatoren, om te communiceren over wederzijdse behoeften ten aanzien van het faciliteren en beschermen van een demonstratie. Zij zouden zich als zodanig wellicht duidelijker kunnen profileren, zodat zij voor demonstranten herkenbaar(der) zijn.

Daarnaast is het volgens gesprekspartners belangrijk voor autoriteiten om te **investeren in de relaties met de organisatoren van demonstraties en de proactieve informatievoorziening** waar nodig te verbeteren. In dit verband is relevant dat internationaalrechtelijke standaarden voorschrijven dat het de taak van nationale autoriteiten is om te zorgen voor publieke bewustwording van de relevante wet- en regelgeving over bijvoorbeeld welke procedures gevolgd moeten worden door degenen die willen demonstreren, wie de verantwoordelijke autoriteiten zijn, welke regels op hen van toepassing zijn en welke rechtsmiddelen beschikbaar zijn voor vermeende schendingen. Staten moeten bovendien – op alle overheidsniveaus – zorgen voor adequate training en middelen voor functionarissen die betrokken zijn bij deze besluiten.¹⁶⁴⁰ **Het verdient wat ons betreft aanbeveling om meer te investeren in het vergroten en delen van kennis over het demonstratierecht bij zowel overheid als burger**, bijvoorbeeld door het gericht scholen van ambtenaren en politiefunctionarissen, het delen van *best practices* tussen gemeenten en het proactief en laagdrempelig toegankelijk maken van informatie voor burgers.

Het stellen van beperkingen aan demonstraties

Meerdere advocaten hebben tijdens interviews benoemd dat er gemeenten zijn die gebruikmaken van **standaardvoorschriften** bij het opleggen van beperkingen aan demonstraties. Deze praktijk is niet in lijn met de Wet openbare manifestaties, op grond waarvan iedere demonstratie op diens eigen merites dient te worden beoordeeld en waaruit volgt dat iedere opgelegde beperking noodzakelijk dient te zijn. Demonstranten ervaren de standaardvoorschriften vaak als onnodig beperkend.

Uit het empirisch onderzoek komt daarnaast naar voren dat burgemeesters beperkingen soms baseren op grondslagen die niet in artikel 9 lid 2 Gw of artikel 2 Wom worden genoemd; dat is niet geoorloofd. Ook valt uit reacties op de vragenlijst op **dat er meerdere gemeenten zijn die relatief vaak beperkingen opleggen** bij demonstraties. Zoals uit het kader van de hoofdstukken 2 en 3 blijkt, dienen autoriteiten terughoudend te zijn met het opleggen van

¹⁶⁴⁰ General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 28, 35.

beperkingen en dient dit enkel te geschieden wanneer dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

In dit verband is het van belang om op te merken dat meerdere gesprekspartners erop wijzen dat niet alleen autoriteiten, maar ook demonstranten zich aan de wet dienen te houden, en dat hiertegen in beginsel dient te worden opgetreden als zij dit niet doen. Bij dit optreden moet wel rekening worden gehouden met het gegeven dat demonstranten een fundamenteel democratisch recht uitoefenen, waardoor straffen bijvoorbeeld niet onevenredig hoog mogen zijn. Zoals tevens uit hoofdstuk 11 naar voren komt, dient in een democratische samenleving niet te snel en te hard tegen demonstranten te worden opgetreden die over strafrechtelijke grenzen heen gaan, maar kan van demonstranten tegelijkertijd worden verwacht dat zij rekenschap afleggen van wat in een democratische samenleving de grenzen van het protest zijn: wat je voor jezelf claimt, zul je ook andersdenkenden moeten gunnen.

Door verschillende deelnemers aan het onderzoek is gesproken over de **verharding van het politieke en maatschappelijke discours rondom demonstraties**. Deze verharding kan volgens hen leiden tot risico-averse afwegingen bij demonstraties, waarbij de risico's op voorhand per definitie groter worden ingeschat dan zij uiteindelijk blijken te zijn. Burgemeesters en vertegenwoordigers van de politie hebben daarnaast aangegeven door het verharde politieke debat druk te ervaren om harder op te treden tegen demonstraties, terwijl zij dat niet per definitie noodzakelijk en wenselijk achten. Dit wordt door verschillende gesprekspartners als zorgelijk gekwalificeerd. In dit verband overweegt een gesprekspartner – in lijn met onze eerdere aanbeveling om in te zetten op kennisvergroting – het volgende:

‘Onder andere door onvoldoende begrip en kennis van de reikwijdte van het demonstratierecht worden te snel beperkingen opgelegd. Demonstraties worden als probleem gezien en een risico voor de openbare orde en veiligheid in plaats van als de uitoefening van een grondrecht. Er is ook te weinig kennis en begrip bij het bredere publiek, wat druk legt op het gezag om strenger op te treden.’

Groot beslag op de politiecapaciteit

Verschillende gesprekspartners die werkzaam zijn bij de gemeente en de politie geven tijdens interviews aan dat de overheidsorganisaties waar zij deel van uitmaken **niet in staat zijn om het demonstratierecht voldoende te faciliteren, beschermen en eerbiedigen vanwege een ontoereikende politiecapaciteit**. Door veel gemeenten is tijdens de interviews bijvoorbeeld aangegeven dat het op goede wijze faciliteren van een demonstratie in de praktijk lastig is door het capaciteitstekort bij onder andere de politie. Dit heeft bovendien niet alleen praktische consequenties (de politieagenten die nodig zijn bij demonstraties kunnen niet elders worden ingezet), maar legt ook fysiek en emotioneel beslag op politieagenten.

Tijdens het onderzoek is gesproken over mogelijke oplossingen voor dit knelpunt. In dit kader is door verschillende gesprekspartners benoemd dat deze oplossing niet zozeer moet worden

gezocht in het vergroten van de huidige politiecapaciteit, maar meer in het kritisch kijken naar de noodzaak om politie in te zetten bij individuele demonstraties en de mate van risico-acceptatie bij demonstraties. Daarnaast wordt het verbeteren van contact en het vergroten van de aanmeldingsbereidheid bij organisatoren van demonstraties als oplossing genoemd. Bij demonstraties waarvoor een kennisgeving is ingediend, kan beter worden ingeschat wat eventuele risico's zijn en hoeveel politie daarvoor nodig is. Daarmee kan het beslag op de politiecapaciteit worden verkleind. Tijdens een van de kennistafels is als oplossingsrichting ook nog genoemd het (meer) gebruikmaken van politiecapaciteit uit andere regio's, hetgeen goed mogelijk zou zijn sinds de politie in Nederland is georganiseerd in één nationaal politiekorps.

Het is naar ons oordeel van belang dat samen met de politie en de gemeente wordt **geïnvesteerd in het zoeken naar structurele oplossingen** voor het knelpunt van de politiecapaciteit bij demonstraties. Daarbij dient oog te zijn voor zowel het faciliteren en beschermen van demonstraties als voor andere politietaken, met bijzondere aandacht voor de werkdruk binnen de politieorganisatie.

Surveillance en geweld bij demonstraties

Door verschillende advocaten, demonstrantengroepen en mensenrechtenexperts zijn tijdens de interviews en de kennistafels zorgen geuit over de toegenomen politieursurveillance bij demonstraties en het afleggen van huisbezoeken bij demonstranten door de politie. Zij geven aan dat met de inzet van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) bij demonstraties terughoudend moet worden omgegaan (zie in dit kader ook § 12.3.1 over het gebruik van ingrijpende privacy-beperkende maatregelen ter handhaving van de openbare orde bij het ontbreken van (dreigende) strafbare feiten).¹⁶⁴¹ In dit verband stelt een van de respondenten dat surveillancemethoden die momenteel bij demonstraties worden gebruikt niet zijn gereguleerd en dat dit een punt is waar wetgeving tekortschiet.

Door verschillende advocaten en demonstrantengroepen is daarnaast aangegeven dat zij een toename van politiegeweld rondom demonstraties ervaren. Enkele demonstranten geven aan dat het optreden van de politie tegenwoordig vaker met meer geweld plaatsvindt en dat het lastig is om politieagenten verantwoordelijk te houden voor grensoverschrijdend gedrag tijdens demonstraties, bijvoorbeeld door het indienen van klachten of het doen van aangiften. Andere demonstrantengroepen benoemen tijdens de gesprekken geen of weinig politiegeweld te ervaren.

Zoals wij ook in de introductie (hoofdstuk 1) van dit onderzoek schrijven, maakt de bestudering van surveillance en geweld door de politie tijdens demonstraties geen deel uit van dit onderzoek. Deze onderwerpen lenen zich voor een uitgebreid nader onderzoek. Wij hebben ons beperkt tot het benoemen van de signalen zoals door gesprekspartners geuit. De Nationale

¹⁶⁴¹ Zie ook de onlangs uitgesproken afscheidsrede van Jon Schilder over het Team Openbare Orde en Inlichtingen (TOOI): A.E. Schilder, *In de schaduw van het recht: Over de geheime politie, veiligheid en privacy* (afscheidsrede Amsterdam VU 2025).

ombudsman doet op het moment van dit schrijven onderzoek naar de demonstratievrijheid, waarbij aandacht wordt besteed aan deze thematiek.¹⁶⁴²

12.6 Samenvattend: belangrijkste conclusies en aanbevelingen

De Wet openbare manifestaties – de inmiddels ruim 35 jaar oude wet op grond waarvan demonstraties worden gereguleerd – biedt in combinatie met andere wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Een (ingrijpende) aanpassing van de wijze waarop het demonstratierecht momenteel in Nederland in wet- en regelgeving is vormgegeven, is dus niet vereist.

Daarbij staat voorop dat een stevige bescherming van het demonstratierecht onlosmakelijk is verbonden met een goed functionerende democratische rechtsstaat in Nederland. In alle interviews benadrukken de gesprekspartners het belang van het demonstratierecht. Zij wijzen tevens op het belang van terughoudendheid bij het beperkend optreden bij demonstraties. Kijken we bijvoorbeeld naar Engeland, waar de regering in de afgelopen jaren in hoog tempo wetgeving heeft doorgevoerd die op verscheidene punten haaks staat op internationale mensenrechtenverdragen, dan zien we hoe broos democratische waarborgen kunnen zijn.

Uit ons empirisch onderzoek onder burgemeesters, politie, justitie, een NGO, (advocaten van) demonstranten, wetenschappers en anderen blijkt dat het merendeel van de gesprekspartners er geen behoefte aan heeft of er niet de noodzaak van ziet dat de wet wordt aangescherpt of dat op grond van de bestaande wet beperkender kan worden opgetreden. Gesprekspartners geven aan dat er slechts bij een zeer gering deel van de demonstraties die plaatsvinden sprake is van incidenten en dat het belangrijk is om dat gegeven in het achterhoofd te houden bij een discussie over het al dan niet wijzigen van het demonstratierechtelijk kader. De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeert in het voorjaar van 2025 dat tussen 2015 en 2022 97% van de demonstraties zonder incidenten verliep; bij slechts 1% van de demonstraties waarbij een incident werd geregistreerd (dus bij 0,03% van alle demonstraties), betrof het meer dan tien incidenten.

Gesprekspartners stellen vast dat de focus in het politieke en maatschappelijke debat sterk ligt op de incidenten die zich bij demonstraties voordoen. Deze focus draagt volgens hen bij aan een vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend, wat enerzijds het draagvlak voor de bescherming van het demonstratierecht ondermijnt en anderzijds het draagvlak voor het invoeren van disproportionele demonstratiebeperkingen doet toenemen. In dit kader wijzen gesprekspartners nadrukkelijk op de noodzaak om incidenten bij demonstraties in een historisch perspectief te plaatsen; (discussies over) incidenten bij demonstraties zijn van alle tijden. Er kan volgens hen vandaag de dag bovendien niet worden gesproken van meer ontwrichtende of meer radicale demonstraties gezien vanuit een historisch perspectief.

Bovendien bestaat de vrees dat (wettelijke) demonstratierechtbeperkende wijzigingen weinig doeltreffend (of zelfs averechts) werken en dat dit bovendien meer inzet van de

¹⁶⁴² Nationale Ombudsman, 'Onderzoek naar rol van overheid bij demonstraties', <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoek-naar-rol-van-overheid-bij-demonstraties>.

uitvoeringsinstanties vereist, terwijl uit ons empirisch onderzoek blijkt dat de beschikbare capaciteit op dit moment al een pijnpunt is bij de regulering van demonstraties. In landen als Engeland en Frankrijk zien we dat de restrictieve en repressieve tendens die de afgelopen jaren zichtbaar is ten aanzien van demonstraties leidt tot een negatief klimaat rondom de uitoefening van het demonstratierecht. Dit kan ertoe leiden dat vreedzame demonstranten ervan afzien om gebruik te maken van hun recht op vreedzaam demonstreren en het kan leiden tot verharding en ongenoegen dat zich op een niet-vreedzame wijze kan uiten. Daarmee komt de belangrijke ventiefunctie van het demonstratierecht onder druk te staan.

Hoewel we een (ingrijpende) aanpassing van wet- en regelgeving dus niet noodzakelijk achten, bestaat er in de praktijk een aantal knelpunten dat wat ons betreft door de wetgever zou kunnen worden ondervangen met relatief kleine aanpassingen. Het betreft wetsaanpassingen waarvan er wat ons betreft één zou moeten worden doorgevoerd – namelijk het in overeenstemming brengen van de Wet openbare manifestaties met internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet (zie aanbeveling 3 hieronder) – en de andere het overwegen waard zijn, maar geen betrekking hebben op situaties waarin de Nederlandse wet evident tekortschiet ten opzichte van de Grondwet en internationale verplichtingen. Deze minder prangende wijzigingen zien onder andere op het in de Wet openbare manifestatie verankeren van een noodzakelijkheidstoets en een noodbevoegdheid.

De knelpunten die zich voordoen bij demonstraties zien echter voornamelijk op de uitvoeringspraktijk. Denk daarbij aan het niet-aanmelden van demonstraties, het ontbreken van kennis over het demonstratierecht bij overheid en burger, stroef of ontbrekend contact met demonstranten en de beperkte politiecapaciteit. Daarnaast worstelen autoriteiten met demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overtreden. In dit kader geven gesprekspartners aan dat normen geen ‘lege hulzen’ moeten zijn. Internationale mensenrechtenverdragen lijken bij dit type demonstraties op sommige punten binnen de kaders van de huidige wet meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden te bieden dan dat Nederlandse rechters soms lijken te menen. Dat neemt niet weg dat sancties te allen tijde proportioneel moeten zijn.

Het uitgangspunt blijft dat de overheid terughoudend dient te zijn met het stellen van beperkingen – van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aard – en dat die enkel kunnen worden opgelegd voor zover strikt noodzakelijk. Het demonstratierecht is van essentieel belang voor de democratische rechtsstaat. Wie ruimte biedt aan meningsuiting en tegenspraak, moet de frictie verdragen die dat onvermijdelijk met zich meebrengt. Tegelijkertijd kan ook van organisatoren en deelnemers aan demonstraties worden verwacht dat zij democratisch rekenschap afleggen: wat men voor zichzelf opeist, zou men ook andersdenkenden moeten toestaan. Dit weerspiegelt het gelijkheidsbeginsel, een fundamentele pijler van de demonstratievrijheid: het demonstratierecht geldt in gelijke mate voor iedereen, ongeacht overtuiging of standpunt.

Aanbevelingen en aandachtspunten

De onderzoeksresultaten leiden tot een aantal aanbevelingen en aandachtspunten:

1. Voer in Nederland geen ingrijpende aanpassingen van de wet- en regelgeving inzake het demonstratierecht door. Dat is niet in lijn met het fundamentele belang van het demonstratierecht in onze democratische rechtsstaat en is niet noodzakelijk en niet doeltreffend.
2. Overweeg om de noodzakelijkheidstoets expliciet te verankeren in de Wet openbare manifestaties. Dit vergroot de kenbaarheid en legitimiteit van de norm.¹⁶⁴³
3. De tekst van artikel 5 lid 2 sub a en b en artikel 7 sub a Wom dient in lijn te worden gebracht met internationale mensenrechtenverdragen door de bevoegdheden te schrappen dat een demonstratie kan worden verboden of beëindigd vanwege het niet of te laat aanmelden van een demonstratie, vanwege het niet (tijdig) verstrekken van de vereiste gegevens of vanwege het in strijd handelen met een opgelegde beperking uit de Wet openbare manifestaties. Het verbieden of beëindigen van een demonstratie is uitsluitend toegestaan wanneer een van de legitieme doelen daartoe noodzaakt.
4. Overweeg het creëren van specifieke noodbevoegdheden voor demonstraties in de Wet openbare manifestaties zelf. De ongeclausuleerde noodbevoegdheden uit artikel 175 Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 Gemeentewet (noodverordeningbevoegdheid) zijn niet bedoeld voor het inperken van de demonstratievrijheid.
5. In de uitzonderlijke situatie waarin het gedwongen verplaatsen van demonstranten noodzakelijk is na beëindiging van de demonstratie overeenkomstig de Wet openbare manifestaties en overtreding van het daarop gegeven noodbevel, kan dit enkel geschieden op grond van een daarvoor bestemde grondslag: de bestuurlijke ophouding in de zin van artikel 176a juncto artikel 154a Gemeentewet. Het verdient aanbeveling om te verkennen in hoeverre de toepassingsvoorwaarden van dit instrument kunnen worden versoepeld binnen de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsbeneming.
6. Ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken – het type bijzondere demonstratie dat zich volgens de respons op de vragenlijst relatief vaak voordoet – is het mogelijk dat oplossingsrichtingen zich in de rechtspraak verder zullen uitkristalliseren. Is dit niet het geval, dan kan de wetgever overwegen om op te treden met daarvoor specifiek ingerichte wetgeving. Het in dit verband meer algemeen aanpassen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom, in die zin dat daar een nieuw doelcriterium ter bescherming van de rechten van anderen aan wordt toegevoegd, achten wij niet wenselijk.

¹⁶⁴³ Deze toets – die expliciet volgt uit internationale verdragsbepalingen waar Nederland aan is gebonden – houdt in dat een beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need'), proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang en dat de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking 'relevant en voldoende' zijn.

7. Investeer in structurele oplossingen voor het capaciteitsknelpunt bij de politie rondom demonstraties. Daarbij is het van belang dat oog is voor zowel het faciliteren en beschermen van demonstraties als voor andere politietaken en voor de werkdruk binnen de politieorganisatie.
8. Het verdient aanbeveling om cijfers over incidenten tijdens demonstraties verder te specificeren. Daarbij is onder andere van belang om duidelijkheid te verkrijgen over wat precies als een incident wordt aangemerkt, en of een incident wordt veroorzaakt door de demonstranten zelf of door bijvoorbeeld derden. Meer duidelijkheid over de incidenten geeft een beter zicht op de demonstratiepraktijk.
9. Verbeter de proactieve informatievoorziening aan demonstranten en investeer in lijn met internationaalrechtelijke standaarden in kennisvergroting van het demonstratierecht bij zowel overheid als burger. Daarbij kan worden gedacht aan het gericht scholen van ambtenaren en politiefunctionarissen, het delen van *best practices* tussen gemeenten en het proactief en laagdrempelig toegankelijk maken van informatie voor burgers.
10. Sta actief stil bij de wijze waarop communicatie en afstemming met demonstranten plaatsvindt. In dit verband kan worden gedacht aan het aan de voorkant duidelijk uitdragen dat het kennisgeven van een demonstratie loont en aan het vormgeven van een laagdrempelig aanmeldingsformulier. Investeer daarnaast nadrukkelijk in relaties met organisatoren. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de teams Handhaven en Netwerken van de politie; deze teams zijn gespecialiseerd in het leggen van contact met demonstranten en organisatoren.
11. Betracht terughoudendheid bij het opleggen van beperkingen aan demonstraties. Beperkingen zijn enkel toegestaan wanneer zij noodzakelijk zijn op grond van de in de wet neergelegde legitieme belangen (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Het gebruik van standaardvoorschriften ter beperking van demonstraties is niet toegestaan; iedere demonstratie dient op diens eigen merites te worden beoordeeld.
12. Maak ten aanzien van demonstranten geen gebruik van ingrijpende privacy-beperkende openbare-ordehandhavingsmaatregelen (zoals huisbezoeken, monitoring in besloten chatgroepen en surveillance) als er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten. Het betreft niet-noodzakelijke inbreuken op fundamentele rechten waarvoor artikel 3 Politiewet geen kenbare wettelijke basis vormt.
13. Bij demonstraties waar demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, bieden internationale mensenrechtenverdragen in bepaalde gevallen meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden binnen de huidige wettelijke kaders dan het Openbaar Ministerie en de Nederlandse rechter lijken te zien. Zo kan een afschrikwekkend effect gerechtvaardigd zijn ten aanzien van het plegen van (ernstige) strafbare feiten bij demonstraties. Dit laat onverlet dat (strafrechtelijk) optreden tegen demonstranten te allen tijde proportioneel moet zijn.

14. Het is van belang dat betrokkenen zich rekenschap geven van de democratische spelregels waarbinnen de uitoefening van het demonstratierecht plaatsvindt. Voor de overheid betekent dit dat zij bij demonstraties haar demonstratierechtelijke bril opzet, waarbij de primaire taak is het eerbiedigen, beschermen en faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht. Zij mag enkel beperkingen stellen voor zover dit strikt noodzakelijk is. Voor organisatoren van demonstraties betekent dit – in de woorden van het EHRM – dat zij zich houden aan de regels van het democratische spel waarin zij zelf actoren zijn, door de geldende regelgeving te respecteren¹⁶⁴⁴; hetzelfde geldt voor deelnemers aan een demonstratie.

¹⁶⁴⁴ EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/01 (*Eckert/Frankrijk*), par. 71.

BRONVERMELDING

I. Rechtspraak

I.I Internationale rechtspraak

VN-Mensenrechtencomité

- VN-Mensenrechtencomité 29 juli 2003, CCPR/C/78/D/953/2000 (*Zündel/Canada*)
- VN-Mensenrechtencomité 17 januari 2012, CCPR/C/103/D/1838/2008 (*Tulzhenkova/Belarus*)
- VN-Mensenrechtencomité 25 oktober 2013, CCPR/C/109/D/1873/2009 (*Alekseev/Russische Federatie*)
- VN-Mensenrechtencomité 25 november 2014, CCPR/C/112/D/1999/2010 (*Evrezov e.a./Belarus*)
- VN-Mensenrechtencomité 18 november 2014, CCPR/C/112/D/1987/2010 (*Stambrovsky/Belarus*)
- VN-Mensenrechtencomité 29 maart 2017, CCPR/C/117/D/2124/2011 (*Mohamed Rabbae, A.B.S en N.A/Nederland*)
- VN-Mensenrechtencomité 23 augustus 2018, CCPR/C/123/D/2318/2013 (*Nepomnyashchiy/Russische Federatie*)
- VN-Mensenrechtencomité 26 september 2018, CCPR/C/123/D/2372/2014 (*Giménez/Paraguay*)

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 1 juli 1961, appl. nr. 332/57 (*Lawless/Ierland*)
- EHRM 18 juni 1971, appl. nr. 2832/66 e.a. (*De Wilde, Ooms en Versyp ('Vagrancy')/België*)
- EHRM 7 december 1976, appl. nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)*)
- EHRM 11 oktober 1979, appl. nr. 8348/78 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*)
- EHRM 14 juli 1980, appl. nr. 8282/78 (*Scientology Kerk e.a./Zweden*)
- EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (*Christians against Racism and Fascism/Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 13 augustus 1981, appl. nr. 7601/76 en 7806/77 (*Young, James and Webster/het Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 25 maart 1985, appl. nr. 8734/79 (*Barthold/Duitsland*)
- EHRM 8 mei 1987, appl. nr. 11152/84 (*Ciulla/Italië*)
- EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*)
- EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*)
- EHRM 5 maart 1991, appl. nr. 17439/90 (*Choudhury/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 20 september 1994, appl. nr. 13470/87 (*Otto-Preminger-Institut/Oostenrijk*)
- EHRM 22 februari 1995, appl. nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*)
- EHRM 25 november 1996, appl. nr. 17419/90 (*Wingrove/Verenigd Koninkrijk*)

- EHRM 10 september 1997, appl. nr. 30936/96 (*Van Schijndel, Van der Heyden en Leenman/Nederland*)
- EHRM 27 juli 1998, appl. nr. 21593/93 (*Güleç/Turkije*)
- EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (*Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM (Grote Kamer) 20 mei 1999, appl. nr. 25390/94 (*Rekvényi/Hongarije*)
- EHRM 8 december 1999, appl. nr. 23885/94 (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP)/Turkije*)
- EHRM 4 mei 2000, appl. nr. 33678/96 (*Drieman e.a./Noorwegen*)
- EHRM (Grote Kamer) 6 april 2000, appl. nr. 34369/97 (*Thlimmenos/Griekenland*)
- EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Iinden/Bulgarije*)
- EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cisse/Frankrijk*)
- EHRM 20 februari 2003, appl. nr. 20652/93 (*Djavit An/Turkije*)
- EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 25 september 2003, appl. nr. 52792/99 (*Vasileva/Denemarken*)
- EHRM 20 april 2004, appl. nr. 48995/99 (*Surugiu/Roemenië*)
- EHRM 16 november 2004, appl. nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*)
- EHRM 16 november 2004, appl. nr. 23131/03 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 13 september 2005, appl. nr. 42571/98 (*I.A./Turkije*)
- EHRM 20 oktober 2005, appl. nr. 44079/98 (*The United Macedonian Organisation Iinden en Ivanov/Bulgarije*)
- EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, appl. nr. 44774/98 (*Leyla Şahin/Turkije*)
- EHRM 14 februari 2006, appl. nr. 28793/02 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië*)
- EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*)
- EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (*Ollinger/Oostenrijk*)
- EHRM 3 mei 2007, appl. nr. 1543/06 (*Bączkowski e.a./Polen*)
- EHRM 26 juli 2007, appl. nr. 10519/03 (*Barankevich/Rusland*)
- EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*)
- EHRM 29 november 2007, appl. nr. 25/02 (*Balçık en anderen/Turkije*)
- EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 e.a. (*Nurettin Aldemir e.a./Turkije*)
- EHRM 10 juli 2008, appl. nr. 18788/09 (*Soulas e.a./Frankrijk*)
- EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05 (*Éva Molnár/Hongarije*)
- EHRM 5 maart 2009, appl. nr. 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*)
- EHRM 31 maart 2009, appl. nr. 33482/06 (*Hyde Park e.a./Moldavië*)
- EHRM 16 juli 2009, appl. nr. 15615/07 (*Féret/België*)
- 17 november 2009, appl. nr. 26258/07 e.a. (*Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 januari 2010, appl. nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 2 februari 2010, appl. nr. 25196/04 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië (No. 2)*)
- EHRM 7 mei 2010, appl. nr. 18788/09 (*Le Pen/Frankrijk*)
- EHRM (Grote Kamer) 24 maart 2011, appl. nr. 23458/02 (*Giuliani en Gaggio/Italië*)
- EHRM 17 mei 2011, appl. nr. 28495/06 e.a. (*Akgöl en Göl/Turkije*)
- EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 e.a. (*Schwabe en M.G./Duitsland*)
- EHRM 12 juni 2012, nr. 31098/08 (*Hizb ut-Tahrir e.a./Duitsland*)
- EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*)
- EHRM 27 november 2012, appl. nr. 58050/08 (*Sáska/Hongarije*)
- EHRM 11 april 2013, appl. nr. 20372/11 (*Vyerentsov/Oekraïne*)

- EHRM (Grote Kamer) 22 april 2013, appl. nr. 48876/08 (*Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (*Gün en anderen/Turkije*)
- EHRM 9 juli 2013, appl. nr. 35943/10 (*Vona/Hongarije*)
- EHRM 15 mei 2014, appl. nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*)
- EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (*Primov e.a./Rusland*)
- EHRM 31 juli 2014, appl. nr. 1773/11 (*Nemtsov/Rusland*)
- EHRM 14 oktober 2014, appl. nr. 4524/06 (*Yılmaz Yıldız e.a./Turkije*)
- EHRM 21 oktober 2014, appl. nr. 9540/07 (*Murat Vural/Turkije*)
- EHRM 31 maart 2015, appl. nr. 59109/08 (*Helsinki Comité van Armenië/Armenië*)
- EHRM 12 mei 2015, appl. nr. 73235/12 (*Identoba e.a./Georgië*)
- EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 27510/08 (*Perinçek/Zwitserland*)
- EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*)
- EHRM 16 november 2015, appl. nr. 3690/10 (*Annen/Duitsland*)
- EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl. nr. 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*)
- EHRM 19 januari 2016, appl. nr. 17526/10 (*Gülcü/Turkije*)
- EHRM 12 april 2016, appl. nr. 64602/12 (*R.B./Hongarije*)
- EHRM 23 juni 2016, appl. nr. 20261/12 (*Baka/Hongarije*)
- EHRM 4 oktober 2016, appl. nr. 2653/13 e.a. (*Yaroslav Belousov/Rusland*)
- EHRM 7 februari 2017, appl. nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*)
- EHRM 27 juni 2017, appl. nr. 931/13 (*Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland*)
- EHRM 18 juli 2017, appl. nr. 8157/10 (*Mesut Yıldız e.a./Turkije*)
- EHRM 25 juli 2017, appl. nr. 31475/10 (*Annenkov e.a./Rusland*)
- EHRM 17 februari 2018, appl. nr. 39496/11 (*Sinkova/Oekraïne*)
- EHRM 30 januari 2018, appl. nr. 4966/13 e.a. (*Barabanov/Rusland*)
- EHRM 11 oktober 2018, appl. nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*)
- EHRM 25 oktober 2018, appl. nr. 38450/12 (*E.S./Oostenrijk*)
- EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalnyy e.a./Rusland*)
- EHRM 13 februari 2020, appl. nr. 63571/16 (*Ibrahimov en Mammadov/Azerbeidzjan*)
- EHRM 12 mei 2020, appl. nr. 29297/18 (*Lilliendahl/IJsland*)
- EHRM 26 mei 2020, appl. nr. 3704/13 (*Kemal Çetin/Turkije*)
- EHRM 28 juli 2020, nr. 53028/14 (*Monica Macovei/Roemenië*)
- EHRM 6 oktober 2020, appl. nr. 31573/14 (*Póka/Hongarije*)
- EHRM 13 oktober 2020, appl. nr. 35880/14 (*Zakharov en Varzhabetyan/Rusland*)
- EHRM 1 december 2020, appl. nr. 46712/15 (*Berkman/Rusland*)
- EHRM 21 januari 2021, appl. nr. 15367/14 e.a. (*Shmorgunov e.a./Oekraïne*)
- EHRM 6 april 2021, appl. nr. 10783/14 (*Handzhiyski/Bulgarije*)
- EHRM 6 april 2021, appl. nr. 34313/06 (*Olga Kudrina/Rusland*)
- EHRM 23 november 2021, appl. nr. 37477/11 (*Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia en Frolov/Rusland*)
- EHRM 30 november 2021, appl. nr. 52358/15 (*Genov en Sarbinska/Bulgarije*)
- EHRM 11 januari 2022, appl. nr. 12781/16 (*Petrenco/Republiek Moldavië*)
- EHRM 18 januari 2022, appl. nr. 22665/10 (*Pashinyan/Armenië*)
- EHRM 8 maart 2022, appl. nr. 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*)
- EHRM 3 mei 2022, appl. nr. 18079/15 (*Bumbes/Roemenië*)
- EHRM 1 september 2022, appl. nr. 23158/20 e.a. (*Makarashvili e.a./Georgië*)
- EHRM 14 november 2022, appl. nr. 41226/09 (*Işikirik/Turkije*)

- EHRM 21 november 2023, appl nr. 29356/19 (*Pleshkov e.a./Rusland*)
- EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen/Nederland*)
- EHRM 24 oktober 2024, appl. nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*)
- EHRM 16 januari 2025, nr. 35834/22 (*Bodson e.a./België*)
- EHRM 13 maart 2025, nr. 26424/23 (*Hofstede e.a./Nederland*)
- EHRM 20 mei 2025, appl. nr. 44241/50 (*Russ/Duitsland*)
- EHRM 27 mei 2025, appl. nr. 29791/21 (*Kári Orrason e.a./IJsland*)

I.II Nederlandse rechtspraak

- HR 26 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2052
- HR 16 september 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0221, *NJ* 1997/88
- HR 26 januari 1999, *NJ* 1999/311
- HR 11 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL6209
- HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, r.o. 4.8, *AB* 2007/23, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer
- HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *AB* 2007/131, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
- HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655, *NJ* 2010/19, m.nt. P. Mevis
- HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, *AB* 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer
- HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, *NJ* 2015/108, m.nt. N. Rozemond
- HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:524
- HR 18 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:725, *NJ* 2017/457, m.nt. B.F. Keulen
- HR 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1702, *NJ* 2020/71, m.nt. E.J. Dommering
- HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes
- HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, *NJ* 2020/240, m.nt. N. Keijzer
- HR 15 december 2020, ECLI:NL: HR:2020:2023, *NJ* 2021/23
- HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036, *NJ* 2021/355, m.nt. N. Keijzer
- HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering
- HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:380, *NJ* 2022/302, m.nt. L.A.D. Keus
- HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468, *NJ* 2023/118, m.nt. E.J. Dommering
- HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, *NJ* 2024/233, m.nt. E.J. Dommering
- HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, *NJ* 2024/234, m.nt. E.J. Dommering
- HR 16 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:589, *NJ* 2024/168, m.nt. N. Rozemond
- HR 11 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:843, *NJ* 2024/236, m.nt. N. Jörg
- HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, *NJ* 2025/23, m.nt. N. Rozemond
- HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, *NJ* 2025/39, m.nt. N. Rozemond
- HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, *NJ* 2025/49, m.nt. N. Rozemond
- HR 4 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:171, *NJ* 2025/95, m.nt. N. Rozemond
- HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:646
- ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, *AB* 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
- ABRvS 26 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2610
- ABRvS 21 september 2009, ECLI:NL:RVS:2016:2521
- ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441

- ABRvS 25 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015/193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda
- ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923
- ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521
- ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603
- ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820
- ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835
- ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3577
- ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522

- Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105
- Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134
- Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, *AB* 2012/202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
- Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793
- Hof Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1209
- Hof Arnhem-Leeuwarden 30 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5538
- Hof Amsterdam 2 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:390
- Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248
- Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019 ECLI:NL:GHARL:2019:9290
- Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377
- Hof Den Haag 17 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2524
- Hof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2059
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:4154
- Hof 's-Hertogenbosch 13 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1879
- Hof Amsterdam 23 september 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2744
- Hof Amsterdam 21 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3307
- Hof 27 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:11131
- Hof Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:216
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359
- Hof Arnhem-Leeuwarden 17 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6696
- Hof Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1020
- Hof Amsterdam 4 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1594
- Hof Amsterdam 15 augustus 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2271
- Hof Amsterdam 7 september 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2071
- Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277
- Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191
- Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344
- Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:347
- Hof 's-Hertogenbosch 3 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1204
- Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:563 tot Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:564
- Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:565
- Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:566
- Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342
- Hof Den Haag 6 augustus 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1389
- Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6076

- Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6081
- Hof Amsterdam 26 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3229
- Hof Den Haag 4 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:3859
- Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005
- Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:482
- Hof Amsterdam 19 juni 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2037
- Hof 's-Hertogenbosch 23 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1433
- Hof 's-Hertogenbosch 23 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1434

- Rb. Arnhem 3 februari 1987, ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571
- Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999
- Rb. Amsterdam 5 april 1995, M en R 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes
- Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502
- Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673
- Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969
- Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009/381 Rb. Utrecht 5 oktober 2010, ECLI:NL:RBUTR:2005:AU4288
- Rb. Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411
- Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842
- Rb. Utrecht 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734
- Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310
- Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013/68, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder
- Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471
- Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013
- Rb. Amsterdam 2 februari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BZ6208
- Rb. Den Haag 18 december 2013, *SGR* 13/6551
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, *SGR* 13/1534
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014: 1708
- Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227
- Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780
- Rb. Amsterdam 10 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2071
- Rb. Den Haag 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460
- Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711
- Rb. Amsterdam 6 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4207
- Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer
- Rb. Den Haag (vzr.) 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148, *AB* 2016/445
- Rb. Den Haag 2 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13134
- Rb. Amsterdam 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060, *AB* 2017/44
- Rb. Den Haag 12 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742
- Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742, *AB* 2019/478, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer
- Rb. Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, *AB* 2017/211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda
- Rb. Amsterdam 18 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3406
- Rb. Oost-Brabant (ktr.) 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668

- Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407, AB 2019/477
- Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504
- Rb. Den Haag 12 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10892
- Rb. Rotterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658
- Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742
- Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559
- Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839
- Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138
- Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G Brouwer & B. Roorda
- Rb. Amsterdam 11 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676
- Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341
- Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581
- Rb. Midden-Nederland 17 december 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:6062
- Rb. Overijssel 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386
- Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762
- Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:763
- Rb. Den Haag (vzr.) van 27 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:586
- Rb. Overijssel 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419
- Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579
- Rb. Den Haag 15 september 2020, ECLI:NL:RBSGR:2010:BP5676
- Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5101
- Rb. Den Haag 21 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3103
- Rb. Den Haag 21 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3104
- Rb. Midden-Nederland 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436
- Rb. Amsterdam 14 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2769
- Rb. Rotterdam 31 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13063
- Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935
- Rb. Noord-Holland 17 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1402
- Rb. Noord-Holland 2 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696
- Rb. Zeeland-West Brabant 22 juni 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3351
- Rb. Den Haag 28 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6298
- Rb. Midden-Nederland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3095
- Rb. Den Haag 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8477
- Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080
- Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825
- Rb. Den Haag 4 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14575
- Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333
- Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957
- Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960
- Rb. Amsterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6998
- Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5240
- Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174
- Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284
- Rb. Den Haag 27 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1255
- Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920
- Rb. Amsterdam 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094
- Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7393

- Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:114558
- Rb. Den Haag 8 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458
- Rb. Amsterdam 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5477
- Rb. Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7518
- Rb. Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240
- Rb. Den Haag 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385
- Rb. Den Haag 23 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17966
- Rb. Amsterdam 4 januari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:30
- Rb. Overijssel 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:514
- Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807
- Rb. Noord-Nederland 7 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1726
- Rb. Den Haag 11 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8969
- Rb. Amsterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4820
- Rb. Noord-Holland 12 augustus 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8186
- Rb. Amsterdam (vzr.) 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875
- Rb. Oost-Brabant 10 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2112
- Rb. Noord-Holland 18 september 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10562

I.III Buitenlandse rechtspraak

Duitsland

- BVerfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *NJW* 1985, 2395
- BVerfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, *JuS* 1986, 608, m.nt. C. Gusy
- BVerfG 11 november 1986, 1 BvR 713/83, 1 BvR 921/84, 1 BvR 1190/84, 1 BvR 333/85, 1 BvR 248/85, 1 BvR 306/85, 1 BvR 497/85, *BeckRS* 1986, 109224
- BVerfG 26 maart 1987, 2 BvR 589/79 u. a., *NJW* 1987, 2427
- BVerfG 10 september 1987, 1 BvR 1112/87, *NJW* 1987, 3245
- BVerfG 23 oktober 1991, 1 BvR 850/88, *NJW* 1992, 890
- BVerfG 23 maart 1992, 1 BvR 687/88, *NJW* 1992, 2688
- BVerfG 1 december 1992, 1 BvR 88/91 u. 1 BvR 576/91, *NStZ* 1993, 190
- BVerfG 10 januari 1995, 1 BvR 718/89, 719/89, 722/89, 723/89, *NJW* 1995, 1141
- BVerfG 21 april 1998, 1 BvR 2311/94, *NVwZ* 1998, 834
- BVerfG 21 april 2000, 1 BvQ 10/00, *NVwZ-RR* 2000, 554
- BVerfG 26 januari 2001, 1 BvQ 9/01, *NJW* 2001, 1409
- BVerfG 24 maart 2001, 1 BvQ 13/01, *NJW* 2001, 2069
- BVerfG 7 april 2001, 1 BvQ 17/01 u. a., *NJW* 2001, 2072
- BVerfG 12 juli 2001, 1 BvQ 28/01 en 1 BvQ 30/01, *NJW* 2001, 2459
- BVerfG 24 oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., *NJW* 2002, 1031.
- BVerfG 16 november 2002, 1 BvQ 47/02, *NVwZ* 2003, 601
- BVerfG 5 september 2003, 1 BvQ 32/03, *NVwZ* 2004, 90
- BVerfG 23 juni 2004, 1 BvQ 19/04, *NJW* 2004, 2814
- BVerfG 14 oktober 2004, 2 BvR 1481/04, *NJW* 2004, 3407
- BVerfG 6 mei 2005, 1 BvR 961/05, *JuS* 2005, 1031
- BVerfG 10 mei 2006, 1 BvQ 14/06, *NVwZ* 2006, 1049
- BVerfG 30 april 2007, 1 BvR 1090/06, *NVwZ* 2007, 1180
- BVerfG 6 juni 2007, 1 BvR 1423/07, *NJW* 2007, 2167

- BVerfG 26 juni 2007, 1 BvR 1418/07, *NVwZ-RR* 2007, 641
- BVerfG 4 november 2009, 1 BvR 2150/08, *NJW* 2010, 47
- BVerfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *JuS* 2010, 937
- BVerfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *NVwZ-RR* 2010, 625
- BVerfG 12 mei 2010, 1 BvR 2636/04, *JuS* 2010, 937
- BVerfG 8 juni 2010, 1 BvR 1745/06, *NJW* 2011, 47
- BVerfG 10 december 2010, 1 BvR 1402/06, *NVwZ* 2011, 422
- BVerfG 22 februari 2011, 1 BvR 699/06, *NJW* 2011, 1201
- BVerfG 7 maart 2011, 1 BvR 388/05, *NJW* 2011, 3020
- BVerfG 27 januari 2012, 1 BvQ 4/12, *NVwZ* 2012, 749
- BVerfG 20 december 2012, 1 BvR 2794/10, *NVwZ* 2013, 570
- BVerfG 20 juni 2014, 1 BvR 980/13, *NJW* 2014, 2706
- BVerfG 11 september 2015, 1 BvR 2211/15, *BeckRS* 2015, 52396
- BVerfG 30 juli 2016, 1 BvQ 29/16, *BeckRS* 2016, 49600
- BVerfG 27 oktober 2016, 1 BvR 458/10, *NVwZ* 2017, 461
- BVerfG 8 februari 2017, 1 BvR 2973/14, *NJW* 2017, 1460
- BVerfG 11 april 2018, 1 BvR 3080/09, *NJW* 2018, 1667
- BVerfG 19 mei 2020, 1 BvR 2397/19, *NJW* 2020, 2622
- BVerfG 24 maart 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, *NJW* 2021, 1723
- BVerfG 18 januari 2022, 1 BvR 1565/21 ua, *NJW* 2022, 84
- BVerfG 23 februari 2024, 1 BvQ 11/24, *NVwZ-RR* 2024, 305

- BVerwG 29 oktober 1992, 7 C 34/91, *NJW* 1993, 609
- BVerwG 23 maart 1999, 1 C 12-97, *NVwZ* 1999, 991
- BVerwG 16 mei 2007, 6 C 23/06, *NVwZ* 2007, 1431
- BVerwG 25 juni 2008, 6 C 21/07, *NJW* 2009, 98
- BVerwG 26 februari 2014, 6 C 1/13, *NVwZ* 2014, 883
- BVerwG 25 oktober 2017, 6 C 46/16, *NJW* 2018, 716
- BVerwG 24 mei 2022, 6 C 9/20, *NVwZ* 2022, 1197
- BVerwG 23 mei 2023, 6 B 33.22, *NVwZ* 2023, 1427
- BVerwG 27 maart 2024, 6 C 1.22, *NVwZ* 2024, 1008

- BGH 19 juni 1963, 4 StR 132/63, *BGHSt* 19, 389
- BGH 8 augustus 1969, 2 StR 171/69, *BGHSt* 23, 46
- BGH 8 augustus 1984, 3 StR 320/84, *NStZ* 1984, 549
- BGH 24 april 1986, 2 StR 565/85, *BGHSt* 34, 71
- BGH 5 mei 1988, 1 StR 5/88, 35, *BGHSt* 270
- BGH 5 mei 1988, 1 StR 5/88, *MDR* 1988, 688
- BGH 3 februari 1993, 3 StR 356/92, *BGHSt* 39, 133
- BGH 20 juli 1995, 1 StR 126/95, *NJW* 1995, 2643
- BGH 27 juli 1995, 1 StR 327/95, *NJW* 1995, 2862
- BGH 31 augustus 1995, 4 StR 283/95, *NJW* 1996, 203
- BGH 9 oktober 2013, 2 StR 119/13, *NStZ* 2014, 512
- BGH 30 april 2019, VI ZR 360/18, *NJW* 2020, 53

- VerfGH NRW 9 november 2023, VerfGH 4/23.VB-1

- BayObLG 22 september 1992, 4 St RR 130/92, *NJW* 1993, 212
- BayObLG 16 oktober 1995, 4St RR 186/95, *BeckRS* 1995, 22877
- BayObLG 12 november 2024, 203 StRR 250/24, *NJW* 2025, 984

- BayVGH 24 maart 2023, 10 CS 23.575, *NVwZ-RR* 2023, 585

- OLG Celle 8 oktober 1985, 1 Ss 154/85, *NJW* 1986, 1275
- OLG Celle 11 december 1996, 2 ARs 54/96, *NJW* 1997, 1167
- OLG Celle 29 juli 2022, 2 Ss 91/22, *Fachdienst Strafrecht* 2022, 451633
- OLG Celle 29 juli 2022, 2 Ss 91/22, *JuS* 2023, 82, m.nt. M. Jahn
- OLG Celle 29 juli 2022, 2 Ss 91/22, *NStZ* 2023, 113, m.nt. M. Bönte

- OLG Dresden 29 januari 2025, 6 ORs 21 Ss 132/24
- OLG Dresden 7 april 2005, 9 U 263/05, *NJW* 2005, 1871

- OLG Düsseldorf 21 september 2022, 4 RVs 48/22, *BeckRS* 2022, 29889

- OLG Frankfurt a.M. 11 april 2011, 2 Ss 36/11, *NStZ-RR* 2011, 257

- OLG Hamm 27 juli 1982, 5 Ss 644/82, *NJW* 1982, 2676

- OLG Karlsruhe 19 januari 1977, 1 U 170/76, *Justiz* 1977, 422
- OLG Karlsruhe 8 januari 2015, 1 (8) Ss 510/13, *NStZ* 2016, 32
- OLG Karlsruhe 20 februari 2024, 2 ORs 35 Ss 120/23, *NZV* 2024, 392
- OLG Karlsruhe 20 februari 2024, 2 QRs 35 Ss 120/23, *SVR* 2024, 429

- OLG Keulen 7 januari 1970, 2 Ws 775/69, *NJW* 1970, 260

- OLG Koblenz 11 januari 2011, 2 Ss 156/10, *NStZ-RR* 2011, 187

- OLG Naumburg 21 maart 2000, 2 Ss 509/99, *NJW* 2001, 2034

- OLG Sleeswijk 25 februari 2011, 1 U 39/10, *NVwZ-RR* 2011, 523
- OLG Sleeswijk 9 augustus 2023, 1 ORs 4 Ss 7/23, *NStZ* 2023, 740, m.nt. A. Engländer

- OVG Bautzen 27 augustus 2021, 6 B 336/21, *BeckRS* 2021, 24222

- OVG Berlijn 30 november 2000, 1 SN 101/00, *NJW* 2001, 1740

- OVG Berlijn-Brandenburg 17 augustus 2012, 1 S 117/12, *NJW* 2012, 3116
- OVG Berlijn-Brandenburg 18 januari 2016, OVG 1 N 86.14, *LKV* 2016, 225
- OVG Berlijn-Brandenburg 6 januari 2024, OVG 1 S 3/24, *BeckRS* 2024, 19

- OVG Greifswald 12 juli 2006, 3 M74/06, *LSK* 2007, 010308

- OVG Koblenz 24 mei 1986, 7 B 36/86, *NJW* 1986, 2659
- OVG Koblenz 20 maart 2013, 7 A 11277/12, *NVwZ-RR* 2013, 641

- OVG Lüneburg 13 augustus 2010, 11 ME 313/10, *NVwZ-RR* 2010, 889
- OVG Lüneburg 18 april 2023, 10 ME 52/23, *BeckRS* 2023, 7543
- OVG Lüneburg 20 april 2024, 4 ME 77/24, *BeckRS* 2024, 8617

- OVG Maagdenburg 25 april 2012, 3 M 100/12, *NJW* 2012, 2535
- OVG Maagdenburg 8 juni 2012, 3 M 292/12, *BeckRS* 2012, 59538

- OVG Münster 30 december 2016, 15 B 1525/16, *BeckRS* 2016, 113270
- OVG Münster 30 april 2022, 15 B 562/22, *BeckRS* 2022, 9919
- OVG Münster 16 juni 2023, 7 A 2635/21, *NVwZ* 2023, 1261

- OVG Weimar 29 augustus 1997, 2 ZEO 1037/97 u. 2 EO 1038/97, *NVwZ-RR* 1998, 497

- BayVGH 24 maart 2023, 10 CS 23.575, *NVwZ-RR* 2023, 585

- VGH Kassel 7 december 1993, 3 TG 2347/93, *NJW* 1994, 1750
- VGH Kassel 18 maart 2022, 2 B 375/22, *NVwZ* 2022, 1742

- VGH Mannheim 25 april 2007, 1 S 2828/06, *BeckRS* 2007, 24109
- VGH Mannheim 12 juli 2010, 1 S 349/10, *KommJur* 2011, 107
- VGH Mannheim 10 juni 2011, 1 S 915/11, *NJW* 2011, 2532
- VGH Mannheim 25 augustus 2022, 1 S 3575/21, *NVwZ* 2022, 1746

- VGH München 26 juni 2003, 24 CS 03.1636, *BeckRS* 2003, 27369
- VGH München 10 januari 2020, 10 B 19.2363, *BeckRS* 2020, 1181
- VGH München 24 maart 2023, 10 CS 23.575, *NVwZ-RR* 2023, 585
- VGH München 12 mei 2023, 10 CS 23.847, *BeckRS* 2023, 12047
- VGH München 23 september 2025, 10 C 25.1591, 10 CS 25.1672, *BeckRS* 2025, 25567

- KG Berlijn 16 augustus 2023, 3 ORs 46/23 – 161 Ss 61/23, *NJW* 2023, 2792
- KG Berlijn 10 juli 2024, 3 ORs 30/24–161 SRs 26/24, *NZV* 2025, 73, m.nt. T. Preuß
- KG Berlijn 2 juni 2025, 3 ORs 22/25 – 161 SRs 2/25, *BeckRS* 2025, 17130

- LG Berlijn 3 juli 2009, 3 O 221/09, *NJW-RR* 2010, 57

- LG Hannover 20 januari 2009, 62 c 69/08, *BeckRS* 2009, 7119

- VG Berlijn 21 februari 2012, 1 L 37.12, *BeckRS* 2012, 49589
- VG Berlijn 6 mei 2016, VG 1 L 291.16, *BeckRS* 2016, 49668

- VG Frankfurt 28 februari 2001, 5 G 4360/00, *NJW* 2001, 1741

- VG Karlsruhe 27 maart 2019, 2 K 1979/19, *NVwZ* 2019, 897

- VG München 21 januari 1999, M 17 K 96.3548, *NVwZ* 2000, 461

- VG Stuttgart 2 maart 2012, 5 K 691/12, *BeckRS* 2012, 51799

- AG Berlijn-Tiergarten 26 april 2023, (324 Cs) 237 Js 2886/22 (196/22), *BeckRS* 2023, 13582
- AG Berlijn-Tiergarten 23 april 2024, 253 Ds 182/23
- AG Berlijn-Tiergarten 17 juli 2024, 310 Ds 22/23
- AG Flensburg 7 november 2022, 440 Cs 107 Js 7252/22, *BeckRS* 2022, 34906
- AG Heilbronn 6 maart 2023, 26 Ds 16 Js 4813/23, *BeckRS* 2023, 7646.
- AG Lüdinghausen 23 februari 2006, 7 Ls 540 Js 1309/05-31/05, *BeckRS* 2006, 3249
- AG Mönchengladbach-Rheydt 14 maart 2022, 21 Cs – 721 Js 44/22 – 69/22, *KlimR* 2022, 130
- AG München 22 mei 2023, 814 Cs 113 Js 180621/22, *becklink* 2027181
- AG Niebüll 6 december 2024, 16 Ds 107 Js 16964/23, *BeckRS* 2024, 34267
- AG Rotenburg (Wümme) 12 juli 2005, 7 Cs 523 Js 23546/04, *NStZ* 2006, 358
- RG 17 juni 1880, 1341/80, *RGSt* 2, 184
- RG 13 januari 1913, I 1124/1246, *RGSt* 46, 403

Engeland

- *DPP v Jones and Lloyd* [1999] 2 AC 240 (HL)
- *R (Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire* [2006] UKHL 55
- *Richardson v DPP* [2014] UKSC 8
- *Roberts v Commissioner of Police* [2015] UKSC 79
- *DPP v Ziegler and others* [2021] UKSC 23
- *Reference by the Attorney General for Northern Ireland - Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill* [2022] UKSC 32
- *Hubbard v Pitt* [1976] QB 142
- *R v Howell* [1981] 3 All ER 383
- *DPP v Fidler* [1992] 1 WLR 91
- *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249
- *Dulgheriu & Anor v The London Borough of Ealing* [2019] EWCA Civ 1490
- *R. v Hallam and Others* [2025] EWCA Crim 199
- *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2025] EWCA Civ 571
- *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218
- *DPP v Chivers* [2010] EWHC 1814 (Admin)
- *Edward Bauer & Ors v DPP* [2013] EWHC 634 (Admin)

- *Laporte and Christian v Commissioner of Police of the Metropolis* [2014] EWHC 3574
- *James v DPP* [2015] EWHC 3296 (Admin)
- *Dulgheriu & Orthova v Ealing LBC* [2018] EWHC 1667 (Admin)
- *National Highways Ltd v Heyatawin & Ors* [2021] EWHC 3078 (QB)
- *DPP v Cuciurean* [2022] EWHC 736 (Admin)
- *DPP v Bailey* [2022] EWHC 3302 (Admin)
- *DPP v Eastburn* [2023] EWHC 1063 (Admin)
- *Liberty v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 1181 (Admin)
- *DPP v Cannon* [2025] EWHC 520 (Admin)
- Southwark Crown Court 18 juli 2024, *Rex v Hallam and Others*, <http://www.judiciary.uk/judgments/rex-vhallam-and-others/>
- Southwark Crown Court 27 september 2024, *R. v Plummer and Holland*, <https://www.judiciary.uk/judgments/rex-v-plummer-and-holland/>
- *Rex v Hamit Coskun*, Magistrates' Court 2 juni 2025, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2025/06/Rex-v-Hamit-Coskun.pdf>

Frankrijk

- Conseil d'Etat 21 januari 1966, nr. 61692 (*Legastelois*)
- Conseil d'Etat, *Assemblée plénière* 20 oktober 1989, nr. 108243, ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020 (*Nicolo*)
- Conseil d'Etat 12 november 1997, nr. 169295 (*Ministre de l'intérieur c/ Assoc. "Communauté tibétaine de France et ses amis"*)
- Conseil d'Etat, *Assemblée* 30 oktober 1998, nr. 200286 en 200287, ECLI:FR:CEASS:1998:200286.19981030 (*Sarran, Levacher et autres*)
- Conseil d'État 30 december 2003, nr. 248264
- Conseil d'État 26 juli 2014, ECLI:FR:CEORD:2014:383091.20140726
- Conseil Constitutionnel 16 juli 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC (*Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*)
- Conseil constitutionnel 15 januari 1975, ECLI:FR:CC:1975:1974.54.DC (*Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*)
- Conseil Constitutionnel 18 januari 1995, ECLI:FR:CC:1995:94.352.DC (*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*)
- Conseil constitutionnel 2 maart 2004, ECLI:FR:CC:2004:2004.492.DC (*Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*)
- Conseil constitutionnel 27 juli 2006, ECLI:FR:CC:2006:2006.540.DC (*Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*)
- Conseil constitutionnel 25 februari 2010, ECLI:FR:CC:2010:2010.604.DC (*Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*)
- Conseil constitutionnel 8 april 2011, ECLI:FR:CC:2011:2011.120.QPC (*M. Ismaël A.*)

- Conseil constitutionnel 5 augustus 2010, ECLI:FR:CC:2010:2010.612.DC (*Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*)
- Conseil constitutionnel 19 februari 2016, ECLI:FR:CC:2016:2016.535.DC (*Ligue des droits de l'homme*)
- Conseil constitutionnel 9 juni 2017, ECLI:FR:CC:2017:2017.635.QPC (*M. Émile L.*)
- Conseil constitutionnel 29 maart 2018, ECLI:FR:CC:2018:2017.695.QPC (*M. Rouchdi B. et autre*)
- Conseil Constitutionnel 4 april 2019, ECLI:FR:CC:2019:2019.780.DC (*Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*)
- Conseil constitutionnel, contributions extérieures [Amicus curiae], besl nr. 2023-853 DC van 26 juli 2023

- Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 mei 1857: DP 1857. 1. 315
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 januari 1869, Sirey 1869
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 26 januari 1965, nr. 62-90.012
- Cour de Cassation, Chambre mixte, 24 mei 1975, nr. 73-13.556 (*Cafés Jacques Vabre*)
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 januari 1995, nr. 94-82.952
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 28 juni 1995, nr. 94-85.967
- Cour de cassation, Chambre civile 1, 5 november 1996, nr. 94-14798
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 november 1999, nr. 98-86.285
- Cour de cassation, Assemblée plénière 2 juni 2000, nr. 99-60.274 (*Fraisie*)
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 april 2001, nr. 00-86.515
- Cour de cassation, chambre criminelle, 12 februari 2002, nr. 01-83.554
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 november 2002, nr. 02-80.788
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 18 februari 2004, nr. 03-82.951
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 maart 2005, nr. 04-83.979
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 7 februari 2007, nr. 06-80.108
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 31 mei 2007, nr. 06-86.628
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 mei 2011, nr. 10-81.529
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 juli 2012, nr. 11-87.287
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 december 2012, ECLI:FR:CCASS:2012:CR0644
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 december 2012, ECLI:FR:CCASS:2012:CR07225
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 1 september 2015, nr. 14-87.441, ECLI:FR:CCASS:2015:CR03136
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 februari 2016, ECLI:FR:CCASS:2016:CR00645
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 mei 2016, ECLI:FR:CCASS:2016:CR02200
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 januari 2019, ECLI:FR:CCASS:2019:CR03632
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 15 juni 2021, ECLI:FR:CCASS:2021:CR00743
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 juni 2022, ECLI:FR:CCASS:2022:CR00689
- Conseil constitutionnel 26 juli 2023, ECLI:FR:CC:2023:2023.853.DC (*Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illégale*)
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 6 september 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CR00878
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 8 januari 2025, ECLI:FR:CCASS:2025:CR00002
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 februari 2025, ECLI:FR:CCASS:2025:CR00135

-
- Cour administrative d'appel de Paris 23 maart 2000, nr. 98PA04534
- Cour administrative d'appel de Nantes 11 mei 2000, nr. 98NT01009
- Cour administrative d'appel de Lyon 30 januari 2014, nr. 13LY00707
-
- Cour d'appel de Besançon 17 april 1985: Gaz. Pal. 1986. 1. Somm. 5
- Cour d'appel de Paris 27 juni 2000, nr. 99/03794
- Cour d'appel de Paris, kamer 2-14, 27 september 2022
- Cour d'appel de Paris, kamer 2-15, 3 juni 2024
-
- Tribunal correctionnel d'Orléans 9 december 2005, nr. 2345/S3/2005 (*Sté Monsanto c/ Dufour et a.*)
- Tribunal correctionnel de Perpignan 17 december 2020, nr. 2730/2020
- Tribunal judiciaire de Foix 1 juni 2021, nr. 372/2021
- Tribunal administratif d'Orléans, référés, 25 april 2023, nr. 2301545 en 2301548 (*Association de défense des libertés constitutionnelles e.a.*)
- Tribunal judiciaire de Créteil, 10^e kamer, 11 mei 2023, nr. C22362000182
- Toulouse 7 juli 1970: JCP 1971. IV. 152

II. Parlementaire geschiedenis

Nederland

- *Trb.* 1962, 101 en 159
- *Trb.* 1965, 40 en 1981, 143
- *Stb.* 1983, 7
- *Kamerstukken II* 1970/71 11051, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4
- *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7
- *Kamerstukken II* 1982/83, 16644 (R 1158), nr. 7
- *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5
- *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8
- *Kamerstukken I* 1987/88, 19427 nr. 135b
- *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b
- *Kamerstukken II* 1997/98, 25768, nr. 5
- *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1998/99, 25768, nr. 7
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32123, VII, nr. 57
- *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, nr. 742
- *Kamerstukken II* 2021/22, 36062, nr. 15
- *Kamerstukken II* 2022/23, 34424, nr. 9
- *Kamerstukken II* 2023/24, 29628, nr. 1211
- *Kamerstukken II* 2023/24, 30950, nr. 375
- *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976
- *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988
- *Handelingen I* 1988/89, 19 april 1988
- *Aanhangsel van de Handelingen*, Tweede Kamer 2024-2025, 1961
- *Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Rapportage van de commissie Cals/Donner), Den Haag 1969

Duitsland

- ‘Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes’, Bundesrat, Drucksache 71/24, 9 februari 2024.
- ‘Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes’, 24 januari 2024, te raadplegen op www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/zweites-gesetz-zur-aenderung-desschwangerschaftskonfliktgesetzes-schkg--232894.

- ‘Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes’, te raadplegen via bmi.bund.de.
- Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes, Gesetzentwurf der AfD-Fraktion, Drucksache 19/5078, 20 augustus 2024.
- ‘Gesetzentwurf Versammlungsgesetz NRW’, Landtag Noordrijn-Westfalen, Drucksache 17/12423, 21 januari 2021.

Engeland

- HL Report 29 January 1998, vol 585
- HL Deb 24 November 2021, vol 816
- HL Deb 16 November 2022, vol 825
- HL Deb 30 January 2023, vol 827
- HL Deb 7 February 2023, vol 827
- HL Deb 13 June 2023, vol 830
- HC Deb 13 January 1986 vol 89
- HC Deb 8 June 2021, Public Bill Committee, *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill (Tenth sitting)*
- HC 8 May 2025, Public Bill Committee, *Crime and Policing Bill*
- Explanatory Notes Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, HL Bill 40
- Explanatory Notes Public Order Bill, HL Bill 61–EN
- Explanatory Notes Crime and Policing Bill, HC Bill 187
- Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill, Part 3 (Public Order)* (Second Report of Session 2021–22) (2021, HL 23, HC 31)
- Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Public Order Bill* (First Report of Session 2022–23) (2022, HL 16, HC 351)
- Secondary Legislation Scrutiny Committee (38th Report of Session 2022-23), *Draft Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023* (2023, HL 189)
- Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Crime and Policing Bill* (First Report of Session 2024–25) (2025, HL 156, HC 830)
- HC 12 December 2023, Home Affairs Committee, *Oral evidence: Policing of Protests*, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/13990/html/>
- HC 21 February 2024, Home Affairs Committee, *Policing of protests* (Third Report of Sessions 2023-24), <https://committees.parliament.uk/publications/43477/documents/218954/default/>

Frankrijk

- *Handelingen van de Senaat* 18 juli 2017, p. 2642 (Franse *Journal officiel*, debat over de wet van 30 oktober 2017 over de versterking van de binnenlandse veiligheid en de strijd tegen terrorisme)

III. Literatuur en overige stukken

- **Aalbers & Roorda 2021**
B.L. Aalbers & B. Roorda, 'Eenmensprotest', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 39-55.
- **Adang 2024**
O.M.J. Adang, 'Understanding Collective Violence in Assemblies and Crowds', in T. Abu El-Haj e.a. (red.), *The Oxford Handbook of Peaceful Assembly*, Oxford University Press: Oxford 2024, p. 533-550.
- **Amnesty International 2024**
Amnesty International, 'Europe: Sweeping pattern of systematic attacks and restrictions undermine peaceful protest', 8 juli 2024, te raadplegen via de website van Amnesty International (amnesty.org).
- **Amnesty International Netherlands 2022**
Amnesty International Netherlands, 'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter', Amsterdam 2022.
- **Amnesty International Netherlands 2025**
Amnesty International Netherlands, 'Demonstreren bij herdenkingen', april 2025, www.amnesty.nl.
- **Arendt 1989**
H. Arendt, *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago: The University Press of Chicago 1989.
- **Bakir 2020**
L. Bakir, 'Les mutations récentes de la liberté de manifester en France', *Revue française de droit administratif* 2020.
- **Barczak e.a. 2020**
T. Barczak e.a., 'Verbot von Versammlungen in Freien, Auflagen, Auflösung', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 650-856.
- **Bonis & Ollard 2024**
E. Bonis & R. Ollard, 'Art. 322-1 à 322-4-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations ne présentant pas de danger pour les personnes', *JurisClasseur Pénal Code* 2024.
- **Bot 2017**
M.J. Bot, 'Demonstratievrijheid en democratie', *NJB* 2017/2226.

- **Bot 2025**
M. Bot, 'Palestinadiscussies en protesten op de universiteit', *NJB* 2025/981, afl. 18.
- **Braun & Kniesel 2024**
F. Braun & M. Kniesel, 'Demonstrationen auf Universitätsgelände? Zugleich Anmerkung zu VG Frankfurt a.M. Beschl. v. 22.5.2024 – 5 L 1624/24.F', *GSZ* 2024, p. 229-236.
- **Braun & Kniesel 2025**
F. Braun & M. Kniesel, 'Verbot, Auflagen, Auflösung', in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 269-405.
- **Bredler 2021**
E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?', Verfassungsblog 17 december 2021, te raadplegen via www.verfassungsblog.de.
- **Breitbach 2020**
M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 856-896.
- **Brinsa e.a. 2020**
S. Brinsa e.a., 'Straf- und Bußgeldvorschriften', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 986-1066.
- **Broeksteeg, Van Emmerik, De Jong & Hooijer 2025**
J.L.W. Broeksteeg, M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong & S.K. Hooijer, 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties. Onrechtmatig en ongewenst. Reactie op 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties'', *NJB* 2025/1041.
- **Brouwer & Schilder 2001**
J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Nood breekt wet, ook de Grondwet?', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht – Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001.
- **Brouwer & Schilder 2021**
J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Over het recht tot betoging en locatiebeperkingen* (Advies aan de gemeente Haarlem inzake beperkingen van demonstraties), Groningen/Leiden 3 september 2021.
- **Brouwer & Schilder 2024**
J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Bevindt de betogingsvrijheid zich in de gevarenzone? Over het demonstratieverbod in de Amsterdamse noodverordening', 26 november 2024, www.nederlandrechtsstaat.nl.

- **Brouwer & Wierenga 2014**
J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014.
- **Broyelle 2020**
C. Broyelle, 'Le système français : de la déclaration à l'autorisation ?', in: R. Letteron (red.), *La liberté de manifestation*, Parijs: Sorbonne Université Presses 2020.
- **Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties 2013**
Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4.
- **Buruma & Van Noorloos 2025**
T.M.D. Buruma & L.A. van Noorloos, 'De oproep tot demonstreren: strafbaar? Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid' *Boom Strafbblad* 2025, nr. 1, p. 7-17.
- **Cannie & Voorhoof 2011**
H. Cannie & D. Voorhoof, 'The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2011/29, nr. 1.
- **Celikates & Gabriels 2024**
R. Celikates & R. Gabriels, 'De klimaatcatastrofe en de noodzaak van burgerlijke ongehoorzaamheid', in: Keulartz & Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024.
- **Van Coeln 2025**
C. van Coelln, 'Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 20-67.
- **College voor de Rechten van de Mens 2025**
College voor de Rechten van de Mens, 'Tegenspraak onder druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland', september 2025, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/24d329a2-cdb0-4f6e-9429-fb7ef9cf5e38>.
- **Commissioner 2025a**
Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O'Flaherty), brief aan de federale minister van Binnenlandse Zaken van Duitsland (Alexander Dobrindt), 6 juni 2025, CommHR/MOF/sf 092-2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int).

- **Commissioner 2025b**
Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa (Michael O’Flaherty), brief van de federale staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Bernd Krösser) in reactie op de brief van de commissioner (van 6 juni 2025), 23 juni 2025, te raadplegen op de website van de Raad van Europa (coe.int).
- **Conte 2023**
P. Conte, ‘Ceci n’est pas une violation de domicile – et réciproquement. Le droit pénal lu à la lumière des leçons de René Magritte et de Pierre Dac’, *Droit pénal* (10) 2023, étude 19.
- **Cuyvers & Van Sasse van IJsselt 2018**
E. Cuyvers & P. Van Sasse van IJsselt, ‘De Europese kreukelzone van de wetgever: Goede wetgeving vanuit het EU en EVRM-perspectief’, *RegelMaat* 2018/6.
- **Danti-Juan 2020**
M. Danti-Juan, ‘État de nécessité’, *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2020.
- **Deiseroth & Kutscha 2020**
D. Deiseroth & M. Kutscha, ‘Artikel 8 GG [Versammlungsfreiheit]’, in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 329-460.
- **Dejean de la Bâtie 2020**
A. Dejean de la Bâtie, ‘Fasc. 20 : Chemins de fer’, *JurisClasseur Lois pénales spéciales* 2020.
- **Dejean de la Bâtie 2025**
A. Dejean de la Bâtie, ‘Militants vs forces de l’ordre : les violences policières sont-elles un sujet d’intérêt général ?’, *Légipresse* 2025.
- **Dejean de la Bâtie 2025**
A. Dejean de la Bâtie, ‘Ludes v. France: The imperative of a strong necessity test to counter the criminalisation of protest’, *Strasbourg Observers* 2025.
- **Dommering 2023**
E. Dommering, ‘Koranverbrandingen in Zweden, Denemarken en Nederland’, NJB Blog 21 september 2023, www.njb.nl.
- **Downs 2024**
W. Downs, *Police Powers: Protests* (Research Briefing No SN05013, House of Commons Library 13 december 2024), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05013/>.
- **Downs, Lipscombe, Dawson & Cooney 2025**
W. Downs, S. Lipscombe, J. Dawson & F. Cooney, Crime and Policing Bill 2024-25 (Research Briefing No 10213), House of Commons Library 6 maart 2025, <https://research-briefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10213/CBP-10213.pdf>.

- **Dreuille 2019**
J.-F Dreuille, 'Art. 431-9 à 431-12 – Fasc. 20 : Manifestations et réunions publiques', *JurisClasseur Pénal Code* 2019.
- **Dumitrica & Driessen 2025**
D. Dumitrica & M. Driessen, 'Het tweesnijdend zwaard: de kansen en risico's van sociale media voor burgerlijk ongehoorzaam klimaatactivisme', *JV* 2025 nr. 2, p. 30-47.
- **Dworkin 1996**
R. Dworkin, *Freedom's law. The moral reading of the American Constitution*, Oxford: Oxford University Press 1996.
- **Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties 1984**
Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (28 september 1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4.
- **Ehrhard & Portelli 2023**
T. Ehrhard & H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Parijs: Dalloz 2023.
- **Elzinga 1992**
D.J. Elzinga, 'De burgemeester en het gemeentelijke noodrecht', *Gst.* 1992/6953, nr. 1.
- **Engels 2023**
P. Engels, 'Glaube in Flammen: Koranverbrennungen unter der Lupe des deutschen Strafrechts', 9 augustus 2023, te raadplegen op telepolis.de.
- **Epping 2007**
V. Epping, *Grundrechte*, Berlijn Heidelberg: Springer Verlag 2007.
- **Erb 2023**
V. Erb, "'Klima-Kleber" im Spiegel des Strafrechts', *NStZ* 2023, 577.
- **European Center for Not-for-Profit Law 2021**
European Center for Not-for-Profit Law, 'The United Kingdom's Police, Crime, Sentencing and Courts Bill. Analysis of compliance with international human rights standards', 21 april 2021, https://ecnl.org/sites/default/files/2021-04/ECNL%20SUMMARY%20-%20Police%20Crime%20Sentencing%20and%20Courts%20Bill%20Briefing%2022%20April_o.pdf.
- **Favoreu 2024**
L. Favoreu e.a., *Droit des libertés fondamentales*, Parijs: Dalloz 2024.
- **Feinberg 1984**
J. Feinberg, *Harm to Others*, Oxford: Oxford University Press 1984.

- **Ferwerda, Van Ham, Appelman & Bremmers 2014**
H. Ferwerda, T. van Ham, T. Appelman, B. Bremmers, *Raak geschoten? Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal*, Ministerie van JenV, 2014.
- **Fialaire 2025**
J. Fialaire, 'Fasc. 210 : Police des réunions et manifestations', *JurisClasseur Administratif* 2025.
- **Gerards & Fleuren 2014**
J. Gerards & J. Fleuren, 'The Netherlands', in: J. Gerards an J. Fleuren (red.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia 2014.
- **Gerritse & Roorda 2021**
S. Gerritse & B. Roorda, 'Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten', in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 113-181.
- **Glück 2010**
C. Glück, 'Darf ich den Koran in Deutschland verbrennen', 9 oktober 2010, te raadplegen op anwalt.de.
- **Goddard 2023**
J. Goddard, 'Draft Public Order Act 1986 (Serious Disruption to the Life of the Community) Regulations 2023: 'Fatal' and 'regret' motions' (House of Lords Library 12 June 2023), <https://lordslibrary.parliament.uk/draft-public-order-act-1986-serious-disruption-to-the-life-of-the-community-regulations-2023-fatal-and-regret-motions/>.
- **Gusy 2027**
C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017.
- **Gusy & Nitz 2001**
C. Gusy & G. Nitz, 'Öffentliche Sicherheit durch öffentliche oder private Sicherung?', in: H. Hoebink, *Fokus Europa: Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit als Spiegel politischer Kultur in Deutschland und in den Niederlanden nach 1945*, Münster: Waxmann 2001.
- **Habermas 1981**
J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1981.
- **Habermas 1996**
J. Habermas, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: Polity Press 1996.

- **Haidt 2012**
J. Haidt, *The Righteous Mind. Why Good People are Divided by Politics and Religion*, Londen: Penguin Books 2012.
- **Haumer 2025**
S. Haumer, 'Art. 13 VersG NRW', in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich (red.), *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 983-989.
- **Hefendehl 2024**
R. Hefendehl, 'Von der RAF über die PKK bis zur Letzten Generation – Das Strafrecht im Kampf gegen missbliebige Organisationen', *GA* 2024, 601.
- **Heil & Volgt 2023**
J.M. Heil & A. Volgt, "Mitgegangen, mitgehangen"? – Zur Frage einer Einordnung der Letzten Organisation als kriminelle Vereinigung nach § 129 StGB', *JA* 2023, 881.
- **Heinze & Steinmetz 2023**
A. Heinze en J. Steinmetz, 'Vom "Verbrecherverein" zum Zusammenschluss mit kriminellem Zweck. Das Beispiel der Letzten Generation demaskiert § 129 StGB', *NK* 2023, 387.
- **Hesse 1997**
K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995.
- **Hoffmann-Riem 2024**
W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?', *NJW* 2004, p. 2777-2782.
- **Homann 2023**
V. Homann, 'Heiligt der Zweck alle Mittel? – Die Strafbarkeit der „Letzten Generation“ im Rahmen ihrer Klimaproteste – Teil II: Mögliche Rechtvertigungsgründe', *JA* 2023, 649.
- **Home Office 2004**
Home Office, 'Animal Welfare– Human Rights: protecting people from animal rights extremists', juli 2004, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/jul/animal-rights.pdf>.
- **Home Office 2022**
Home Office, *Protest powers: Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022 factsheet* (Policy paper), geüpdate op 20 augustus 2022, <http://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet>.

- **Home Office 2023**
Home Office, *Public Order Bill: factsheet* (Policy Paper), geupdate op 30 augustus 2023, gov.uk/government/publications/public-order-bill-overarching-documents/public-order-bill-factsheet.
- **Home Office 2023**
Home Office, *Non-Statutory Guidance on Abortion Clinic Safe Access Zones*, december 2023, www.gov.uk/government/consultations/abortion-clinicsafe-access-zones-non-statutory-guidance.
- **Van Hasselt 1933**
W.J.C. van Hasselt, *Verzameling van Nederlandsche Staatsregelingen en Grondwetten*, Hilversum: N.V. Aldus Alphen aan den Rijn 1933.
- **Heringa 2023**
A.W. Heringa, 'Vrijheid van godsdienst of vrijheid van godsdiens?', *De Hofvijver* 28 september 2023, jaargang 13, nr. 144, [www. www.montesquieu-instituut.nl](https://www.montesquieu-instituut.nl).
- **Howard 2024**
J.W. Howard, 'Freedom of Speech', in: E.N. Zalta & U. Nodelman (red.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2024 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/spr2024/entries/freedom-speech>.
- **Hijink, Jans, Janssen, Smidt, Stolk & Verhaar 2024**
M. Hijink, H. Jans, K. Janssen, S.F. Smidt, J.R.E. Stolk & O. Verhaar, 'Actualiteiten', *NTM/NJCM-Bull.* 2024/49, nr. 4.
- **Isensee 2007**
J. Isensee, *Religionsbeschimpfung. Der rechtliche Schutz des Heiligen*, Berlijn: Duncker & Humblot GmbH 2007.
- **Janssen 2015**
E. Janssen, *Faith in Public Debate. On Freedom of Expression, Hate Speech and Religion in France & the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Cambridge: Intersentia 2015.
- **Janz 2009**
N. Janz, 'Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda', *LKV* 2009, 481.
- **Jitschin 2025**
O. Jitschin, 'Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 483-576.
- **Jobart 2020**
J.-C. Jobart, *Manifestations et police municipale*, Parijs: Dalloz 2020.

- **Jobart 2023**
J.-C. Jobart, 'Chapitre 2 (folio n°2270) – Police municipale : régime général des manifestations', *Encyclopédie des collectivités locales* 2023.
- **De Jong 2000**
M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.
- **De Jong 2003**
M.A.D.W. de Jong, 'Bestuurlijke ophouding: lelijk eendje voor het leven', NJCM-Bulletin 2003, afl. 8.
- **De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016**
M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016.
- **De Jong & Tappeiner 2020**
M.A.D.W. de Jong & I. Tappeiner, 'Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties', *NJB* 2020/124.
- **Jurgens 2023**
E. Jurgens, 'Koranverbranding wél bestraffen', *De Hofvijver* 25 september 2023, jaargang 13, nr. 145, [www. www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl).
- **Keane 2007**
D. Keane, 'Attacking Hate Speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2007/25, nr. 4.
- **Keesman 2025**
L. Keesman, 'Faciliteren én handhaven: politie- ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties', *Justitiële Verkenningen* 2025/51(2).
- **Kingreen & Poscher**
T. Kingreen & R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024.
- **Kling & Mitchell 2022**
J. Kling & M. Mitchell, *The Philosophy of Protest. Fighting for Justice Without Going to War*, Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield 2022.
- **Kniesel 2000**
M. Kniesel, 'Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versammlungs-rechts seit 1996', *NJW* 2000, p. 2857.
- **Kniesel & Braun 2025a**
M. Kniesel & F. Braun, 'Grundlagen', in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich, *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 1-147.

- **Kniesel & Braun 2025b**
M. Kniesel & F. Braun, 'Europarecht', in: M. Kniesel, F. Braun & N. Ullrich, *Versammlungsgesetze*, Hürth: Wolters Kluwer Deutschland 2025, p. 92-98.
- **Kornmeier 2022**
C. Kornmeier, 'Verbot von Demos vor Politiker-Häusern rechtens?', Tagesschau 21 februari 2022, te raadplegen via: www.tagesschau.de.
- **Krenberger 2025**
B. Krenberger, 'Rechtsprechungsübersicht Verkehrsstrafrecht und Verkehrsordnungswidrigkeitenrecht 2023/2024', *NStZ* 2025, 85.
- **Kuhli & Papenfuß 2023**
M. Kuhli & J. Papenfuß, 'Warum die „Letzte Generation“ (noch) keine kriminelle Vereinigung ist', *KriPoZ* 2023, 71.
- **Kummeling & Oevermans 1991**
H.R.B.M. Kummeling & H.M. Oevermans, 'Uitingsvrijheid en vijandig publiek', *Gst.* 1991/6913, nr. 1.
- **Le Bot 2017**
O. Le Bot, 'Un état d'urgence permanent?' *Revue française de droit administratif* 2017.
- **Van Leeuwen 2025**
A. van Leeuwen, *Vuur met vuur bestrijden. Over de bevoegdheid van de burgemeester om Koranvernielingen te verbieden* (Masterscriptie VU Amsterdam), 2025.
- **Van Leeuwen 2025**
A. van Leeuwen, 'De gedeelde voogdij over de Wet openbare manifestaties. Over de behoorlijke (?) taakverdeling tussen de straf- en bestuursrechter in de toepassing van artikel 11 Wet openbare manifestaties', *DD* 2025/23.
- **Lembke 2020**
U. Lembke 'Ordnungswidrigkeiten (art. 29)' in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1047-1057.
- **Lemke-Küch 2010**
H. Lemke-Küch, 'Koranverbrennung. Auch in Deutschland möglich?', *Legal Tribune Online*, 10 september 2010, te raadplegen op lto.de.
- **Lendvai & Gosztanyi 2025**
G.V. Lendvai & G. Gosztanyi, 'Sacred Flames: the Burning of Quran in the Context of Free Speech', *Religion & Human Rights* 2025/20, afl. 1.
- **Letteron 2019**
R. Letteron, 'Les débris de la loi anti-casseurs', *AJ pénal* 2019.

- **Letteron 2021**
R. Letteron, 'Police des manifestations et rassemblements', *Répertoire de police administrative* 2021.
- **Lipscombe, Dawson & Beard 2022**
S. Lipscombe, J. Dawson & J. Beard, *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill: Progress of the Bill* (Research Briefing No 9273, House of Commons Library 22 April 2022), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9273/CBP-9273.pdf.
- **Loof 2007**
J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', *Gst.* 2007, 104.
- **Loof, Barkhuysen & Gerards 2007**
J.P. Loof, T. Barkhuysen & J.H. Gerards, *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht* (Advies aan de Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag over de reikwijdte van de Wet Openbare Manifestaties en de verhouding tot andere regimes, zoals evenementenvergunningen op basis van de APV) 2007.
- **Malm 2021**
A. Malm, *How to Blow Up a Pipeline*, Londen: Verso Books 2021.
- **Martin 2021**
R. Martin, 'The protest provisions of the Police, Crime, Sentencing and Court Bill: A "modest reset of the scales"?' *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2021.
- **Martin 2023**
R. Martin, *The Public Order Act 2023* (Blackstone's Briefings), Oxford: Oxford University Press 2023.
- **Martin 2024**
R. Martin, 'Convicting Peaceful Protesters: Proportionality's Proper Place at Criminal Trial', *Oxford Journal of Legal Studies* 2024/44, afl. 2.
- **Matsopoulou 2023**
H. Matsopoulou, 'Violation de domicile - Loi anti-squat : la protection pénale de la propriété immobilière contre les occupations illicite', *Droit pénal* (10) 2023, étude 18.
- **Mchangama & Alkiviadou 2021**
J. Mchangama & N. Alkiviadou, 'Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?' *Human Rights Law Review* 2021/21, nr. 4.
- **Mead 2010**
D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010.
- **Mead 2013**
D. Mead, 'A chill through the back door? The privatised regulation of peaceful protest', *Public Law* 2013.

- **Mead 2021**
D. Mead, “Yes, you can... but only if you’re quiet”, *Verfassungsblog* 17 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/uk-silence-protest/>.
- **Mead 2021**
D. Mead, ‘Some Initial Thoughts on the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill – The New Public Order Powers in Clauses 54-60’, *Protest Matters* 12 maart 2021, protest-matters.wordpress.com/2021/03/14/some-fuller-initial-thoughts-on-the-police-crime-sentencing-and-courts-bill-2011-the-new-public-order-powers-in-clauses-54-60/.
- **Mead 2022**
D. Mead, ‘Giving Offence is no Offence’, *Verfassungsblog* 14 september 2022, <https://verfassungsblog.de/giving-offence-is-no-offence/>.
- **Mead 2022**
D. Mead, ‘Anti-monarchy protesters arrested – an expert on what the law says’, *the Conversation* 14 september 2022, <https://theconversation.com/anti-monarchy-protesters-arrested-an-expert-on-what-the-law-says-190603>.
- **Mead 2023**
D. Mead, ‘Coronation arrests: how the new public order law disrupted protesters’ once in a lifetime opportunity’, *Eastminster: a global politics & policy blog* 10 mei 2023, <https://www.ueapolitics.org/2023/05/10/coronation-arrests-how-the-new-public-order-law-disrupted-protesters-once-in-a-lifetime-opportunity/>.
- **Mead 2024**
D. Mead voor Amnesty International UK, “Bad’ Disruption: Rule Changes that Threaten the Right to Protest by David Mead’, 8 oktober 2024, [amnesty.org.uk/blogs/human-rights-are-answer/bad-disruption-rule-changes-threaten-right-protest-david-mead](https://www.amnesty.org.uk/blogs/human-rights-are-answer/bad-disruption-rule-changes-threaten-right-protest-david-mead).
- **Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties 2011**
General comment nr. 34 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (12 september 2011), *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34.
- **Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties 2020**
General comment nr. 37 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37.
- **Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties 2024**
Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, ‘Concluding observations on the eighth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’, 3 mei 2024, CCPR/C/GBR/CO/8.
- **Micheal & Dersarkissian 2024**
L. Michael & S. Dersarkissian, ‘Verfassungsrechtliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktivismus’, *NJW* 2024, 194.

- **Mill 1989**
J.S. Mill, *On Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press 1989.
- **Molier, Rijpkema & Stam 2021**
G. Molier, B. Rijpkema & J. Stam, 'Wilders II: Het onverdraagzaamheidscriterium toegepast door de Hoge Raad. Of hoe de weerbare democratie het strafrecht binnentreedt', *NJB* 2021/3094.
- **Moss 2022**
K. Moss, 'Security or Liberty? Human Rights and Protest'. in: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*, Singapore: Springer 2022.
- **Müller-Franken 2011**
S. Müller-Franken, 'Sollte das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufgehoben werden?', *LKRZ* 2011, 8, p. 282.
- **Muller 2008**
E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008.
- **Murbach-Vibert 2022**
M. Murbach-Vibert, 'Manifestations', *Répertoire de droit pénal et procédure pénale* 2022.
- **Nationale ombudsman 2007**
Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten (rapport van de Nationale ombudsman van 13 december 2007).
- **Nationale ombudsman 2016**
Nationale ombudsman, *Geen winnaars* (rapportnummer 2016/060), 14 juli 2016.
- **Nickolls 2022**
Lauren Nickolls, *Public Order Bill* (Research Briefing No 9525, House of Commons Library 19 May 2022), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9525/CBP-9525.pdf.
- **Nieuwenhuis 2017**
A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM/NJCM-Bull.* 2017/02.
- **Nieuwenhuis 2020**
A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020.

- **Nieuwenhuis 2024**
A.J. Nieuwenhuis, 'Koranverbranding in het licht van de grondrechten', *Mediaforum* 2024/1.
- **Van Noorloos 2011**
M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited. A comparative and historical perspective on hate speech law in the Netherlands and England & Wales* (diss. Leiden), Cambridge: Intersentia 2011.
- **FIDH-OMCT & LDH 2025**
The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH-OMCT) & Ligue des droits de l'Homme (LDH), 'France: Dropping Out of Democracy Obstructions to freedom of association and peaceful assembly', september 2025, www.fidh.org/IMG/pdf/20250922_fidh_rapport-obs-france_en-web.pdf.
- **ODIHR/OSCE 2024**
Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), 'Consultation report: State practices and the role of civil society in relation to incidents of desecration of religious texts, including Quran-burning', 18 december 2023 (publicatie rapport in 2024), www.osce.org.
- **Peters 1981**
J.A. Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting: vergelijkende aspecten Nederland-Amerika* (diss. Leiden), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1981.
- **Pielhoff, Plebuch & Plenter 2023**
S. Pielhoff, J. Plebuch & G. Plenter, 'Demonstration vor dem Privathaus einer Richterin', *JuS* 2023, 745.
- **Pin 2023**
X. Pin, 'Légitimation de l'infraction : liberté d'expression pour tous !... vraiment ?', *Revue de sciences criminelles* 2023.
- **Pin 2024**
X. Pin, 'La Joconde, un Monet : un jet de soupe est-il vraiment punissable ?', *Club des juristes* 14 februari 2024.
- **Pivaty 2025**
A. Pivaty, 'Het demonstratierecht en het strafrecht: waar ligt uiteindelijk de grens?', *DD* 2025/34.
- **Raad van Europa/EHRM 2022**
'Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022.
- **Raad van State 2024**
Raad van State, *Beschouwing bij het Jaarverslag 2024*, www.raadvanstate.nl/jaarverslag2024.

- **Ramson & Wenglarczyk 2022**
L. Ramson & F. Wenglarczyk, 'Besetzte Orte. Die Einwirkung der Versammlungsfreiheit auf das Straf(prozess)recht im Zusammenhang mit Protestbesetzungen', 13 december 2022, te raadplegen op verfassungsblog.de/besetzte-orde.
- **Rawls 1999**
J. Rawls, *A Theory of Justice. Revised Edition*, Cambridge (Massachusetts): The Bellknapp Press of Harvard University Press 1999.
- **Reid & Nicolson 1996**
K. Reid & D. Nicolson, 'Arrest for Breach of the Peace and the European Convention on Human Rights', *Crim LR* 1996/764.
- **Renzikowski 2020a**
J. Renzikowski, 'Öffentliche Aufforderung zu Straftaten', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1089-1097.
- **Renzikowski 2020b**
J. Renzikowski, 'Landfriedensbruch', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1097-1110.
- **Reyes Benavides & Gertz 2024**
P.D. Reyes Benavides & N. Gertz, 'Misdaad zonder straf? De legitimiteit van illegale acties van de klimaatbeweging', in: Keulartz & Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024.
- **Ridder, Breitbach & Deiseroth 2020**
H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth, 'Geschichtliche Grundlegung', in: H. Ridder, M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versamlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 31-257.
- **Roorda 2012**
B. Roorda, 'Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?', *Gst.* 2012/101.
- **Roorda 2013**
B. Roorda, 'Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?', *NTM/NJCM-Bull.* 2013/19.
- **Roorda 2014**
B. Roorda, 'Integrale demonstratieverboden — Toelaatbaar, wenselijk en noodzakelijk?', *TvCR* 2014.
- **Roorda 2015**
B. Roorda, 'Wet openbare manifestaties', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

- **Roorda 2016**
B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.
- **Roorda 2017**
B. Roorda, 'Openbare-orderechtelijke begrippen', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In Dienst van het Recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 55-65.
- **Roorda 2021**
B. Roorda, 'De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 6-38.
- **Roorda 2021**
B. Roorda, 'Verkeersbelang', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 56-67.
- **Roorda 2021**
B. Roorda, 'Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 288-295.
- **Roorda 2022**
B. Roorda, 'Artikel 9 Recht tot vergadering en betoging', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom uitgevers 2022, p. 171-183.
- **Roorda 2025**
B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren op universiteiten', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.
- **Roorda & Brouwer 2020**
B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Demonstratievrijheid rondom het Binnenhof. Naar een 'Ban-nmeilengesetze'', *De Hofvijver*, 26 oktober 2020, te raadplegen via montesquieu-instituut.nl.
- **Roorda & Brouwer 2022**
B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', *AA* 2022, p. 452-456.
- **Roorda, Brouwer & Schilder 2015**
B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Den Haag: ministerie van BZK 2015.

- **Roorda, Brouwer & Schilder 2017**
B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Naar een nieuwe demonstratiewet', *NJB* 2017, 1646.
- **Roorda, Brouwer & Schilder 2022**
B. Roorda, A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Locatiebeperkingen bij abortusklinieken en het recht tot betoging', *Gst.* 2022/36.
- **Rosier 1997**
T. Rosier, *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika*, Nijmegen: Ars Aequi 1997.
- **Rousseau 2019**
F. Rousseau, 'Le volet pénal de la loi 'anti-casseurs'', *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2019.
- **Rozemond 2022**
N. Rozemond, 'Waarom werd Wilders veroordeeld?', *NJB* 2022/621
- **Rozemond 2023**
N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *NTS* 2023/37.
- **Rozemond 2023**
N. Rozemond, 'Discriminerende demonstranten', *Boom Strafbblad* 2023 nr. 4, p. 164-171.
- **Rozemond 2023**
N. Rozemond, *De beste filosofische ideeën om je moraal te verbeteren*, Gorredijk: Noordboek 2023.
- **Ruigrok 2012**
L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.
- **Ryan 2014**
M. Ryan, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, Abingdon: Routledge 2014.
- **Rijkema 2015**
B.R. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (diss. Leiden), Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2015.
- **Saint-Pau 2016**
J.-C. Saint-Pau, 'Fasc. 10 : Jouissance des droits civils – Droit au respect de la vie privée. – Définition conceptuelle du droit subjectif', *JurisClasseur Civil Code* 2016.
- **Salát 2015**
O. Salát, *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing Ltd 2015.

- **Samuel 2021**
X. Samuel, 'Art. 431-1 et 431-2 – Fasc. 20 : Entraves à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation, au déroulement des débats d'une assemblée parlementaire ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale, aux libertés de création et diffusion artistiques et à la fonction d'enseignant', *JurisClasser Pénal Code* 2021.
- **Van Sasse van IJsselt 2023**
P. Van Sasse van IJsselt, 'Koranverscheuring als ongehoorde meningsuiting', *NJB* 2023/8.
- **Schaafsma 2024**
PG. Schaafsma, 'Burgerlijke ongehoorzaam, de klimaatcrisis en democratie', in: Keulartz & Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024.
- **Schenke 2009**
W.-R. Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller 2009.
- **Schilder 1985**
A.E. Schilder, 'De spontane demonstratie; een vergelijking tussen de conceptwet openbare manifestaties en het Westduitse recht', *NJCM-Bulletin* 1985.
- **Schilder 1989**
A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989.
- **Schilder 2023**
A.E. Schilder, 'Blokkade een grondrecht?', 19 september 2023, www.nederlandrechtsstaat.nl/blokkade-een-grondrecht/.
- **Schilder 2025**
A.E. Schilder, *In de schaduw van het recht: Over de geheime politie, veiligheid en privacy* (afscheidsrede Amsterdam VU 2025).
- **Schlichte & Renzikowski 2020**
M. Schlichte & J. Renzikowski, 'Strafgesetzbuch', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1067-1158.
- **Schlössels, Sillen & Tinnevelt 2022**
R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt, *Naar een weerbare rechtsstaat* (Staat en Recht nr. 55), Deventer: Wolters Kluwer 2022.
- **Schneider 2000**
H.-P. Schneider, 'Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist', *NJW* 2000, 263.

- **Schumacher 2023**
U. Schumacher, 'Die strafrechtliche Bewertung der "Letzten Generation". Eind Diskussionsbeitrag', *JuS* 2023, 820.
- **Schuyt 2009**
C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (diss. Leiden), Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.
- **Schuyt 2024**
K. Schuyt, 'De paradox van de burgerlijke ongehoorzaamheid, toen en thans', in: J. Keulartz & C. Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024.
- **Schuyt 2024**
K. Schuyt, 'Nawoord: Liberaal-democratisch of radicaal-democratisch', in: Keulartz & Maris (red.), *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Waar ligt de grens?*, Zutphen: Mazirel Pers 2024.
- **Van der Schyff 2011**
G. van der Schyff, 'De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet', *TvCR* 2011.
- **Seel 2024**
S. Seel, 'Geplante Verschärfung des Luftsicherheitsgesetzes. Bruchlandung zu erwarten', *Legal Tribune Online* (lto.de), 10 december 2024.
- **Singelstein & Winkler 2023**
T. Singelstein & D. Winkler, 'Wo die kriminelle Vereinigung beginnt. Zur strafverfassungsrechtlichen Reduktion von § 129 StGB', *NJW* 2023, 2815.
- **Slapper & Kelly 2013**
G. Slapper & D. Kelly, *The English Legal System: 2013-2014*, Abingdon: Routledge 2013.
- **Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties 2012**
VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, A/HRC/20/27, 21 mei 2012.
- **Speciale Rapporteurs van de Verenigde Naties 2016**
Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66.
- **Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties 2024**
VN-Speciaal Rapporteur voor Milieubeschermers onder het Verdrag van Aarhus, 'Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10-12 January 2024 End of mission statement', 23 februari 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf/.

- **Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties 2024**
VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, *Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims*, 2 oktober 2024, www.un.org/unispal/document/un-expert-statement-04oct24/.
- **Steinberg 2024**
R. Steinberg, 'Versammlungsfreiheit nach dem 7. Oktober', *NVwZ* 2024, 302.
- **Van Stekelenburg & Klandermans 2024**
J. van Stekelenburg & B. Klandermans, *A Social Psychology of Protest. Individuals in Action*, Cambridge: Cambridge University Press 2024.
- **Van Stekelenburg 2025**
J. van Stekelenburg, 'Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen', *Justitiële Verkenningen* 2025/2, 51, p. 94-115.
- **Stolker 1985**
C.J.J.M. Stolker, 'Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hem aangerichte schade', *NJB* 1985.
- **Swart 2024**
N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024/15, nr. 2.
- **Swart 2025**
N.J.L. Swart, "A man's house as his castle?" Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *NTM/NJCM-Bull.* 2025/1.
- **Swart 2025**
N.J.L. Swart, "Crackdown on protest": de beperking van de demonstratie vrijheid in Engeland' *AA* 2025/64, nr. 6.
- **Swart & Roorda 2021**
N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Bufferzones bij abortusklinieken', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 182-232.
- **Swart & Roorda 2021**
N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Reikwijdte van het begrip 'vergadering'', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: ministerie van BZK 2021, p. 296-308.
- **Swart & Roorda 2022**
N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Demonstraties bij abortusklinieken', *Burgemeestersblad* 2022/27, 101.

- **Swart & Roorda 2023**
N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-Bull.* 2023/4.
- **Swart & Roorda 2023**
N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken', *Nederlands Juristenblad* 2023/16.
- **Swart & Roorda 2023**
N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: ministeries van BZK en J&V 2023.
- **Sweeny 2010**
J. Sweeny, 'The united kingdom's human rights act: using its past to predict its future', *Loyola Journal of Public Interest Law*, 2010/12, nr. 1.
- **Tegtmeyer 2001**
H. Tegtmeyer, 'Rechtsphilosophische Betrachtungen über öffentliche Sicherheit und Ordnung', in: H. Hoebink, *Fokus Europa: Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit als Spiegel politischer Kultur in Deutschland und in den Niederlanden nach 1945*, Münster: Waxmann 2001, p. 180 e.v.
- **Temperman 2015**
J. Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*, Cambridge: Cambridge University Press 2015.
- **Thiel & Schorlemer 2022**
M. Thiel & R. Schorlemer, "Corona-Spaziergänge" – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?, *KriPoZ* 2022/2, p. 97-105.
- **Thierry 2024**
J.-B. Thierry, '30 ans d'incriminations invisibles', *AJ pénal* 2024.
- **UK Constitutional Law Association 2012**
UK Constitutional Law Association, 'David Mead: Be careful what you wish for....it may never happen: the curious incident of peaceful protest under the coalition', 12 mei 2012, <https://ukconstitutionallaw.org/2012/05/22/david-mead-be-careful-what-you-wish-for-it-may-never-happen-the-curious-incident-of-peaceful-protest-under-the-coalition/>.
- **Ullrich 2025a**
N. Ullrich, 'Rechtsbeziehungen zwischen den Versammlungsbeteiligten', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 426-445.

- **Ullrich 2025b**
N. Ullrich, 'Rechtsbeziehungen zu Außen stehenden', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 445-482.
- **Ullrich & Wernthaler 2025a**
N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Verbotenes Verhalten', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 147-192.
- **Ullrich & Wernthaler 2025b**
N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Behördliches Einschreiten bei Versammlungen', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 220-380.
- **Ullrich & Wernthaler 2025c**
N. Ullrich & M. Wernthaler, 'Bannkreisgesetze', in: N. Ullrich, C. von Coelln en A. Heusch (red.), *Handbuch Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 348-352.
- **Usebach 2025**
J. Usebach, 'Gewaltbegriff bei Klimaprotesten: Das Kammergericht Berlin zum "Klimakleben"' van 22 juli 2025, te raadplegen via de website jura.cc.
- **Vanderman 2023**
Y. Vanderman, *Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown*, 2023/1, www.landmarkchambers.co.uk.
- **Venice Commission/OSCE ODIHR 2020**
European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en OSCE Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*, CDL-AD(2019)017rev, 15 juli 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).
- **Verpeaux & Heitzmann-Patin 2025**
M. Verpeaux en M. Heitzmann-Patin, 'Contentieux constitutionnel : actes administratifs', *Répertoire de contentieux administratif* 2025.
- **Viriot-Barrial 2025**
Viriot-Barrial, 'Art. 322-5 à 322-11-1 – Fasc. 20 : Destructures, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes', *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* 2025.
- **VN-Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie 2023**
VN-comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, 'Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany', CERD/C/DEU/CO/23-26, 21 december 2023.

- **Vleugel 2025**
J. Vleugel, 'Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs', *NJB* 2025/2084, afl. 27.
- **Wadham 2024**
J. Wadham e.a., *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998* (8e editie), Oxford: Oxford University Press 2024.
- **Wenglarczyk 2024**
F. Wenglarczyk, 'Zeitgenössische Kriminalpolitik in a nutschell', *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de), 24 juni 2024.
- **Werner 2000**
S. Werner, 'Das neue Bannmeilengesetz der "Berliner Republik"', *NVwZ* 2000, 369.
- **Woltjer 2002**
A.J.Th. Woltjer, 'De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd', *AA* 2002/51.
- **Wierenga, Post & Koornstra 2016**
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016.
- **Wirken & Wirken 2025**
S. Wirken & S. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *NJB* 2025/584.
- **Wirken & Wirken 2025**
S. Wirken & S. Wirken, 'Naschrift', *NJB* 2025/1042.
- **Witmond 2024**
R. Witmond, 'Opruiing en het betogingsrecht. Beoordeling van oproepen tot demonstreren door de Nederlandse strafrechter', *AA* september 2024, p. 721-729.
- **Zimmermann & Griesar 2023**
T. Zimmermann & F. Griesar, 'Die Strafbarkeit von Straßenblockaden durch Klimaaktivisten gem. § 240 StGB', *JuS* 2023, 401.

BIJLAGEN

I. Gesprekspartners interviews en deelnemers kennistafels

Interviews

Interviews gemeenten

- Interview met de gemeente Den Haag
- Interview met de gemeente Utrecht
- Interview met de gemeente Rotterdam
- Interview met de gemeente Amsterdam
- Interview met de gemeente Midden-Drenthe
- Interview met de gemeente Haarlemmermeer
- Interview met de gemeente Beek
- Interview met de gemeente Bodegraven-Reeuwijk
- Interview met de gemeente Haarlem
- Interview met de gemeente Neder-Betuwe
- Interview met de gemeente Groningen

Interviews actiegroepen/belangenorganisaties

- Interview met klimaatactivisten
- Interview met een Pro-Palestina studentenprotestorganisatie
- Interview met een spreker tijdens lezingen gericht op Israël
- Interview met een anti-islambeweging
- Interview met een anti-abortus/pro-life organisatie
- Interview met een protestorganisatie gericht op een ambassade/consulaat
- Interview met Amnesty International

Interviews adviesorganisaties

- Interview met de Nationale ombudsman
- Interview met het College voor de Rechten van de Mens
- Interview met de Raad van State
- Interview met de NCTV

Interviews ministeries

- Interview met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Interview met het ministerie van Justitie en Veiligheid

Interviews advocaten/juristen

- Interview met voormalig wetgevingsjurist
- Interview met advocaat financieel-economisch strafrecht
- Interview met een mensenrechtenadvocaat
- Interview met een strafrechtadvocaat en een demonstratierecht-advocaat

Interviews politie en Openbaar Ministerie

- Interview met nationale politie
- Interview met politievakbond ACP en Nederlandse Politiebond
- Interview met regionale politie-eenheid Den Haag
- Interview met regionale politie-eenheid Amsterdam
- Interview met het Parket-Generaal van het OM
- Interview met het OM arrondissementen Den Haag en Amsterdam

Interviews wetenschappers

- Interview met hoogleraar Staats- en Bestuursrecht
- Interview met lector politieacademie
- Interview universitair hoofddocent Recht en Maatschappij
- Interview met hoogleraar Sociale Psychologie
- Interview met universitair docent Sociologie
- Interview met twee Duitse hoogleraren Rechtswetenschappen
- Interview met een Franse emeritus-hoogleraar en een Franse hoogleraar mensenrechten
- Interview met Engelse hoogleraar mensenrechten en Engelse universitair hoofddocent Recht en Politieke wetenschappen

Casestudies

Casestudie wegblokkades

- Interview met de gemeente Den Haag
- Interview met de gemeente Amsterdam
- Interview met een organisatie betrokken bij wegblokkades
- Interview met het Openbaar Ministerie
- Interview met de politie

Casestudie abortuskliniek

- Interview met de gemeente Utrecht
- Interview met de gemeente Groningen
- Interview met een anti-abortus/pro-life organisatie
- Interview met directeurs abortusklinieken
- Interview met een advocaat openbare-orde zaken

Casestudie koranverbranding

- Interview met de gemeente Arnhem
- Interview met de gemeente Rotterdam
- Interview met een anti-islambeweging
- Interview met Contactorgaan Moslims en Overheid

Deelnemers kennistafels

Juridische kennistafel

- Strafrechtadvocaat
- College voor de Rechten van de Mens
- Openbaar Ministerie
- Gemeente Den Haag
- Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht
- Amnesty International
- Medewerkers Nationale ombudsman

Bestuurlijke kennistafel

- Gemeente Amsterdam
- Politievakbond ACP
- Politie Oost-Nederland
- Nationale politie
- Universitair docent Sociologie
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Medewerkers Nationale ombudsman

II. Vragenlijst

Openingstekst

In opdracht van het WODC doet Pro Facto samen met de Rijksuniversiteit Groningen, Tilburg University en de Universiteit van Amsterdam onderzoek naar het demonstratierecht.

Het recht om te demonstreren is neergelegd in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 9 van de Grondwet en is nader uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties.

Deze vragenlijst heeft als doel om een breed beeld te krijgen van het demonstratierecht in de Nederlandse rechtspraak: hoeveel wordt er gedemonstreerd, hoe worden demonstraties gereguleerd en gefaciliteerd en welke (juridische) knelpunten ervaren burgemeesters hierbij. Daarnaast besteden we in deze vragenlijst in het bijzonder aandacht aan een aantal tamelijk indringende vormen van demonstreren. Tot slot stellen we een aantal vragen over de bestendigheid van het huidige juridische kader ten aanzien van demonstraties.

Het invullen van deze vragenlijst kost ongeveer 20 minuten. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt en worden niet herleidbaar naar u of uw gemeente opgenomen in de rapportage. U kunt uw antwoorden tussentijds opslaan en op een later moment verder gaan met het beantwoorden van de vragen.

Als u vragen heeft over het onderzoek of de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met de onderzoekers via *mailadres*.

Algemene vragen

1. Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- Minder dan 20.000 inwoners
- 20.000 - 50.000 inwoners
- 50.000 - 100.000 inwoners
- 100.000 - 200.000 inwoners
- 200.000 - 350.000 inwoners
- Meer dan 350.000 inwoners

Toepassing van het demonstratierecht

Een demonstratie is een bijeenkomst van twee of meer mensen. Zij uiten daarbij samen een mening in het openbaar. De inhoud van de meningsuiting kan van alles zijn: politiek, religieus, cultureel, sociaal of wat voor inhoud dan ook. Demonstraties zijn vaak op plaatsen die voor iedereen vrij bereikbaar zijn, bijvoorbeeld op straat. Voorbeelden van demonstraties zijn protestmarsen, statische (stilstaande) protesten, stille tochten, blokkadeacties en bezettingsacties. De volgende vragen gaan over demonstraties in uw gemeente in de afgelopen twee jaar (2023-2024)

2. Hebben er in uw gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024) demonstraties plaatsgevonden?

- Ja
- Nee

3. Hoeveel demonstraties vonden er in uw gemeente plaats in de afgelopen twee jaren (2023-2024)? Let op: Het betreft zowel aangemelde als niet aangemelde demonstraties (*Deze vraag komt alleen in beeld als vraag 2 met 'ja' is beantwoord*)

- Minder dan 10 demonstraties
- Tussen de 10 en 25 demonstraties
- Tussen de 25 en 100 demonstraties
- Tussen de 100 en 250 demonstraties
- Tussen de 250 en 500 demonstraties
- Tussen de 500 en 1000 demonstraties
- Tussen de 1000 en 2500 demonstraties
- Meer dan 2500 demonstraties

4. Wijkt het gemiddeld aantal demonstraties per jaar in de afgelopen twee jaren (2023-2024) af van het gemiddeld aantal demonstraties per jaar in de periode 2018-2022?

- Ja, er is een sterke toename van het aantal demonstraties
- Ja, er is sprake van een beperkte toename van het aantal demonstraties
- Nee, dit aantal is ongeveer gelijk
- Ja, er is sprake van een beperkte afname van het aantal demonstraties
- Ja, er is sprake van een sterke afname van het aantal demonstraties
- Weet ik niet

Informatievoorziening gemeente

5. Biedt uw gemeente informatie aan over het demonstratierecht aan organisatoren van een demonstratie? (*Meerdere antwoorden mogelijk*)

- Ja, proactief (bijvoorbeeld via de website of verstrekken informatiemateriaal)
- Ja, op verzoek van de organisatoren
- Nee, er wordt geen informatie verstrekt
- Weet ik niet

Beleid of richtlijnen demonstraties

6. Heeft uw gemeente een beleidsdocument en/of interne richtlijnen voor het reguleren/faciliteren van demonstraties? (*Meerdere antwoorden mogelijk*)

- Ja, beleidsdocumenten
- Ja, interne richtlijnen
- Nee
- Weet ik niet.

Indien u beleidsdocumenten en/of interne richtlijnen heeft, zouden wij deze graag ontvangen. Zou u deze toe willen sturen aan mailadres?

Contact voorafgaand aan een demonstratie met de organisator en politie

7. In welke mate vindt overleg plaats tussen uw gemeente en de politie voorafgaand aan een demonstratie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- Er vindt standaard overleg plaats met de politie
 - Er vindt overleg plaats met de politie als daar aanleiding toe is
 - Er vindt op verzoek van de politie overleg plaats met de politie
 - Er vindt nooit overleg plaats met de politie
8. In welke mate vindt overleg plaats tussen uw gemeente en de organisatoren van een demonstratie voorafgaand aan een demonstratie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- Er vindt standaard overleg plaats met de organisatoren
 - Er vindt overleg plaats met de organisatoren als daar aanleiding toe is
 - Er vindt op verzoek van de organisatoren overleg plaats met de organisatoren
 - Er vindt nooit overleg plaats met de organisatoren
 - De politie voert – indien nodig – overleg met de organisatoren
9. Welke van de onderstaande uitdagingen heeft u in de afgelopen twee jaren (2023-2024) ervaren bij het maken van afspraken met organisatoren voorafgaand aan de demonstratie? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
- Moeilijke en gebrekkige communicatie met organisatoren
 - Niet duidelijk wie de contactpersoon/organisator is
 - Onenigheid over te nemen voorzorgsmaatregelen
 - Onenigheid over plaats, locatie en omvang van de demonstratie
 - Onwelwillendheid bij organisatoren
 - Onwelwillendheid aan de kant van de autoriteiten (gemeente/politie)
 - Onvoldoende informatie van organisatoren over bijvoorbeeld verwachte opkomst/risico's
 - Beperkte capaciteit gemeente
 - Anders, namelijk: [open tekstveld]
10. Worden demonstraties waarvoor er een aanmeldplicht geldt in uw gemeente daadwerkelijk vooraf bij de gemeente aangemeld?
- Ja, altijd
 - Bij 75-99% van de demonstraties
 - Bij 50-75% van de demonstraties
 - Bij ongeveer 50% van de demonstraties
 - Bij 25-50% van de demonstraties
 - Bij 10-25% van de demonstraties
 - Bij minder dan 10% van de demonstraties
 - Nooit
11. Hoe gaat uw gemeente om met demonstraties die niet vooraf zijn aangemeld, terwijl er wel een aanmeldplicht geldt?

- Die staat de burgemeester altijd toe
- Die staat de burgemeester meestal toe
- Die staat de burgemeester soms toe
- Die staat de burgemeester nooit toe
- Anders, namelijk [open tekstveld]

12. Zijn er specifieke uitdagingen die uw gemeente ervaart bij niet-aangemelde demonstraties?

Open tekstveld

Het beperken van een demonstratie

De burgemeester kan beperkingen opleggen aan de demonstratie. Dergelijke beperkingen kunnen volgens artikel 2 Wet openbare manifestaties bij demonstraties op openbare plaatsen worden opgelegd ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.*

** Onder beperkingen verstaan we zowel beperkingen als voorschriften (die voorafgaand aan de demonstratie kunnen worden opgelegd) als bedoeld in artikel 5 lid 1 Wet openbare manifestaties, alsook aanwijzingen (die tijdens de demonstratie kunnen worden opgelegd) als bedoeld in artikel 6 Wet openbare manifestaties.*

13. Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaren (2023-2024) beperkingen gesteld aan demonstraties?

- Bij alle demonstraties
- Bij 75-99% van de demonstraties
- Bij 50-75% van de demonstraties
- Bij ongeveer 50% van de demonstraties
- Bij 25-50% van de demonstraties
- Bij 10-25% van de demonstraties
- Bij minder dan 10% van de demonstraties
- Nooit

14. Welke grondslag(en) past u het meest toe om beperkingen op te leggen? (Meerdere antwoorden mogelijk) (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 13 niet 'nooit' geantwoord is)

- Bescherming van de gezondheid
- Het belang van het verkeer
- Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden
- Een andere grondslag, namelijk: open veld

15. Welke soorten beperkingen legt u doorgaans op aan demonstraties? (Meerdere antwoorden mogelijk) (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 13 niet 'nooit' geantwoord is)

- Wijziging van de locatie
- Wijziging van de route
- Beperking naar tijdstip

- Beperking naar vorm (bijvoorbeeld het niet toestaan van een sit-in of de inzet van voertuigen)
- Beperking op het gebruik van geluidsapparatuur
- Beperking op het aantal deelnemers
- Voorwaarden rondom veiligheid en/of logistiek (bijv. EHBO-posten of verkeersregelaars)
- Anders, namelijk: [open tekstveld]

16. Wie waren er in de afgelopen twee jaren (2023-2024) doorgaans betrokken bij het maken van afwegingen rondom de vraag of een demonstratie moet worden beperkt? *(Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 13 niet ‘nooit’ geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)*

- De burgemeester
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- De NCTV
- Anders, namelijk: [open tekstveld]

17. Stelling: de huidige wettelijke mogelijkheden om beperkingen op te leggen zijn toereikend om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

- Ja, geheel mee eens
- Ja, mee eens
- Neutraal
- Nee, mee oneens
- Nee, geheel mee oneens

18. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoorden bij bovenstaande vragen?

Open tekstveld

Het verbieden van een demonstratie

De burgemeester kan een demonstratie van tevoren verbieden (artikel 5 lid 1 Wet openbare manifestaties). De burgemeester kan dit doen als het opleggen van beperkingen onvoldoende soelaas biedt voor de bescherming van een (of meer) van de drie beperkingsgronden (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden).

19. Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaren (2023-2024) een demonstratie van tevoren verboden?

- Meer dan 75% van de demonstraties
- Tussen de 50-75% van de demonstraties
- Ongeveer 50% van de demonstraties

- Tussen de 25-50% van de demonstraties
- Tussen de 10-25% van de demonstraties
- Tussen de 5-10% van de demonstraties
- Minder dan 5% van de demonstraties
- Nooit

20. Welke grondslag past u het meest toe om een demonstratie te verbieden? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 19 niet 'nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Bescherming van de gezondheid
- Het belang van het verkeer
- Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden
- Een andere grondslag, namelijk: Open veld

21. Wie waren er in de afgelopen twee jaren (2023-2024) doorgaans betrokken bij het maken van afwegingen rondom de vraag of een demonstratie moet worden verboden? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 19 niet 'nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- De burgemeester
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- De NCTV
- Anders, namelijk: [open tekstveld]

22. Stelling: de huidige mogelijkheden om demonstraties te verbieden zijn voldoende om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

- Ja, geheel mee eens
- Ja, mee eens
- Neutraal
- Nee, mee oneens
- Nee, geheel mee oneens

23. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoorden bij bovenstaande vragen?

Open tekstveld

Het beëindigen van een demonstratie

De burgemeester kan tijdens het plaatsvinden ervan de demonstratie beëindigen (artikel 7 Wet openbare manifestaties). De burgemeester kan dit doen als het opleggen van beperkingen onvoldoende soelaas biedt voor de bescherming van een (of meer) van de drie beperkingsgronden (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden).

24. Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaren (2023-2024) een demonstratie beëindigd?

- Meer dan 75% van de demonstraties
- Tussen de 50-75% van de demonstraties
- Ongeveer 50% van de demonstraties
- Tussen de 25-50% van de demonstraties
- Tussen de 10-25% van de demonstraties
- Tussen de 5-10% van de demonstraties
- Minder dan 5% van de demonstraties
- Nooit

25. Welke grondslag past u het meest toe om een demonstratie te beëindigen? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 24 niet 'nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Bescherming van de gezondheid
- Het belang van het verkeer
- Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden
- Een andere grondslag, namelijk: Open veld

26. Wie waren er in de afgelopen twee jaren (2023-2024) doorgaans betrokken bij het maken van afwegingen rondom de vraag of een demonstratie moet worden beëindigd? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 24 niet 'nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- De burgemeester
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- De NCTV
- Andere, namelijk: [open tekstveld]

27. Stelling: de huidige mogelijkheden om demonstraties te beëindigen zijn voldoende om ervoor te zorgen dat het demonstratierecht voldoende ruimte krijgt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

- Ja, geheel mee eens
- Ja, mee eens
- Neutraal
- Nee, mee oneens
- Nee, geheel mee oneens

28. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoorden bij bovenstaande vragen?

Open tekstveld

Noodbevoegdheden

Naast het verbieden van een demonstratie of het beëindigen van een demonstratie kunnen er noodbevoegdheden worden ingezet om de openbare orde te handhaven tijdens een demonstratie. Dit kan enkel in uitzonderlijke situaties als de reguliere maatregelen, zoals beschreven in de Wet openbare manifestaties, niet volstaan.

29. Welke noodbevoegdheden heeft u in de afgelopen twee jaren (2023-2024) ingezet? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Een noodverordening
- Een noodbevel
- Bestuurlijke ophouding
- Er zijn geen noodbevoegdheden ingezet.
- Andere bevoegdheden, namelijk:

Treffen van voorzorgsmaatregelen

De gemeente kan verder voorzorgsmaatregelen nemen ten aanzien van een demonstratie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra politie-inzet, inzet van een politiecontactpersoon, verkeersregulatiemaatregelen en communicatie met omwonenden en andere belanghebbenden. De volgende vragen gaan over deze voorzorgsmaatregelen.

30. Hoe vaak heeft uw gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024) voorzorgsmaatregelen getroffen bij demonstraties?

- Bij alle demonstraties
- Bij 75-99% van de demonstraties
- Bij 50-75% van de demonstraties
- Bij ongeveer 50% van de demonstraties
- Bij 25-50% van de demonstraties
- Bij 10-25% van de demonstraties
- Bij minder dan 10% van de demonstraties
- Nooit

31. Welke voorzorgsmaatregelen zijn in de afgelopen twee jaren (2023-2024) getroffen door uw gemeente? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 30 niet 'nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Politiecontactpersoon met demonstranten
- Extra politie-inzet
- Verkeersregulatie of wegafsluitingen
- Communicatie met omwonenden en andere belanghebbenden
- Andere, namelijk: [open tekstveld]

32. Hoe effectief vindt u voorzorgsmaatregelen om te waarborgen dat een demonstratie niet leidt tot wanordelijkheden?

- Zeer effectief
- Effectief

- Neutraal
- Niet effectief
- Zeer ineffectief

33. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoorden bij bovenstaande vragen?

Open tekstveld

Risico-inschatting

Voordat een burgemeester besluit een demonstratie te beperken, verbieden of beëindigen, kan een risicoanalyse worden uitgevoerd. Dit is een inschatting van mogelijke risico's voor de openbare orde en veiligheid, waarbij rekening wordt gehouden met factoren zoals:

- Verwachte opkomst en eventuele tegenbetogingen.
- Locatie, route en impact op verkeer en omwonenden.
- Eerdere ervaringen met vergelijkbare demonstraties.
- Inlichtingen van politie over mogelijke escalaties.
- Samenwerking tussen organisatie, gemeente en politie.

Een risicoanalyse kan formeel en uitgebreid zijn, maar ook een meer informele inschatting op basis van overleg en ervaring.

34. Wordt er een risicoanalyse uitgevoerd voorafgaand aan een besluit over het al dan niet beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie?

- Ja, altijd
- Ja, meestal wel
- Soms
- Nee, meestal niet
- Nee, nooit

35. Wie waren er in de afgelopen twee jaren (2023-2024) doorgaans betrokken bij het maken van de risicoanalyse? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 34 niet 'Nee, nooit' geantwoord is) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- De burgemeester
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- De NCTV
- Andere, namelijk: [open tekstveld]

Samenwerking

36. Is de politie in uw gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024) ingezet bij demonstraties?

- Bij alle demonstraties
- Bij 75-99% van de demonstraties
- Bij 50-75% van de demonstraties
- Bij ongeveer 50% van de demonstraties
- Bij 25-50% van de demonstraties
- Bij 10-25% van de demonstraties
- Bij 5-10% van de demonstraties
- Bij minder dan 5% van de demonstraties
- Nooit

37. Wat is in de afgelopen twee jaren (2023-2024) doorgaans de rol van de politie geweest bij demonstraties in uw gemeente? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 36 niet 'nooit' geantwoord is) *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Handhaven van de openbare orde
- Verwijderen demonstranten
- Verkeersbegeleiding en afzettingen
- Begeleiden van demonstranten
- Bescherming van demonstranten tegen tegenprotesten of agressie
- Toezicht houden zonder actief in te grijpen
- Contact met organisatoren
- Optreden bij (dreigende) de-escalatie
- Anders, namelijk: [open tekstveld]

38. Is de Mobiele Eenheid (ME) in uw gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024) daadwerkelijk paraat geweest of ingezet bij demonstraties?

- Bij meer dan 75% van de demonstraties
- Bij 50-75% van de demonstraties
- Bij ongeveer 50% van de demonstraties
- Bij 25-50% van de demonstraties
- Bij 10-25% van de demonstraties
- Bij 5-10% van de demonstraties
- Bij minder dan 5% van de demonstraties
- Nooit

Evalueren verloop demonstraties

39. Is in de afgelopen twee jaren (2023-2024) het verloop van demonstraties en het optreden van het (lokale) gezag en de politie in uw gemeente na afloop geëvalueerd?

- Ja, altijd
- Ja, meestal
- Soms
- Zelden
- Nooit

40. Wie waren doorgaans betrokken bij de evaluaties? (Deze vraag komt alleen in beeld als bij vraag 39 niet 'nooit' geantwoord is)

- Demonstranten
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- Anderen, namelijk: [open tekstveld]

Uitdagingen rond specifieke demonstratiethema's en groepen

41. Zijn er specifieke thema's of groepen demonstranten die in uw gemeente extra uitdagingen opleveren?

Open tekstveld

Vragen over tamelijk indringende vormen van demonstreren

Bij tamelijk indringende vormen van demonstreren gaat het om demonstraties waarbij de grenzen van het recht worden overschreden (zoals het geval kan zijn bij bijvoorbeeld demonstratieve blokkades of bezettingen), demonstraties waarbij de fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen (zoals zich kan voordoen bij bijvoorbeeld demonstraties bij abortusklinieken of (on)aangekondigde bezoeken aan privéadressen), of demonstraties die internationale spanningen kunnen veroorzaken (zoals in het geval van bijvoorbeeld demonstraties bij ambassades of met buitenlandse inmenging). De volgende vragen gaan over dit type demonstraties.

42. Hoe vaak komen de volgende indringende demonstraties in de periode 2023-2024 in uw gemeente voor?

- demonstraties die de grenzen van het recht overschrijden, denk daarbij aan:
 - i. Demonstraties waarbij sprake is van bezettingen
 - ii. Demonstraties waarbij sprake is van blokkades
 - iii. Demonstraties waarbij sprake is van geweld en/of vernielingen door groepen demonstranten
- demonstraties waarbij fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen, denk daarbij aan
 - i. Demonstraties bij privéadressen
 - ii. Demonstraties in gebouwen zonder toestemming van de rechthebbende (zoals in een winkel of bedrijfspand)
 - iii. Demonstraties bij abortusklinieken
 - iv. Demonstraties bij gebedshuizen
 - v. Tegendemonstraties tegen een andere demonstratie of tegen een herdenkingsbijeenkomst
- demonstraties die internationale spanningen kunnen veroorzaken (zoals bijvoorbeeld bij demonstraties bij ambassades of demonstraties met buitenlandse inmenging), denk daarbij aan
 - i. Demonstraties waarbij sprake is van buitenlandse inmenging
 - ii. Demonstraties bij ambassades

- iii. Demonstraties waarbij vlaggen worden besmeurd of vernield
- iv. Demonstraties waarbij religieuze boeken worden verscheurd en/of verbrand
- v. Demonstraties gericht tegen buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders

- 1 = Nooit
- 2 = Zeer zelden (enkele keren in twee jaar)
- 3 = Af en toe (eens in de paar maanden)
- 4 = Regelmatig (meerdere keren per jaar)
- 5 = Vaak (minstens maandelijks of vaker)
- Weet ik niet

Indien bij vraag 42 bij iedere demonstratie is geantwoord “nooit”, dan worden de vragen 43 en 44 overgeslagen.

43. Bij de in de vorige vraag genoemde typen demonstraties:

- Leg ik vaker beperkingen op dan bij reguliere demonstraties
- Leg ik ongeveer even vaak beperkingen op als bij reguliere demonstraties
- Leg ik minder vaak beperkingen op dan bij reguliere demonstraties
- Weet ik niet

44. Met wie bespreekt u voordat de demonstratie plaatsvindt indringende vormen van demonstraties en eventuele voorzorgsmaatregelen en/of beperkingen? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Met betrokken partijen (bijv. demonstranten, omwonenden)
- De burgemeester
- De voorzitter van de veiligheidsregio
- De veiligheidsdriehoek (burgemeester, politie, OM)
- Gemeentelijke juristen of beleidsadviseurs OOV
- Politiefunctionarissen
- Externe experts of adviesbureaus
- Inlichtingendiensten (AIVD, MIVD)
- De NCTV
- Andere, namelijk: [open tekstveld]

Toereikendheid van het huidige wettelijke kader

45. Vindt u dat de wijze waarop het demonstratierecht in Nederland is vormgegeven voldoende aansluit bij de huidige demonstratiepraktijk?

- Ja, het sluit goed aan
- Grotendeels, maar er zijn verbeterpunten
- Nee, het sluit onvoldoende aan
- Nee, het sluit helemaal niet aan
- Weet ik niet

46. Wat zijn volgens u knelpunten ten aanzien van de wijze waarop het demonstratierecht in Nederland momenteel is vormgegeven?

Open tekstveld

47. Welke verbeteringen of aanpassingen in wet- en regelgeving zouden volgens u gewenst zijn om het demonstratierecht beter te waarborgen of te reguleren?

Open tekstveld

48. Stelling: Het huidige wettelijk kader is toereikend voor het omgaan met lastige afwegingen bij de volgende typen demonstraties:

- demonstraties die de grenzen van het recht overschrijden (zoals demonstraties waarbij sprake is van bezettingen, blokkades en geweld en/of vernielingen door demonstranten)
- demonstraties waarbij fundamentele rechten van derden in het gedrang kunnen komen (zoals demonstraties bij privéadressen, in winkels of bedrijfspanden, bij abortusklinieken, bij gebedshuizen of aan tegendemonstraties)
- demonstraties die internationale spanningen kunnen veroorzaken (zoals demonstraties met buitenlandse inmenging, bij ambassades, waarbij vlaggen of religieuze boeken worden verscheurd, gericht tegen buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders)

Deze vraag stellen we in de vorm van een tabel waarbij voor elk van de genoemde opties een antwoord kan worden gegeven.

- Helemaal mee eens
- Grotendeels mee eens
- Neutraal
- Grotendeels mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Weet ik niet

49. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoord bij de bovenstaande vraag?

Open tekstveld

50. Welke verbeteringen of aanpassingen van wet- en regelgeving zouden volgens u gewenst zijn om het demonstratierecht beter te waarborgen of te reguleren?

Open tekstveld

51. Stelling: Het huidige wettelijke kader biedt voldoende mogelijkheden om:

- het demonstratierecht te eerbiedigen en daarmee het grondrecht op demonstratie te waarborgen
- demonstraties te beschermen tegen verstoringen of bedreigingen van buitenaf (zoals tegenprotesten, geweld of andere interferentie)
- de praktische randvoorwaarden te faciliteren die nodig zijn om demonstraties in goede banen te leiden (zoals locatie, veiligheid en tijd)

Deze vraag stellen we in de vorm van een tabel waarbij voor elk van de genoemde opties een antwoord kan worden gegeven.

- Helemaal mee eens
- Grotendeels mee eens
- Neutraal
- Grotendeels mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Weet ik niet

52. Zijn er volgens u juridische of praktische obstakels die het bemoeilijken om het demonstratierecht te eerbiedigen, beschermen en te faciliteren?

- Ja
- Nee

53. Zou u een toelichting willen geven op uw antwoorden bij bovenstaande vragen?

Open tekstveld

Afsluiting

De onderzoekers zouden graag met een aantal burgemeesters een interview willen houden om dieper in te kunnen gaan op een aantal aspecten uit de vragenlijst. Daarnaast willen de onderzoekers graag met burgemeesters praten over de vraag of het demonstratierecht nog aansluit bij de tijd en nog afdoende is toegesneden op de vormen van demonstraties die zich tegenwoordig voordoen. Zou u bereid zijn met de onderzoekers in gesprek te gaan? Zo ja, zou u dan uw contactgegevens (naam, mailadres en telefoonnummer) willen achterlaten?



**nationale
ombudsman**



Sta voor protest!

Een onderzoek naar de mate waarin
de overheid het demonstratierecht
behoorlijk beschermt en faciliteert

Onderzoeksteam

Marieke Ruitenburg, projectleider

Chloë van Vliet, projectleider

Jan de Jong, senior onderzoeker

Jochem Blad, onderzoeker

Maike Peters, onderzoeker

Paco Pos, onderzoeker

Laura van den Heuvel, hoofd onderzoek

Tekstopmaak

OSAGE | Xerox

Datum: 26 mei 2026

Publicatienummer: 20260043

Inhoudsopgave

Beschouwing	5
Samenvatting	7
Hebt u een klacht in het kader van een demonstratie?	9
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding voor dit rapport	10
1.2 Doel- en vraagstelling	10
1.3 Aanpak	11
1.4 Normatief kader	11
1.5 Het demonstratielandschap sinds 2018	14
1.6 Leeswijzer	17
2 Demonstratierecht door de bril van burgers	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Welke waarde hechten burgers aan het demonstratierecht?	18
2.3 In hoeverre accepteren burgers demonstraties in de praktijk?	19
2.4 In hoeverre ervaren burgers belemmeringen om te demonstreren?	20
2.5 Wat is de invloed van beeldvorming?	21
2.6 Samenvattend	23
3 Knelpunten vooraf en bij informatie-inwinning	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Voorbereiding op demonstraties	25
3.3 Opleggen van beperkingen	29
3.4 Inwinnen van informatie	31
3.5 Samenvattend	39
4 Knelpunten tijdens demonstraties	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Overheid en demonstranten over de bescherming van demonstraties	40
4.3 Knelpunten bij de bescherming van demonstraties	41
4.4 Overheid en demonstranten over politiegeweld	43
4.5 Knelpunten bij de inzet van politiegeweld	46
4.6 Samenvattend	49

5	Knelpunten bij rechtsbescherming en strafvervolgning	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Bezwaarprocedure en voorlopige voorziening	50
5.3	Klachtenprocedure	54
5.4	Procedures na politiegeweld	55
5.5	Procedures na gebruik persoonsgegevens	58
5.6	Strafvervolgning	59
5.7	Samenvattend	61
6	Conclusies en aanbevelingen	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Bevindingen in het kort	63
6.3	Conclusies	65
6.4	Oproep en aanbevelingen	67
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	69
Bijlage 2	Juridisch kader	72
Bijlage 3	Team Openbare Orde Inlichtingen	77
Bijlage 4	Afkortingenlijst	79

Beschouwing

Een democratische rechtsstaat is ondenkbaar zonder het recht om voor je mening uit te komen. Niet voor niets is het de eerste van de vier vrijheden die Roosevelt formuleerde in de State of the Union op 6 januari 1941. Het recht om je overtuigingen in het openbaar kenbaar te maken zonder daarvoor bestraft te worden, is essentieel voor een vrije samenleving. Niet voor niets is dit recht verankerd in zowel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als in onze Grondwet.

Het is in 2026 nog steeds een recht dat met enige regelmaat bevochten moet worden. Niet altijd slaagt het gezag (politie, justitie en de burgemeester) erin demonstraties zo te faciliteren en beschermen dat de burger daadwerkelijk zijn mening kan demonstreren. Iedereen die in het onderzoek betrokken is geweest als burger, lid van een focusgroep of ambtenaar weet en vindt dat het demonstratierecht 'bijkans heilig' is.

Maar toch doen zich bij het uitoefenen van het recht problemen voor. Daarover gaat dit onderzoek. En dus ook over de verplichting van de Staat en al zijn overheden en dienaren om dat actief te faciliteren. Daar komt soms heel wat bij kijken. Maar vaak ook niet. Uit dit onderzoek blijkt – net als uit vele andere onderzoeken overigens – dat het overgrote deel van de demonstraties verloopt zoals dat moet. En met een overheid die het faciliteren van demonstraties op een behoorlijke manier uitvoert.

Eerder schreef ik over het demonstratierecht een rapport met de titel *Demonstreren, een schurend grondrecht?* In het huidige onderzoek blijkt dat het nog steeds schuurt. Zo hebben burgers niet altijd begrip voor demonstranten. Wat zij vinden van de inhoud van de demonstratie heeft daar invloed op. Ook zijn er burgers die (willen) demonstreren die zich soms zelfs sterk ontmoedigd voelen om van hun recht gebruik te maken. Dat heeft te maken met het negatieve beeld dat over sommige demonstraties heerst en met de belemmeringen die worden gevoeld door de manier waarop de overheid zich tegenover demonstranten gedraagt.

Uit de gesprekken die tijdens dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat er geen behoefte is aan meer wettelijke beperkingen van het demonstratierecht. De Wet openbare manifestaties biedt voldoende mogelijkheden om een demonstratie in goede banen te leiden en waar nodig proportioneel te beperken. De initiatieven van regering en parlement voor beperkende regelgeving zijn in die zin overbodig.

Dit onderzoek laat zien dat burgers het belang van het demonstratierecht onderschrijven. Sympathie voor het onderwerp van de demonstratie speelt daarbij een rol, maar uit het onderzoek blijkt ook dat er in gesprekken tussen burgers begrip ontstaat voor andermans mening en de behoefte daar in het openbaar uiting aan te geven.

Ik heb in dit onderzoek gezien dat demonstranten zich regelmatig en onnodig beperkt en begrensd voelen in hun recht om te demonstreren. Zij voelen zich in moeilijke situaties onvoldoende door de overheid gesteund, bijvoorbeeld wanneer anderen hun het demonstreren onmogelijk willen maken.

In dit rapport komen nog meer belangrijke zaken aan de orde zoals de beperkte rechtsbescherming na het opleggen van beperkingen, de toenemende druk op demonstranten uit delen van de samenleving en het in een aantal gevallen onnodig moeilijk maken om het demonstratierecht effectief te verwezenlijken.

Door dit onderzoek is mij glashelder geworden dat er geen behoefte is aan nog meer wetgeving om demonstraties te kunnen beperken. Ook is mij duidelijk geworden dat burgers, wanneer zij met elkaar in gesprek gaan, het recht van de ander om te demonstreren respecteren en zelfs belangrijk vinden. Tot slot zie ik dat het burgers door de overheid nogal eens onnodig moeilijk wordt gemaakt om van hun demonstratierecht gebruik te maken.

Met dit rapport wordt op een aantal punten blootgelegd waar het beter moet. Het mooie is dat het ook beter kan. De aanbevelingen die worden gedaan kunnen daarbij sturend zijn. Juist in deze tijd waarin de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is, ook niet in Europa, moeten essentiële mensenrechten worden gekoesterd en beschermd. Het recht om te demonstreren is te kostbaar om te beknotten.

Den Haag, 26 mei 2026
De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

Het demonstratierecht is een fundamenteel recht in onze democratische rechtsstaat. Hierdoor kunnen burgers hun mening uiten en invloed uitoefenen op het maatschappelijk debat. In zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* heeft de Nationale ombudsman uiteengezet wat burgers van een behoorlijke overheid mogen verwachten om dit fundamentele recht uit te oefenen. Hij concludeerde toen dat de overheid neigt naar risicomijdend gedrag. Overheden beschouwden het demonstratierecht in de praktijk als onderdeel van een belangenafweging, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak vooropstond, in plaats van het recht om te demonstreren. Dit belemmerde burgers in de uitoefening van hun recht.

Sindsdien heeft de ombudsman regelmatig klachten onderzocht van demonstranten over de manier waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de overheid zijn behandeld. Ook wetenschappers en onderzoeksjournalisten hebben de afgelopen jaren hun zorgen geuit over de manier waarop de overheid het demonstratierecht beschermt en faciliteert. Daarnaast bestaat in de politiek veel discussie over het optreden van de overheid bij demonstraties en over de reikwijdte van het demonstratierecht. Deze ontwikkelingen vormden voor de ombudsman de aanleiding om opnieuw de balans op te maken.

Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman te weten komen hoe de overheid omgaat met demonstraties na het verschijnen van zijn rapport in 2018. Heeft de overheid de aanbevelingen van de ombudsman opgevolgd en is zij zich minder risicomijdend gaan opstellen tegenover demonstraties of juist niet? Daarbij staat het perspectief van burgers centraal. In hoeverre ervaren zij zelf in de huidige context dat ze gefaciliteerd en beschermd worden in hun recht om te demonstreren?

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen rondom het demonstratierecht sinds het rapport van de Nationale ombudsman in 2018 en wat betekent dat voor hetgeen burgers van de overheid mogen verwachten, zodat zij op een behoorlijke wijze worden gefaciliteerd en beschermd in hun recht op demonstratie?

Aanpak

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid demonstraties faciliteert en beschermt, hebben medewerkers van de Nationale ombudsman gesproken met organisatoren van demonstraties, demonstranten, advocaten en juristen. Bij de overheid is gesproken met gemeenten, regionale politie-eenheden, de Landelijke Eenheid van de politie, een politiebond, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder is gesproken met belangenbehartigers en een toezichthouder: de Autoriteit Persoonsgegevens, Bits of Freedom en Amnesty International. Naast (groeps)interviews is deskresearch uitgevoerd naar het geldende (inter)nationale recht en jurisprudentie, (wetenschappelijke) publicaties, Kamerstukken en beleidsstudies. Ook zijn brieven geanalyseerd die gemeenten aan organisatoren van demonstraties sturen op basis van de Wet openbare manifestaties. Tot slot heeft in opdracht van de ombudsman onderzoeksbureau Ipsos I&O onderzoek gedaan naar de perspectieven van burgers op het demonstratierecht.

Conclusies

Het demonstratierecht staat toenemend onder druk

De overheid richt zich nog sterker dan in 2018 op het uitsluiten van risico's en het beperken van overlast. We zien namelijk dat niet alleen in de uitvoering de nadruk ligt op de controle en begrenzing van demonstraties, maar nu ook vanuit de regering en het parlement, zichtbaar in moties en wetsvoorstellen. In de praktijk staat daarmee niet het beschermen en faciliteren van het demonstratierecht centraal, maar het voorkomen van problemen met de openbare orde of overlast.

De overheid maakt het burgers die (willen) demonstreren onnodig moeilijk

Burgers moeten er veel voor overhebben om te demonstreren. Demonstranten hebben het gevoel dat de overheid hen in de gaten houdt, terwijl onduidelijk blijft of dat gevolgen heeft en welke dat dan zijn. Daarnaast kunnen ze te maken krijgen met geweld, door de politie of vijandig publiek, en – in sommige gevallen – met strafvervolging. Dat leidt ertoe dat sommige burgers verharderen. Anderen haken af. Daardoor betalen ook burgers die hun mening niet (durven) uiten een prijs: hun stem ontbreekt in het maatschappelijke debat en bij sociale verandering.

De rechtsbescherming van demonstranten is niet toereikend

Demonstranten hebben niet altijd een reële mogelijkheid om op te komen voor hun belangen, wanneer zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid. En als burgers inzage willen in de gegevens die de overheid over hen heeft, blijft vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom.

Oproep aan regering, parlement en uitvoering

Sta voor protest!

De Nationale ombudsman roept de regering, het parlement en de uitvoering op om het demonstratierecht te beschermen in woord en daad. Houd dit grondrecht in stand en draag dit actief uit, ook als demonstraties omstreden of hinderlijk zijn. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor het beperken van demonstraties als dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Probeer risico's niet te beheersen door generiek beleid dat alle demonstraties raakt, vanwege incidenten bij een deel ervan. En als er overlast en schuring ontstaat, dan dienen de overheid en de samenleving pal voor het demonstratierecht te gaan staan. Regering, parlement en uitvoering moeten hierin het voortouw nemen.

Aanbevelingen

Gemeenten

- Beoordeel iedere demonstratie op zichzelf.
- Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen.
- Zorg ervoor dat aanmelden loont.

Politie

- Gebruik geen middelen die te diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers.
- Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen.
- Investeer in *Handhaven Netwerken*.

Openbaar Ministerie

- Zorg ervoor dat het grondrecht het uitgangspunt blijft bij vervolgen en seponeren.

Hebt u een klacht in het kader van een demonstratie?

De Nationale ombudsman geeft hier kort weer waar u terecht kunt als u een klacht hebt over een demonstratie. Hebt u een vraag? U kunt ons bereiken op telefoonnummer 0800 - 33 55 555 of via onze [website](#).

Gemeente

De burgemeester is verantwoordelijk voor het borgen van het grondrecht om te demonstreren. Hij of zij moet demonstraties beschermen en faciliteren. De burgemeester kan regels opleggen en demonstraties verbieden. De burgemeester mag zich niet met de inhoud van een demonstratie bemoeien. Hij of zij moet zich ervoor inspannen dat demonstranten kunnen demonstreren waar ze willen.

U kunt bij de gemeente terecht met klachten over bijvoorbeeld:

- het proces rondom het aanmelden van demonstraties, bijvoorbeeld: niet anoniem kunnen aanmelden, bereikbaarheid van de gemeente en bejegening tijdens het contact met de gemeente;
- overlast van de demonstratie, bijvoorbeeld: verkeershinder of geluidsoverlast.

Politie

De politie handhaaft onder gezag van de burgemeester de openbare orde. Feitelijk beschermt en faciliteert zij demonstraties. Als het gaat om het aanhouden van demonstranten die strafbare dingen doen of zeggen, handelt de politie onder het gezag van de officier van justitie.

U kunt bij de politie terecht met klachten over bijvoorbeeld:

- bejegening door politieagenten tijdens een demonstratie;
- het gebruik van geweld door politieagenten tijdens een demonstratie: een klap met een wapenstok, een neus- of polsklem of de inzet van de politiehond;
- de manier waarop de politie uitvoering geeft aan aanwijzingen van de burgemeester of aan een bevel van de officier van justitie: hoe de politie een waterwerper heeft ingezet, hoe de politie met arrestanten is omgegaan tijdens en na een aanhouding, het inwinnen van informatie door de politie en huisbezoeken.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) richt zich op personen die strafbare feiten plegen tijdens een demonstratie. Het OM kan besluiten een geldboete, taakstraf of schadevergoeding op te leggen of neemt een sepotbeslissing. Ook gebeurt het dat het OM een zaak voor de strafrechter brengt, die vervolgens over de zaak oordeelt.

U kunt bij het OM terecht met klachten over bijvoorbeeld:

- het bevel van de officier van justitie om over te gaan tot aanhouding buiten heterdaad;
- de redelijkheid van een toegepaste sepotcode van de officier van justitie.

Nationale ombudsman

Bent u niet tevreden over de klachtbehandeling door de gemeente, de politie of het OM? Dan kunt u contact opnemen met de Nationale ombudsman. Als uw klacht gaat over een gemeente met een eigen lokale ombudsman, dan kunt u met deze ombudsman contact opnemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit rapport

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman zijn visie op de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert. Het demonstratierecht is van groot belang voor onze democratische rechtsstaat. Het waarborgt dat burgers samen hun mening kunnen uiten en zo invloed kunnen uitoefenen op het maatschappelijk debat. Daardoor kunnen uiteenlopende meningen worden gehoord, ook als deze niet breed worden gedeeld. Iedereen moet van dit recht gebruik kunnen maken zonder onnodige inmenging van de overheid. Het demonstratierecht is een mensenrecht en is vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Wereldwijd, ook in Nederland, hebben demonstraties bijgedragen aan belangrijke maatschappelijke veranderingen. Zij hebben bovendien een rol gespeeld bij de totstandkoming van andere grondrechten, zoals het algemeen kiesrecht, in een tijd dat dit nog omstreden was.

De ombudsman heeft eerder uiteengezet wat burgers van de overheid mogen verwachten bij het uitoefenen van dit recht. In zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* concludeerde hij dat de overheid neigt naar risicomijdend gedrag.¹ Overheden beschouwden het demonstratierecht in de praktijk als onderdeel van een belangenafweging, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak voorop stond, in plaats van het recht om te demonstreren. Dit belemmerde burgers in de uitoefening van hun recht. Daarmee werd volgens de ombudsman onvoldoende gewicht toegekend aan het fundamentele karakter van het grondrecht. Hij riep gemeenten en politie daarom op demonstraties volledig en zonder voorbehoud te faciliteren en terughoudend te zijn bij het opleggen van beperkingen en voorschriften.

Sindsdien ontvangt de ombudsman nog regelmatig klachten van demonstranten over de manier waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de overheid zijn behandeld. Naar aanleiding daarvan schreef de ombudsman meerdere rapporten.² Ook wetenschappers en onderzoeksjournalisten hebben de afgelopen jaren hun zorgen geuit over de manier waarop de overheid het demonstratierecht beschermt en faciliteert.³ Daarnaast bestaat in de politiek veel discussie over het optreden van de overheid bij demonstraties en over de reikwijdte van het demonstratierecht. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar de vraag of het wettelijk kader voor het demonstratierecht toereikend is.⁴ Tegelijkertijd worden wetsvoorstellen voorbereid die de overheid ruimere bevoegdheden geven om demonstraties in te perken. Deze ontwikkelingen vormen voor de ombudsman de aanleiding om opnieuw de balans op te maken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman te weten komen hoe de overheid omgaat met demonstraties na het verschijnen van zijn rapport in 2018. Heeft de overheid de aanbevelingen van de ombudsman opgevolgd en is zij zich minder risicomijdend gaan opstellen tegenover demonstraties of juist niet? Zijn er nieuwe inzichten die de ombudsman de overheid wil meegeven om het demonstratierecht behoorlijk te beschermen en faciliteren?

1 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, rapportnummer 2018/015.

2 Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Nationale ombudsman met de nummers 2026/011, 2025/125, 2025/098, 2025/019, 2024/099 en 2023/186. Deze rapporten geven een indruk van de diversiteit aan klachten over overheidsoptreden rondom demonstraties.

3 Zie bijvoorbeeld de bundel Justitiële Verkenningen, *Demonstraties: in wet en praktijk*, Boom Juridisch/WODC: Den Haag 2025, N. Swart en B. Roorda, *Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand?*, NJB 2023/1088, A.E. Schilder, *In de schaduw van het recht: Over de geheime politie, veiligheid en privacy* (afscheidsrede Amsterdam VU 2025), [Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten](#).

4 De uitkomst van dat onderzoek is de volgende publicatie: N.J.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2025.

Voor de ombudsman staat bij zijn onderzoeken het burgerperspectief centraal en daarmee de behoorlijke omgang met burgers door de overheid. Een belangrijk doel van het onderzoek is daarom om in beeld te brengen in hoeverre burgers in de huidige context zélf ervaren dat ze worden beschermd en gefaciliteerd in hun demonstratierecht.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen rondom het demonstratierecht sinds het rapport van de Nationale ombudsman in 2018 en wat betekent dat voor hetgeen burgers van de overheid mogen verwachten, zodat zij op een behoorlijke wijze worden gefaciliteerd en beschermd in hun recht op demonstratie?

1.3 Aanpak

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt en faciliteert, hebben medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman in 2025 gesprekken gevoerd met organisatoren van demonstraties, demonstranten, advocaten en juristen. Bij de overheid hebben zij gesproken met medewerkers van gemeenten, regionale politie-eenheden, de Landelijke Eenheid van de politie, een politiebond, het Openbaar Ministerie (OM) en medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Verder is met belangenbehartigers en een toezichthouder gesproken: de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Bits of Freedom en Amnesty International. Naast (groeps)interviews is deskresearch uitgevoerd naar het geldende (inter)nationale recht en jurisprudentie, (wetenschappelijke) publicaties en beleidsstudies. Onderdeel van de deskresearch was ook de analyse van een debat in de Tweede Kamer over het demonstratierecht. Verder is een groot aantal brieven geanalyseerd die organisatoren van demonstraties ontvingen van gemeenten met daarin aan hen opgelegde regels en beperkingen. Dit zijn brieven op basis van de Wet openbare manifestaties (Wom), zogenoemde *Wom-beschikkingen* of *Wom-brieven*. Tot slot heeft onderzoeksbureau Ipsos I&O in opdracht van de Nationale ombudsman met een enquête en focusgroepen de perspectieven van burgers onderzocht. Een uitgebreide beschrijving van de in dit onderzoek gebruikte onderzoeksmethoden is te vinden in bijlage 1.

1.4 Normatief kader

De Nationale ombudsman onderzoekt of de overheid zich tegenover burgers behoorlijk gedraagt. Uiteraard moet de overheid rechtmatig handelen, maar een behoorlijke overheid doet meer. Zij vraagt zich af hoe ze het goede voor burgers kan doen en gaat naast burgers staan, zodat deze zich gezien en gehoord voelen. De zogeheten *behoorlijkheidswijzer* van de ombudsman geeft antwoord op de vraag wat burgers mogen verwachten van de overheid. De vereisten in de wijzer vormen het normatieve kader voor de onderzoeken van de ombudsman.⁵

Voor het behoorlijk faciliteren en beschermen van het demonstratierecht zijn veel vereisten uit de behoorlijkheidswijzer relevant. In dit onderzoek richt de ombudsman zich in het bijzonder op de volgende behoorlijkheidsvereisten: mensenrechten respecteren, luisteren naar de burger, de-escalatie en eerlijke proceskansen. De knelpunten die burgers gedurende dit onderzoek benoemden in het contact met de overheid, gaan vooral over deze vereisten.⁶ Hierna licht

⁵ Art. 9:27 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de Nationale ombudsman beoordeelt of de overheid zich behoorlijk gedraagt. De invulling van het begrip *behoorlijkheid* is aan de ombudsman zelf gelaten. Zie: [Aan de slag met behoorlijkheid | Nationale ombudsman](#).

⁶ In het rapport *Demonstreren, een schurend grondrecht?* uit 2018 lag de focus van de ombudsman deels op andere behoorlijkheidsnormen. Ook is de behoorlijkheidswijzer sindsdien vernieuwd.

de ombudsman toe wat deze behoorlijkheidsvereisten betekenen voor het handelen van de overheid bij demonstraties:

Mensenrechten respecteren

De overheid leeft mensenrechten van burgers uit de Grondwet en verdragen na en bevordert deze.

Een behoorlijke overheid leeft de mensenrechten na én bevordert de onderliggende waarden van mensenrechten. Een onderliggende waarde van het demonstratierecht is dat burgers vrij moeten zijn om samen hun mening te uiten en bij te dragen aan hoe de samenleving eruit ziet. Alle meningen mogen geuit worden, hoe impopulair die ook zijn. Iedereen moet vrij zijn én zich vrij voelen om gebruik te maken van het demonstratierecht. Bij demonstraties mogen burgers overlast en schuring veroorzaken, omdat zij anders geen aandacht kunnen vragen voor hun mening. Burgers mogen zelf bepalen wanneer, waar en hoe ze demonstreren. Ze hebben geen toestemming nodig van de overheid.

De overheid moet zeer terughoudend zijn met het begrenzen van demonstraties en de wensen van demonstrerende burgers zo veel mogelijk respecteren. Burgers bepalen zelf de vorm en inhoud van de demonstratie. Zodoende beschermt de overheid demonstraties. In bepaalde gevallen mag de overheid een demonstratie beperken of verbieden, bijvoorbeeld als demonstraties dusdanig grote risico's met zich meebrengen voor demonstranten of derden dat deze niet door de inzet van politie te beheersen zijn. De afweging die de overheid daarbij maakt moet duidelijk en begrijpelijk zijn voor burgers. De uitkomst moet evenredig zijn: de beperking moet in verhouding staan tot de situatie en zo beperkt mogelijk. Organisatorische belangen en financiële belangen mogen géén rol spelen bij de beslissing om een demonstratie te beperken of te verbieden. Daarnaast moet de overheid zich actief opstellen door het demonstranten mogelijk te maken hun recht uit te oefenen, waarmee de overheid demonstraties faciliteert.

Demonstraties zijn niet altijd prettig voor andere burgers en kunnen veel vragen van de overheid, maar ze zijn van fundamenteel belang voor de democratische rechtsstaat. Het is daarom belangrijk dat de overheid de bescherming die het demonstratierecht biedt en de onderliggende waarden volledig omarmt en actief uitdraagt, ook als demonstraties omstreken of hinderlijk zijn.

Luisteren naar de burger

De overheid luistert naar burgers en het burgerperspectief is het vertrekpunt van alles wat de overheid doet.

De overheid is er voor burgers en niet andersom. Voor het vertrouwen in de overheid moeten burgers dat ook zo ervaren. Dat kan alleen als de overheid weet wat burgers belangrijk vinden en nodig hebben. Om het demonstratierecht van burgers zo goed mogelijk te beschermen en faciliteren, is het daarom belangrijk dat de overheid investeert in contact met burgers, naar hen luistert en wat zij zeggen serieus neemt. Wat vinden zij belangrijk en wat zijn hun zorgen? Daarvoor moet de overheid open vragen stellen, goed doorvragen en nieuwsgierig zijn naar hun verhaal. Het demonstratierecht houdt in dat burgers vrij zijn om te demonstreren en zich ook vrij voelen. De overheid moet zich daarom bewust zijn van wat burgers vertellen over wat het handelen van de overheid met hen doet en daar rekening mee houden.

De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met burgers escalatie te voorkomen of te beperken. De overheid zorgt ervoor dat haar professionals goede communicatievaardigheden hebben en oplossingsgericht kunnen werken.

De overheid heeft een belangrijke rol in het voorkomen en kleiner maken van conflicten met burgers. In elke relatie, ook die tussen de overheid en burgers, kunnen conflicten ontstaan. En conflicten kunnen snel escaleren als niemand ingrijpt. De overheid probeert in haar contacten met burgers escalatie te voorkomen of te beperken. Ze zorgt ervoor dat haar professionals goede communicatievaardigheden hebben en oplossingsgericht werken. De overheid kan proberen om escalatie te voorkomen door op tijd met de burger in gesprek te gaan. In de context van het demonstratierecht betekent dit vereiste dat de overheid zich inspanst om vooraf met demonstranten in gesprek te gaan over hun wensen en behoeften, om te voorkomen dat de situatie tijdens een demonstratie escaleert. Ook moet de overheid zich inspannen om escalatie te voorkomen tussen demonstranten en politie, of tussen demonstranten en tegendemonstranten of omstanders.

Eerlijke proceskansen

De overheid informeert burgers over de procedures die ze kunnen volgen, geeft burgers de mogelijkheid die procedures te gebruiken en zorgt voor een eerlijke gang van zaken.

Uit dit behoorlijksvereiste volgt dat burgers gebruik moeten kunnen maken van hun rechten en een eerlijke kans krijgen om op te komen voor hun belangen. Niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk. De overheid mag burgers niet op het verkeerde been zetten, maar moet hen juist helpen om van hun rechten gebruik te maken. Alleen dan kunnen burgers effectief gebruik maken van hun rechtsbescherming. Dit betekent in de context van het demonstratierecht dat demonstranten een reële mogelijkheid moeten hebben om bezwaar te maken tegen beperkingen en ook van die mogelijkheid op de hoogte moeten zijn. Ook moeten demonstranten toegang hebben tot een toegankelijke, effectieve en onafhankelijke klachtenprocedure, waar de overheid van leert. De Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling geeft daarbij houvast.⁷ Ten slotte moeten zij toegang hebben tot een (effectieve) inzageprocedure als zij bijvoorbeeld van de politie willen weten welke gegevens en beelden over hen zijn opgevraagd en bewaard.

Juridisch kader

Als de overheid het demonstratierecht wil inperken, dan moet een beperking voldoen aan drie voorwaarden, zoals beschreven in artikel 11 lid 2 EVRM.

- Ten eerste moet de beperking *bij de wet voorzien* zijn. De wet moet ook voldoende toegankelijk zijn voor de burger en de effecten ervan moeten burgers redelijkerwijs kunnen voorzien.
- Ten tweede moet de beperking *een legitiem doel dienen*. De beperkingsdoelen van artikel 11 EVRM zijn: het belang van de nationale veiligheid en van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid, van de goede zeden en van de rechten en vrijheden van anderen.

⁷ Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, rapportnummer 2018/005.

- Ten derde moet de beperking *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving*. “Noodzakelijk” houdt in dat de beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte, proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang (subsidiariteit), en dat de overheid redenen heeft ter rechtvaardiging van de beperking die ‘relevant en voldoende’ zijn. Daarbij geldt dat er bij demonstraties altijd enige verstoring van het dagelijks leven kan optreden en dat de overheid dit tot op zekere hoogte moet accepteren, bijvoorbeeld een zekere mate van verkeershinder.⁸

In Nederland bepaalt de Grondwet dat de wet regels kan stellen aan demonstraties 1) om de gezondheid te beschermen, 2) in het belang van het verkeer en 3) om wanordelijkheden te bestrijden of voorkomen. De nadere invulling staat in de Wom. ‘De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ staat niet als criterium in de Grondwet en de Wom genoemd. Dat betekent dat er voor Nederlandse burgemeesters geen expliciete basis bestaat om de rechten en vrijheden van anderen mee te wegen in hun besluitvorming over demonstraties.⁹

Het juridisch kader is nader toegelicht in bijlage 2.

1.5 Het demonstratielandschap sinds 2018

Demonstraties zijn een afspiegeling van de tijd waarin we leven. Als collectieve uitlaatklep maken demonstraties conflicterende belangen, waarden en meningen hoorbaar en zichtbaar. We leven in roerige tijden. Een deel van de burgers is bezorgd en boos. Burgers gaan veelvuldig de straat op voor het klimaat, voor bestaanszekerheid en tegen mensenrechtenschendingen, discriminatie en intolerantie. Dit is terug te zien in het demonstratielandschap sinds 2018. Het aantal en de omvang van demonstraties is toegenomen en we zien andere verschijningsvormen dan tijdens het onderzoek van de ombudsman in 2018. Het aantal demonstraties dat ontaardt in rellen of vernielingen is echter nog steeds beperkt.

Demonstreren is van alle tijden

Nederland heeft in het verleden meerdere perioden gekend waarin relatief veel gedemonstreerd werd, met soms grote terugkerende demonstraties. Zo werd begin twintigste eeuw veelvuldig gedemonstreerd voor het algemeen kiesrecht. In de jaren zestig tot negentig vonden onder andere demonstraties plaats tegen de Vietnamoorlog, kruisraketten en overheidsingrepen in de sociale zekerheid. Bij tijd en wijle was er sprake van harde confrontaties tussen demonstranten en de autoriteiten, vooral begin jaren tachtig. Demonstranten gingen over tot bezettingen van universiteitsgebouwen, blokkades en het inrichten van permanente tentenkampen en zochten soms de confrontatie met de politie. In 1980 werden zelfs een legertanks ingezet tijdens de krakersrellen in Amsterdam.¹⁰ Momenteel is weer sprake van een periode met relatief veel demonstraties, vooral kleine en middelgrote demonstraties. Daarnaast is er een groei in het aantal deelnemers van grote demonstraties, met als recente pieken de Rode Lijn-demonstraties in Den Haag en Amsterdam in 2025, waarbij honderdduizenden demonstranten de straat op gingen.¹¹

Aantal en omvang demonstraties neemt toe

Vanaf ten minste 2009 is er sprake van een (sterke) stijging van het aantal demonstraties, mede als reactie op de economische crisis en bezuinigingsmaatregelen. Deze toename

⁸ Voor een nadere uitwerking van deze voorwaarden zie onder meer Swart 2025, p. 54-55.

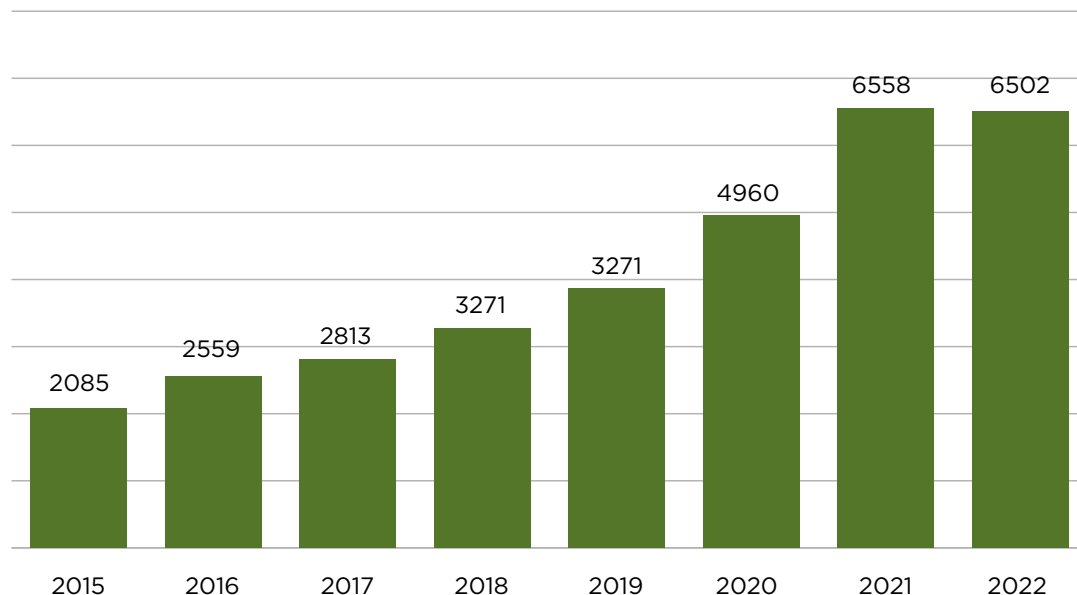
⁹ Zie ook Swart 2025, p. 165.

¹⁰ G. Meershoek, ‘De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig’, *Holland Historisch Tijdschrift* 2015, 47/1.

¹¹ Inspectie J&V, *Faciliteren of begrenzen?*, Den Haag: Inspectie J&V 2025, p.19-25.

volgde op een periode van relatieve rust in de jaren negentig en beginjaren tweeduizend.¹² Voor de periode 2015-2022 zijn landelijke cijfers beschikbaar, op basis van registraties in de politiekalender.

Figuur 1: Aantal demonstraties per jaar¹³



Hoewel voor de periode na 2022 nog geen landelijk beeld beschikbaar is, lijkt het aantal demonstraties verder toe te nemen. Zo rapporteert de gemeente Amsterdam in haar veiligheidsbeeld over 2024 dat in dat jaar sprake was van bijna 3.000 aangemelde demonstraties, wat bijna een verdubbeling is ten opzichte van 2023 (1.600).¹⁴ Amsterdam spreekt van een 'goede indicatie' van het aantal demonstraties dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Voor Den Haag geldt dat in 2024 ongeveer 2.000 demonstraties zijn aangemeld. De politie-eenheid Den Haag geeft in haar jaarverslag aan dat het daadwerkelijke aantal demonstraties en 'aanverwante manifestaties' over 2024 in de gemeente Den Haag waarschijnlijk boven de 3.000 ligt.¹⁵ Over 2023 rapporteerde de politie Den Haag nog 1.879 demonstraties in totaal.¹⁶ Dat de stijging niet alleen geldt voor Amsterdam en Den Haag, blijkt uit het jaarverslag van de eenheid Rotterdam. In het werkgebied van de politie-eenheid Rotterdam waren in 2024 circa 500 demonstraties, een stijging van 10 procent 'ten opzichte van het gemiddelde van voorgaande jaren'.¹⁷ Al met al laten de beschikbare cijfers over 2024 zien dat de stijging van het aantal demonstraties zich in elk geval in drie van de vier grote steden voortzet.¹⁸

Het grootste deel van de demonstraties in de periode 2015-2022 kende minder dan 100 deelnemers, zo blijkt uit cijfers van de politie. Maar het jaarlijkse aantal demonstraties in

¹² Inspectie J&V 2025, p. 22-25.

¹³ Zie bijlage 1149312 'Infographic Analyse Handhaving Openbare Orde' bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29628, nr. 1217.

¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024*, via: [Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024 - openresearch.amsterdam](#).

¹⁵ Jaarverslag eenheid Den Haag 2024, p. 9, via: Den Haag (6) - Regioburgemeesters.

¹⁶ Jaarverslag Eenheid Den Haag 2023, p. 10, via: [Den Haag \(6\) - Regioburgemeesters](#).

¹⁷ Jaarverslag Eenheid Rotterdam 2024, via: [Jaarverslag 2024 en Jaarplan 2025 Eenheid Rotterdam | politie.nl](#).

¹⁸ Het is onduidelijk in hoeverre het aantal niet-aangemelde demonstraties na 2022 landelijk is toegenomen. Waar de Inspectie J&V in haar rapport *Faciliteren of begrenzen?* laat zien dat tussen 2020-2022 het aantal niet-aangemelde demonstraties verhoudingsgewijs toeneemt, wijst o.a. de politie-eenheid Den Haag erop dat die trend zich in 2023 niet doorzette. Politie Den Haag, *Algemeen Veiligheidsbeeld 2024*, p. 30.

Nederland waarvan het aantal deelnemers bekend is en ingeschat op meer dan 100 is in die periode wel toegenomen van 187 naar 376.¹⁹ Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de cijfers van de gemeente Amsterdam, waaruit blijkt dat de meeste demonstraties minder dan 50 deelnemers hebben, terwijl ook het aantal demonstraties met meer dan 500 deelnemers toeneemt: van 83 (2023) naar 113 (2024).²⁰

Demonstraties vaker onvoorspelbaar

Wetenschappers wijzen erop dat demonstraties in toenemende mate onvoorspelbaar zijn geworden voor de overheid.²¹ Overheden kunnen bijvoorbeeld minder goed inschatten hoeveel mensen naar een demonstratie komen.²² Ook zou er (weer) vaker sprake zijn van blokkades en bezettingen. Van Stekelenburg betoogt dat de onvoorspelbaarheid van protest nauw samenhangt met diepgaande sociale veranderingen zoals individualisering, digitalisering en toenemend wederzijds wantrouwen.²³ Sociale media maken bijvoorbeeld het mobiliseren van potentiële demonstranten makkelijker.

Aantal demonstraties waarbij het misgaat is beperkt

Ondanks een toegenomen onvoorspelbaarheid lijkt het niet zo te zijn dat demonstraties de afgelopen jaren vaker uit de hand lopen. In de periode 2015-2022 verliep 97 procent van de demonstraties zonder incidenten.²⁴ Bij de overige 3 procent verschilt het aantal incidenten.²⁵ In driekwart van de gevallen (75 procent) gaat het om één incident, in één op de vijf gevallen (21 procent) is er sprake van twee tot vijf incidenten, bij één op de vijftig van de gevallen (2 procent) is er sprake van zes tot negen incidenten en bij één op de honderd van de gevallen (1 procent) is er sprake van tien of meer incidenten.²⁶ Dit gaat om geregistreerde incidenten. Over de hele periode 2015-2022 is het aantal demonstraties harder gegroeid dan het aantal incidenten, waardoor de cijfers erop duiden dat demonstraties in relatieve zin juist minder vaak uit de hand lopen. Ook als we verder teruggaan in de tijd, is er nu geen sprake van een historisch hoogtepunt. Eind jaren zestig en begin jaren tachtig waren er bijvoorbeeld veel meer gewelddadige confrontaties.²⁷

Wetsvoorstellen en moties

In 2025 heeft de Tweede Kamer meerdere moties aangenomen en zijn drie wetsvoorstellen in consultatie gegaan die invloed hebben op het demonstratierecht. Uit de aangenomen moties blijkt dat Kamerleden de mogelijkheden van de overheid om in te grijpen bij demonstraties willen uitbreiden. Het gaat dan onder andere om het undercover meekijken in besloten chatgroepen, de inzet van gezichtsherkennende camera's en een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.²⁸ Voor dit verbod is een wetsvoorstel in consultatie gegaan. De andere wetsvoorstellen geven de burgemeester en politie ruimere

19 Inspectie J&V 2025, p. 27.

20 Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024*, via: [Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024 - openresearch.amsterdam](#).

21 J. van Stekelenburg, 'Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen', *Justitiële Verkenningen* 2025/2, p. 94-114.

22 Zie L. Keesman, 'Faciliteren én handhaven: politie-ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties' *Justitiële Verkenningen* 2025/2, p.63-81 en Inspectie J&V 2025, p. 30.

23 Van Stekelenburg 2025, p. 94-114.

24 De term *incident* is niet gedefinieerd. Zie daarover aanbeveling 8 in Swart 2025, p. 12.

25 Zie bijlage 1149312 'Infographic Analyse Handhaving Openbare Orde' bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29628, nr. 1217.

26 Inspectie J&V 2025, p. 28-30. Uit de toelichting op deze cijfers blijkt dat de incidenten voor een deel betrekking hebben op ernstige feiten, zoals openlijke geweldpleging (3,8 procent) en eenvoudige mishandeling (3,8 procent), maar dat het vaker om lichtere feiten gaat, zoals het niet voldoen aan een vordering (8,8 procent). Vooral de demonstraties waarbij tien of meer incidenten plaatsvinden zijn verantwoordelijk voor het grootste aandeel (22 procent) in het totaal aantal geregistreerde incidenten. Dat betekent dat maar 0,03 procent van alle demonstraties te maken kreeg met tien of meer incidenten.

27 G. Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig', *Holland Historisch Tijdschrift* 2015, 47/1, p. 23-24.

28 *Kamerstukken II* 2025/26 28684, nr. 798; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 797; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 805.

bevoegdheden voorafgaand aan demonstraties.²⁹ In het regeerakkoord leest de ombudsman dat de coalitiepartijen het demonstratierecht belangrijk vinden. En dat zij om dat recht te waarborgen burgemeesters bevoegdheden willen geven voor bestuursrechtelijke handhaving of verplaatsing. Ook willen de coalitiepartijen dat de strafrechter strafbare feiten gepleegd tijdens demonstraties zwaarder weegt. Verder is het plan om ‘constitutionele toetsing aan de klassieke grondrechten in onze Grondwet’ mogelijk te maken, waarvoor de partijen artikel 120 van de Grondwet willen wijzigen.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport beschrijft de ombudsman eerst wat burgers vinden van het demonstratierecht en welke rol beeldvorming daarin speelt (hoofdstuk 2). Vervolgens gaat de ombudsman in op de knelpunten in het proces om demonstraties aan te melden, de beperkingen die de overheid oplegt en het inwinnen van informatie (hoofdstuk 3). In het daaropvolgende hoofdstuk staan de knelpunten bij de bescherming van demonstraties en de inzet van geweld centraal (hoofdstuk 4). Daarna gaat de ombudsman in op de knelpunten in de rechtsbescherming en strafvervolgning van demonstranten (hoofdstuk 5). Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6). De ombudsman vindt het belangrijk dat de verschillende stakeholders in dit rapport zelf aan het woord komen. In het rapport staan daarom citaten die de bevindingen van het onderzoek zo goed mogelijk illustreren. Voor de leesbaarheid hebben we deze citaten (de letterlijk uitgesproken teksten) in volwaardige zinnen geformuleerd.

²⁹ [Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Wet openbare manifestaties ivm verbod gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties](#); [Overheid.nl | Consultatie Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring](#); [Overheid.nl | Consultatie Wet gegevensvergaring openbare orde](#).

2 Demonstratierecht door de bril van burgers

2.1 Inleiding

Omdat een behoorlijke overheid het perspectief van burgers centraal moet stellen in alles wat ze doet, geeft de Nationale ombudsman in dit rapport als eerste weer wat burgers hem hebben verteld over het demonstratierecht. In paragraaf 2.2 gaat de ombudsman in op de waarde die burgers hechten aan het demonstratierecht. Hoe dat zich vertaalt naar de acceptatie van demonstraties in de praktijk, staat in paragraaf 2.3. Vervolgens bespreekt de ombudsman in paragraaf 2.4 welke belemmeringen burgers ervaren om te demonstreren. In paragraaf 2.5 staat welke invloed beeldvorming heeft op het draagvlak voor demonstraties en de vrijheid die burgers ervaren om te demonstreren. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een enquête onder 573 burgers (in het hoofdstuk spreken we verder over *respondenten*), focusgroepen met 22 burgers (in het hoofdstuk spreken we verder over *deelnemer focusgroep*), focusgroepen en interviews met 29 demonstranten en de analyse van een debat in de Tweede Kamer.

2.2 Welke waarde hechten burgers aan het demonstratierecht?

Burgers vinden het demonstratierecht belangrijk en hechten hier veel waarde aan. Dat geldt ook voor de meeste burgers die zelf nooit demonstreren. Ruim acht op de tien respondenten (83 procent) vindt het recht om te demonstreren essentieel voor de democratische rechtsstaat. Sommige burgers in de focusgroepen vinden het niet alleen een essentieel recht, maar ook een burgerlijke plicht.

Deelnemer focusgroep: 'Dat was wel weer zo'n moment dat ik dacht: eigenlijk moet iedereen linksom of rechtsom meedoen. Ik was ook best heel trots op ons land dat er allemaal mensen stonden, behalve ik. Daar baal ik nu wel een beetje van.'

Demonstraties zijn volgens burgers uit de focusgroepen een uitlaatklep voor maatschappelijke onvrede, een belangrijk instrument om je mening te uiten en om sociale veranderingen te bewerkstelligen. Door de geschiedenis heen verkregen rechten zouden volgens hen voor een groot deel aan demonstraties te danken zijn. In de enquête zegt bijna de helft (46 procent) van de respondenten dat demonstraties nodig zijn om maatschappelijke verandering te bewerkstelligen. Verder vindt 66 procent van de respondenten in de enquête dat omstanders demonstraties niet mogen verstoren.

Deelnemer focusgroep: 'De enige reden dat we iets van rechten hebben, komt door demonstraties. Het feit dat mensen in onze geschiedenis gedemonstreerd hebben, is het enige dat ervoor gezorgd heeft dat wij als mensen, als werknemers en als burgers rechten hebben.'

Demonstranten willen door te demonstreren hun zorgen en mening uiten en verandering bewerkstelligen. Sommige demonstranten zien demonstraties als laatste redmiddel. Ze willen opkomen voor de belangen, identiteit of bestaanszekerheid van de groep waartoe ze behoren, omdat ze het gevoel hebben dat niemand anders dat doet. Of ze gaan de straat op voor anderen die dat niet kunnen of durven, bijvoorbeeld voor vluchtelingen die niet durven te demonstreren en voor toekomstige generaties, dieren of mensen uit andere landen die (hier) niet kunnen demonstreren. Demonstranten geven aan dat ze vaak al veel hebben geprobeerd voordat ze gaan demonstreren, zoals in gesprek gaan, brieven sturen, petities starten, inspreken bij vergaderingen of lezingen organiseren. Ze voelen zich niet gehoord.

Demonstrant: 'Je zet je in voor klimaatactivisme. Dat is je vuur. Je wil je inzetten voor een betere wereld.'

Demonstrant: 'Onze groep is ontstaan door de vraag: wie beschermt ons als boeren nou eigenlijk nog?'

2.3 In hoeverre accepteren burgers demonstraties in de praktijk?

Burgers vinden het demonstratierecht dus van grote waarde. Maar die positieve basishouding vertaalt zich in de praktijk niet altijd naar begrip voor demonstraties. Aan de ene kant vinden burgers in de focusgroepen dat demonstraties moeten schuren om aandacht te krijgen. Aan de andere kant vinden veel burgers de vraag hoe ver demonstranten mogen gaan met schuren moeilijk te beantwoorden.

Uit de enquête blijkt dat meer dan een kwart (28 procent) van de respondenten vindt dat demonstraties alleen maar overlast geven; 38 procent is het daar niet mee eens. Als respondenten zelf ooit hebben gedemonstreerd, accepteren ze meer overlast. Sommige burgers in de focusgroepen vinden dat demonstreren niet mogelijk is zonder enige vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid en overlast. Andere grenzen zijn moeilijker te trekken. Burgers vinden het een grijs gebied. In hoeverre mag het schuren? Wat is vreedzaam? Wat wordt verstaan onder 'enige mate van overlast'? Velen benoemen dat deze begrippen onderhevig zijn aan (persoonlijke) interpretatie. Als het echter gaat over vernielingen en geweld, dan wijzen bijna alle burgers dat af. Zo geeft 98 procent van de respondenten in de enquête aan dat vernielingen onacceptabel zijn. En burgers in de focusgroepen zijn het erover eens dat demonstraties hun legitimiteit verliezen bij geweld tegen mensen en spullen of als anderen geïntimideerd worden. Ze maken een scherp onderscheid tussen 'echte demonstranten', die vreedzaam hun stem laten horen, en 'relschoppers'. Tegen deze laatste groep, moet de overheid volgens hen streng optreden.

Deelnemer focusgroep: 'Als je allemaal binnen de regeltjes kleurt, dan krijg je geen aandacht en dan gebeurt er helemaal niets. Dus ergens wil je die regels toch breken?'

Verder blijkt dat de inhoud van een demonstratie invloed heeft op de acceptatie van demonstraties: als burgers het niet eens zijn met de inhoud, accepteren ze minder overlast. Terwijl een van de belangrijkste waarden van het demonstratierecht is dat de inhoud van een demonstratie er niet toe mag doen. Anders zou het demonstratierecht een lege huls zijn. Slechts iets meer dan de helft van de respondenten (58 procent) zegt echter ook achter demonstraties te staan die niet overeenkomen met hun opvattingen. Terwijl 17 procent alleen demonstraties tolereert die overeenkomen met hun opvattingen. Er ontstaat ruimte voor nuance als burgers hierover met elkaar in gesprek gaan. Zo vindt bijna driekwart (74 procent) van de respondenten uit de enquête blokkades of bezettingen per definitie onacceptabel.³⁰ Burgers in de focusgroepen accepteren deze vaak wel als legitieme demonstratievorm als zij zich de blokkades voorstellen bij een onderwerp waar zij grote zorgen of boosheid over hebben. In de focusgroepen zijn veel burgers het erover eens dat de inhoud van een demonstratie invloed heeft op hun acceptatie van een demonstratie én dat dat niet zo zou moeten zijn.

³⁰ Wegblokkades vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Alleen bij ernstige (verkeers)overlast of gevaarlijke (verkeers)situaties, mag de overheid ingrijpen.

Deelnemer focusgroep: 'Ik ben van boerenafkomst, dus dan snap ik hun wegblokkades ook wel. Ik denk dat het voor die boeren het laatste is wat ze kunnen doen. En dat vind ik in mijn ogen toch net iets anders dan klimaatdemonstranten die tijd genoeg hebben om daar op die weg te gaan zitten.'

Deelnemer focusgroep: 'Als ik in de file moet staan voor milieudemonstraties vind ik dat minder erg dan wanneer ik in de file sta, omdat boeren met trekkers op de snelweg rijden. Maar ik probeer dan wel te denken dat het eigenlijk niet uit moet maken.'

Dat burgers niet altijd begrip hebben voor demonstraties laat zich mogelijk deels verklaren door het gebrek aan kennis over het demonstratierecht. Het demonstratierecht biedt meer bescherming dan bekend is bij veel burgers. Uit de enquête blijkt bijvoorbeeld dat 81 procent van respondenten onterecht denkt dat een vergunning nodig is om te demonstreren. En minder dan de helft (42 procent) weet dat de overheid zorg moet dragen voor een veilig verloop van demonstraties.

2.4 In hoeverre ervaren burgers belemmeringen om te demonstreren?

Uit de enquête blijkt dat 29 procent van de respondenten in de toekomst (weer) wil demonstreren als de situatie zich daarvoor leent en zij affiniteit hebben met het onderwerp. Een grotere groep van 38 procent zou ook in de toekomst niet (meer) gaan demonstreren. De overige 31 procent van de respondenten weet niet zeker of ze in de toekomst (weer) zouden demonstreren.³¹ Deze verschillen roepen de vraag op welke afwegingen burgers maken bij het al dan niet deelnemen aan demonstraties. De meestvoorkomende reden van respondenten in de enquête om niet deel te nemen aan demonstraties is het gevoel dat demonstreren geen effect heeft op beleid- of besluitvorming. Ook uit de enquête blijkt dat burgers niet gaan demonstreren, omdat het niet past bij hun karakter of dat zij zich liever op andere manieren uiten. De meeste burgers in de focusgroepen vinden dat je in Nederland vrij bent om te demonstreren, zeker in vergelijking met andere landen. Toch noemen dezelfde burgers tal van redenen om niet te gaan demonstreren. Ze willen zich niet associëren met demonstraties en twifelen aan de effectiviteit ervan. Ook vrezen sommige burgers de massaliteit van demonstraties. Verder zien burgers praktische belemmeringen: de reistijd naar demonstraties (vaak in de Randstad) is een drempel. Ook zien burgers in de focusgroepen – net als de respondenten in de enquête – de mogelijke negatieve gevolgen. Ze noemen de angst voor onrust en geweld: van andere demonstranten, relschoppers, de politie of vijandig publiek.

Deelnemer focusgroep: 'Ik denk dat toenemende agressie, boosheid, tegendemonstranten of relschoppers angstig maken. Waardoor je denkt: nou, ik krab wel even drie keer achter m'n oren voordat ik ga demonstreren.'

Burgers in de focusgroepen noemen ook de angst voor persoonlijke of professionele gevolgen van demonstreren. Ze zijn bezorgd dat ze herkend worden als demonstrant en daardoor problemen kunnen krijgen bij hun (toekomstige) werkgever, als ze op reis gaan of bij het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Ze zijn bang herkend te worden als er media aanwezig zijn bij de demonstratie of doordat de overheid hen in de gaten houdt en informatie vastlegt. In de focusgroepen zijn burgers hierover verdeeld. Sommigen vinden dat

³¹ De overige 2 procent van de respondenten geeft liever geen antwoord op de vraag of ze in de toekomst (weer) willen deelnemen aan een demonstratie.

je als demonstrant ook bereid moet zijn om – tot op zekere hoogte – je privacy op te geven als dat bijdraagt aan de veiligheid. Zij gaan ervan uit dat de overheid alleen gegevens verzamelt voor de veiligheid tijdens demonstraties en om crimineel gedrag te kunnen aanpakken. Andere burgers uit de focusgroepen zijn kritisch en bang dat de overheid hun gegevens verzamelt. Ze zijn er niet gerust op dat de overheid altijd zorgvuldig omgaat met de gegevens van vreedzame demonstranten. Dat doet iets met het gevoel van vrijheid om te demonstreren.

Deelnemer focusgroep: 'Iedereen moet zich vrij voelen om te demonstreren. Als jij je data al dan niet vrijwillig afgeeft, betaal je toch iets, een soort van prijs dat je je gegevens ergens achterlaat.'

Demonstranten hebben een ander beeld van de vrijheid om te demonstreren dan de gemiddelde burger. De inzet van politiegeweld is een veelvoorkomende reden om niet meer te gaan demonstreren, net als vijandige tegenreacties en (online) bedreigingen. Ook leeft er onder demonstranten angst om in de gaten te worden gehouden door de overheid of te worden gearresteerd of vervolgd. Waar sommige demonstranten afhaken vanwege wat ze hebben meegemaakt of door wat ze om zich heen zien gebeuren, worden andere demonstranten naar eigen zeggen juist strijdbaarder. Het is in elk geval niet goed voor het vertrouwen in de overheid. In de volgende hoofdstukken komen de knelpunten die demonstranten ervaren uitgebreider aan bod.

Demonstrant: 'Door demonstreren raak je enigszins afgestompt en raak je je vertrouwen in instituten kwijt. Als je eenmaal meedoet, dan ga je er óf op een gegeven moment weer uit, omdat je niet trekt wat er allemaal gebeurt, zonder dat dat gerechtvaardigd is, óf je gaat desondanks door.'

2.5 Wat is de invloed van beeldvorming?

Burgers hebben zowel positieve als negatieve associaties bij demonstraties. In de enquête onder burgers is gevraagd waar zij aan denken bij het woord demonstraties. Zij noemen onder meer: 'je mening uiten', 'samen de straat op gaan' en 'een fundamentele democratische vrijheid'. Maar ook: 'bron van overlast', 'chaos', 'blokkades', 'rellen', 'vernielingen', 'ergernis' en 'geweld'. Die negatieve associaties leven ook in de focusgroepen met burgers. Verschillende burgers hebben het gevoel dat demonstraties tegenwoordig vaker uit de hand lopen dan vroeger en willen er niet mee geassocieerd worden.

Deelnemer focusgroep: 'Ik vind het erg extreem allemaal en ik vind het vaak te ver gaan. Het lijkt wel alsof je iets moet slopen om je standpunt over te brengen.'

Deelnemer focusgroep: 'Ik merk in mijn vriendengroep dat daar wel echt een stereotyperend beeld is van mensen die demonstreren. Dus heel erg van "groene mensen die geen werk hebben en tijd hebben om hiermee bezig te zijn". En misschien ook dat het meer richting relschoppen gaat soms.'

Burgers in de focusgroepen vinden het lastig te duiden waar het gevoel vandaan komt dat demonstraties vaker escaleren, maar benoemen onder andere dat de (sociale) media daar een belangrijke rol in spelen. Ze betwijfelen echter of zij daardoor wel een realistisch beeld hebben. Uit ander onderzoek blijkt inderdaad dat het aantal demonstraties met incidenten nog steeds

beperkt is (zie paragraaf 1.5). Burgers vermoeden dat hun negatieve beeld gebaseerd is op incidenten en niet op basis van alle feiten. Demonstranten bevestigen dit doordat ze ervaren dat de weergave van gebeurtenissen door politici, bestuurders en in de (sociale) media vaak niet overeenkomt met wat er in hun beleving is gebeurd. Het verloop van de demonstratie wordt volgens hen negatiever naar voren gebracht. En zodra een bepaald beeld is ontstaan, verdwijnt dat niet meer van het internet en is het moeilijk recht te zetten.

Demonstrant: 'We zijn landelijk door meerdere ministers en landelijke media neergezet als tuig. Dat heeft hele heftige gevolgen gehad voor meerdere mensen in onze groep. We krijgen dreigmails en er komen verschrikkelijke dingen binnen. Dat komt alleen doordat een politicus een tweet de wereld in slingert en het op sociale media veel mensen bezighoudt. Dit is het *chilling effect*.'

De ombudsman herkent dit negatieve beeld over demonstraties en demonstranten in Kamerdebatten, plannen van het kabinet en uitlatingen van bewindspersonen. Om beter zicht te krijgen op het politiek-bestuurlijke sentiment heeft de ombudsman een debat in de Tweede Kamer over het demonstratierecht geanalyseerd.³² Dit Kamerdebat is gekozen, omdat het een uitgebreide weergave is van de verschillende politieke uitingen over het demonstratierecht en alle partijen en betrokken bewindspersonen aan bod komen. In het debat benadrukken Kamerleden telkens de waarde van het demonstratierecht voor de democratische rechtsstaat. Daarmee is er breed politiek draagvlak voor het demonstratierecht, maar over de reikwijdte ervan is veel discussie. Zo zijn er veel politici die stellen dat (bepaalde) demonstranten het recht 'misbruiken'. Politici spreken vaker in negatieve zin dan in positieve zin over demonstranten. Sommige uitingen richten zich op het sympathiseren met demonstranten of met bepaalde demonstrantengroepen. Een groter deel van de uitingen richt zich op het, in verschillende mate, stigmatiseren en criminaliseren van bepaalde demonstrantengroepen of het generaliseren van incidenten. De problemen met demonstraties die aan bod komen in het debat hebben vooral te maken met ordeverstoringen, verkeershinder, vandalisme, intimidatie, politiecapaciteit en incidenten. Sommige politici nuanceren dat het overgrote merendeel van de demonstraties goed en vreedzaam verloopt, maar die demonstraties voeren niet de boventoon in het debat. Politici steunen of veroordelen bepaalde groepen demonstranten, grotendeels afhankelijk van de mate waarin hun standpunten overeenkomen. Politici lijken zich bewust te zijn van deze selectiviteit en bekritisieren elkaar hier ook op.

Politici staan ook stil bij de ruimte die het bevoegd gezag heeft en de mate waarin het juridisch kader toereikend is. Een deel van de Kamer zoekt oplossingen in de begrenzing en controle van demonstranten door strengere wetgeving, het vaker en sneller opleggen van verboden, meer arrestaties en hardere straffen. In mindere mate komt tijdens het debat het afschrikwekkende effect van negatieve stereotyperingen en repressieve maatregelen ter sprake. Zo zoeken sommige politici oplossingen in meer de-escaleren en beter communiceren tussen overheid en demonstrant. Een minderheid van de politici reflecteert in het debat op de verantwoordelijkheid die politici zouden hebben om de tegenstellingen niet verder te vergroten en op scherp te zetten.

Demonstranten geven aan veel last te hebben van de negatieve beeldvorming. Zij ervaren minder draagvlak voor hun demonstraties en minder bereidheid onder andere burgers om mee te doen aan hun demonstraties. Hun omgeving spreekt hen aan op de negatieve beelden. Ook maken ze zich zorgen over vijandige tegenreacties. Net als de politie, hebben demonstranten te maken met *doxing*. Dit betekent dat persoonlijke informatie van iemand

³² Handelingen II 2024-2025, nr. 44, items 5 en 12.

openbaar wordt gemaakt, om die persoon bang te maken. Ook krijgen demonstranten (doods) bedreigingen, nadat ze zich uitspreken in de media of op sociale media.³³ Demonstranten die dat is overkomen geven aan hoe heftig dat kan zijn voor hun privéleven en wat dat doet met hun gevoel van veiligheid in het dagelijks leven. Sommige demonstranten stoppen daarom met demonstreren. Anderen verharderen in hun strijd.

Demonstrant: 'Als jij als politicus demonstranten de hele tijd problematiseert met dat ze normaal moeten doen, maar vervolgens gewelddadige tegenreacties vergoelijkt, dan nodig je mensen uit om geweld tegen demonstranten toe te passen en bedreig je de echte demonstranten.'

Demonstrant: 'Er zijn mensen van wie ik weet dat ze niet meer meedoen, niet eens een wandeling. Omdat ze bang zijn om geassocieerd te worden met ons. Dit komt door de uitspraken van meerdere ministers.'

Overheidsprofessionals zijn ook kritisch op de beeldvorming over demonstraties. Gemeente- en politiemedewerkers vinden dat harde uitspraken in de landelijke politiek hun werk bemoeilijken. De polarisering vergroot tegenstellingen tussen groepen en wakkert onrust aan. Politiedewerkers hebben ook moeite met de manier waarop de (sociale) media hun handelen voor het voetlicht brengen. Vooral momentopnamen van politiegeweld leiden vaak tot afkeurende reacties, terwijl volgens politiemedewerkers de benodigde context ontbreekt. Dit levert ook het risico op van doxing.

Politie: 'Wij staan soms op filmpjes die demonstranten maken. Sommige collega's liggen daar wel wakker van. Ik kijk soms wel een keer extra over mijn schouder als ik naar huis ga.'

In tegenstelling tot het gepolariseerde debat over demonstraties laten burgers in de focusgroepen zien dat een constructieve dialoog met elkaar voeren leidt tot wederzijds begrip. Zo wordt het beeld over demonstraties tussen burgers met verschillende ervaringen en perspectieven juist positief beïnvloed. Door ervaringen te delen confronteren zij elkaar met andere opvattingen, waardoor zij gaan reflecteren op de eigen aannames. Samen zien ze meer nuances en concluderen ze dat het demonstratierecht veel variaties kent. Zo kunnen ze zich inleven in de positie van zowel de demonstrant als de overheid en hebben zij door hoe lastig het kan zijn om de goede balans te vinden tussen het beschermen en faciliteren van demonstraties en het begrenzen daarvan.

2.6 Samenvattend

Burgers zien het demonstratierecht als een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Die positieve basishouding vertaalt zich in de praktijk echter niet altijd naar begrip voor demonstraties. De mening van burgers over de inhoud van een demonstratie en de negatieve beeldvorming over demonstraties beïnvloeden de acceptatie van demonstraties, meer dan burgers zelf zouden willen. Mogelijk speelt hierbij ook een rol dat burgers onvoldoende op de hoogte zijn wat het demonstratierecht inhoudt.

³³ Doxing is het zonder toestemming verspreiden van persoonlijke of identificerende informatie over iemand met als doel die persoon lastig te vallen of te intimideren.

Burgers, vooral die vaak demonstreren, ervaren belemmeringen om te gaan demonstreren, vanwege de daadwerkelijke of veronderstelde gevolgen ervan. Ook hier speelt de negatieve beeldvorming een rol, waardoor – ten onrechte – de indruk ontstaat dat demonstraties vaak uit de hand lopen. Burgers zien hun foutieve beeld van demonstraties bevestigd door de berichtgeving in de media en de manier waarop politici en bestuurders over demonstraties spreken. Deze negatieve beleving en belemmeringen dragen niet bij aan de vrijheid die burgers ervaren om gebruik te maken van een van hun fundamentele rechten.

3 Knelpunten vooraf en bij informatie-inwinning

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten die demonstranten ervaren voordat zij daadwerkelijk kunnen demonstreren. In paragraaf 3.2 gaat de ombudsman in op het proces om demonstraties aan te melden en wat hierbij komt kijken. De daaropvolgende paragraaf 3.3 toont de werkwijze van gemeenten bij het opleggen van beperkingen. Tot slot laat de ombudsman in paragraaf 3.4 zien welke mogelijkheden de politie heeft om informatie te verzamelen over demonstranten voorafgaand aan en tijdens demonstraties. De ervaringen van demonstranten tonen wat deze processen en werkwijzen voor hen betekenen. Dit geeft inzicht in de mate waarin zij het handelen van de overheid als behoorlijk ervaren bij het faciliteren van demonstraties.

3.2 Voorbereiding op demonstraties

Aanmelden demonstratie en het contact met de overheid

Gemeenten hebben in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een bepaling opgenomen waarin staat dat burgers demonstraties moeten aanmelden (doorgaans online). Over het algemeen moet dat uiterlijk 48 uur van tevoren.³⁴ Door de aanmeldingsplicht hebben gemeente en politie de mogelijkheid zich voor te bereiden en eventueel maatregelen te nemen om een demonstratie goed te laten verlopen. Er is geen vergunning of toestemming nodig om te demonstreren. Op basis van de aanmelding legt – afhankelijk van lokale afspraken – de gemeente of politie contact met de organisator.³⁵ Soms is het contact niet meer dan een bevestiging van de aanmelding. In andere gevallen gaat het om een aantal korte verduidelijkende vragen. Tot slot zijn er gevallen waarin de overheid formeel beperkingen wil stellen of met de organisator een of meerdere keren in gesprek wil over de geplande demonstratie.

Politie: 'Wij kijken dan in onze archieven: kennen wij deze persoon of deze groepering? En wat waren daar de ervaringen mee? Dus dan gaan we echt even in de politiesystemen duiken: wat is onze eerdere ervaring? Wat heeft dat toen voor beeld opgeleverd? Hoe hebben we daar toen op ingezet? Wat zijn de afspraken met gemeente en de organisator destijds geweest? En dan is het een beetje afhankelijk daarvan hoe we er verder mee omgaan.'

Gemeenten en politie geven aan dat zij met de meeste organisatoren goed contact hebben. Met actieve demonstrantengroeperingen hebben zij zelfs vaak het hele jaar door contact. Een demonstratie is daarom niet altijd een volledig geïsoleerde gebeurtenis, maar meer een volgende stap in een lopend gesprek. Met een klein deel van de organisatoren verloopt het contact anders: die zitten er wat meer 'geharnast' in.

De overheid ziet de gesprekken voorafgaand aan een demonstratie als een manier om demonstraties beter te kunnen faciliteren. De overheid probeert in de gesprekken bijvoorbeeld om alternatieve locaties voor te stellen die beter te beveiligen zijn en (in haar ogen) evengoed geschikt. In de gesprekken met organisatoren kan de overheid delen met welke dilemma's zij zelf te maken heeft in het faciliteren op de voorgestelde tijd en plaats, bijvoorbeeld dat er al een andere demonstratie of een ander evenement gaande is. De overheid hoopt dan op enig begrip

³⁴ 3 procent van de gemeenten hanteert een kortere aanmeldingstermijn (24 uur). Bijna een kwart van de gemeenten een langere termijn (tot wel 7 werkdagen). Uit: F.H. Fetter, A.H.M. Peters & R. Stolk, 'Een goed begin is het halve werk: een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties', in: *De Gemeentestem* 2025 (8), p. 37-46.

³⁵ Uit Swart 2025, p. 209 blijkt dat contact via de politie een uitzondering is.

en medewerking van de organisatoren van de demonstratie. Eventueel heeft de politie daardoor ook minder mensen en middelen nodig. Een grote gemeente geeft aan dat de keuze uiteindelijk aan de demonstranten is en dat ze dat ook altijd zo zegt als ze alternatieven voorstelt.

Demonstranten waarderen goed contact in de voorfase. Elkaar spreken en leren kennen kan een goede basis vormen voor een succesvolle demonstratie. Maar uit de gevoerde gesprekken blijkt dat sommige demonstranten een ander, minder rooskleurig beeld hebben bij het contact vooraf. Ze krijgen van de gemeente of de politie te horen dat bepaalde wensen ‘niet realistisch’ zijn, vanwege de veiligheid of vanwege andere belangen. Ze krijgen mondeling de boodschap dat dingen niet kunnen of mogen. Bijvoorbeeld dat de demonstratie niet de vorm mag hebben van een mars, maar wel van een manifestatie op het beoogde beginpunt van de mars.

Demonstrant: ‘We worden niet gefaciliteerd, maar we worden héél erg tegengewerkt.’

De manier waarop dit gesprek vorm krijgt, maakt dat demonstranten vaak het gevoel hebben in onderhandeling te zijn met de overheid over hun demonstratierecht, of zelfs het gevoel hebben van een sollicitatiegesprek. Sommige demonstranten geven aan het vervelend te vinden als het contact met de politie is in plaats van de gemeente, omdat dat extra intimiderend is. Ze hebben het idee dat gemeente en politie bepalen wat er wel en niet gaat gebeuren, terwijl wettelijk gezien de wensen van de demonstranten juist het uitgangspunt moeten zijn. En dat gemeente en politie daar alleen aan kunnen tornen als de criteria die genoemd staan in de Wom en de Grondwet in het geding zijn.³⁶ Demonstranten ervaren niet altijd dat zij uiteindelijk zelf de keuze hebben. De grens tussen een ‘wens’ van de autoriteiten en een hard verbod of een harde beperking is diffuus.

Jurist: ‘Een van de dingen waar wij ook mee te maken krijgen, is dat ik zou willen dat er een heldere verdeling is tussen de faciliterende taak van de burgemeester en de ordehandhavingstaken. Het is nu niet altijd even helder wat nu een soort van dictaat op basis van de Wom is en wat een verzoek is. Het loopt een beetje door elkaar heen. En die afweging moeten we vervolgens maken: als we hierop nee zeggen, gaan ze ons dan verbieden? Omdat dat op voorhand niet duidelijk wordt gemaakt. Ik zou zeggen dat het een beetje in het belang is van de gemeente om daar niet te veel duidelijkheid over te scheppen, want dat zorgt dat we eerder akkoord gaan met bepaalde beperkingen.’

Niet aanmelden van een demonstratie

Demonstranten kiezen er soms voor om de aanmeldingsverplichtingen niet volledig na te komen en een demonstratie niet of maar deels aan te melden, bijvoorbeeld door niet volledig open te zijn over wat ze gaan doen.³⁷ Soms leidt dat ertoe dat de gemeente en politie niet weten dat een actie plaats zal vinden tot het moment dat de actie al in volle gang is. In andere gevallen leidt het inwinnen van informatie door de politie ertoe dat de gemeente en de politie toch vooraf (min of meer) weten wat er staat te gebeuren en voorbereidingen kunnen treffen. Vaak proberen zij in contact te komen met de demonstranten, wat soms ook lukt. De overheid

³⁶ Niet iedere hinder voor het verkeer, ieder risico voor de gezondheid en iedere vrees voor wanordelijkheden mag tot beperkingen leiden. Enige mate van hinder en risico hoort bij het demonstratierecht en moet worden geaccepteerd. Zie nader voor het juridisch kader in bijlage 2.

³⁷ Het is onduidelijk in hoeverre het aantal niet-aangemelde demonstraties na 2022 landelijk is toegenomen. Waar de Inspectie J&V in haar rapport *Faciliteren of begrenzen?* laat zien dat tussen 2020-2022 het aantal niet-aangemelde demonstraties verhoudingsgewijs toeneemt, wijst o.a. de politie-eenheid Den Haag erop dat die trend zich in 2023 niet doorzette. Politie Den Haag, *Algemeen Veiligheidsbeeld 2024*, p. 30. Uit het onderzoek van Swart e.a. blijkt dat het totaal van demonstraties in Nederland merendeels vooraf wordt aangemeld. Zie Swart 2025, p. 211.

vraagt dan bijvoorbeeld wat demonstranten precies willen en hoeveel mensen ze verwachten. Soms versturen gemeenten ook bij een niet-aangemelde demonstratie waarvan ze weet hebben een Wom-brief met daarin beperkingen.

Gemeenten en politie geven aan dat aanmelden hen helpt in het faciliteren van een demonstratie. Dan weten ze wat de plannen zijn en kunnen ze in overleg komen tot een demonstratie die voor iedereen aanvaardbaar is. Ook poogt de overheid mogelijke confrontaties tijdens demonstraties te voorkomen en de benodigde politie-inzet zo klein mogelijk houden. Niet of laat aanmelden geeft soms veel stress. Als organisatoren een demonstratie niet of maar deels aanmelden, is het voor de overheid lastiger om de veiligheid te waarborgen en een demonstratie optimaal te faciliteren. De overheid heeft informatie nodig om haar taken uit te oefenen. Onaangekondigde demonstraties kunnen knelpunten in de samenwerking in de driehoek veroorzaken, doordat die zich onvoldoende kan voorbereiden om beslissingen te nemen die nodig zijn.³⁸

Gemeente: 'Als iedereen open kaart speelt, zorgt dat voor een win-win situatie. Als we bijvoorbeeld met een veiligheidssituatie zitten, omdat er een piek is met veel extra drukte en wij weten niks over de demonstratie en de politie geeft bepaalde scenario's, dan is de kans op begrenzing of verbod groter. Terwijl we als we in gesprek waren gegaan tot een tussenoplossing hadden kunnen komen of zelfs een volledige demonstratie konden laten uitvoeren.'

Bij de overheid leeft het idee dat een klein deel van de demonstranten ervoor kiest om demonstraties niet meer aan te melden, vanuit wantrouwen in de overheid, om beperkingen te voorkomen, om de overheid te kunnen verrassen of om zo anoniem mogelijk te blijven. Demonstranten geven inderdaad aan dat ze een demonstratie niet aanmelden, omdat dat niet loont en alleen maar meer gedoe, beperkingen en verboden oplevert.

Belangenbehartiger: 'Het is een vicieuze cirkel, maar de cirkel begint met het handelen van de overheid die de demonstranten ervan weerhoudt om die kennisgeving nog te doen. Terwijl het heel logisch is dat je als overheid de kennisgeving wilt ontvangen. Dat is, denk ik, ook de bedoeling geweest van onze wetgever destijds, om de demonstranten in staat te stellen daadwerkelijk te demonstreren. Maar dat wordt nu door de overheid zelf weer misbruikt om demonstranten überhaupt te weren. Dat is mijn ervaring. Heel eerlijk, als mensen mij vragen: "Wanneer zal ik die demonstratie aanmelden?" Dan zeg ik: "Doe het niet. Laat maar zitten, want je krijgt toch nul op je rekest."

Obstakels bij de aanmeldingsprocedure

Demonstranten vertellen dat gemeenten in hun ervaring onnodig bureaucratische drempels opwerpen die het moeilijker maken om een demonstratie te organiseren. Als het gaat om de aanmeldingsprocedure, dan is algemene informatie over demonstreren niet altijd beschikbaar op gemeentelijke websites.³⁹ Wel is er vaak een online formulier te vinden voor het aanmelden van een demonstratie. Tegenwoordig vragen gemeenten organisatoren vaak om eerst in te

38 Art. 13 Politiewet bepaalt dat er een driehoeksoverleg is tussen de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie (OM) en de politiechef van de politie-eenheid waarin die gemeente valt. In het overleg worden tussen de burgemeester en het OM afspraken gemaakt over de inzet van de politie over de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In de aanloop naar een demonstratie kunnen in de driehoek tolerantiegrenzen en ook meer praktische zaken worden afgestemd, zoals omleidingen van het openbaar vervoer of de doorgang van hulpverlening. De politie is in de driehoek ondergeschikt aan het gezag van zowel de burgemeester als het OM.

39 Fetter, Peters & Stolk 2025, p. 37-46.

loggen via DigiD. Soms kan een aanmelding niet meer worden voltooid zonder DigiD. Voor sommige demonstranten is dit een probleem. In de eerste plaats omdat de organisator DigiD moet hebben en digitaal vaardig genoeg moet zijn om het te gebruiken. In de tweede plaats omdat de organisator hiermee niet de mogelijkheid heeft om 'buiten de systemen' te blijven. Juist bij demonstraties tegen de autoriteiten voelt het voor demonstranten soms niet veilig om hun persoonsgegevens op deze manier te moeten geven.⁴⁰

Demonstrant: 'Een ontmoedigingsteam. Zo noemen wij dat intern altijd als grapje. Op het moment dat je een demonstratie aanmeldt, zijn er allerlei stappen die je moet nemen. Soms lijkt het alsof er van alles ingebouwd is, om niet te komen tot wat je wilt. Dit zien we vrij vaak. Je moet bij een gemeente met je DigiD een demonstratie aanmelden. We weten allemaal dat dit niet hoeft. Op het moment dat jij met je DigiD inlogt, is dat verbonden aan jou als persoon, terwijl je volgens het demonstratierecht het recht hebt om anoniem te demonstreren. Er is héél veel nodig om ertoe te komen dat je iemand te spreken krijgt en een mail kan sturen.'

Uit ander onderzoek blijkt ook dat sommige gemeenten onnodig veel informatie vragen aan personen die een demonstratie willen aanmelden, zoals het burgerservicenummer, een kopie van een legitimatiebewijs, informatie over verblijfsdocumenten, de gemiddelde leeftijd van de deelnemers of 'een omschrijving van de deelnemers'.⁴¹ Veel online formulieren kunnen bovendien niet voltooid en ingestuurd worden zonder bepaalde vragen in te vullen.

Obstakels bij het regelen van (aanvullende) voorzieningen

Organisatoren van grote demonstraties willen vaak aanvullende voorzieningen regelen (toiletten, een podium, geluidsversterking, muziek, eten en drinken). Dergelijke zaken moeten zij apart aanvragen bij de gemeente, vaak zelfs per 'item', oftewel iedere kraam en ieder toilet apart. Aanvullende voorzieningen leiden geregeld tot discussie met de gemeente, omdat een gemeente deze voorzieningen niet altijd noodzakelijk vindt voor de demonstratie. Daarbij moeten demonstranten vaak ook rekening houden met het materieel dat nodig is om bijvoorbeeld een podium af te leveren en op te bouwen, zoals vrachtwagens. Deze moeten soms voldoen aan uitstootnormen, en organisatoren moeten die met kenteken en technische specificaties aanmelden. Organisatoren geven aan dat ze vaak in een lange onderhandeling terechtkomen, waarbij ze proberen om in elk geval een aantal van de door hen gewenste voorzieningen binnen te halen.

Demonstrant: 'Wij organiseerden dan een [...]manifestatie onder demonstratierecht. Dat kleden we aan, zodat mensen bijvoorbeeld ook hun kinderen mee kunnen nemen. Ik heb daarover een telefonisch gesprek met vier of vijf ambtenaren gehad in één call over of de kinderen geschminkt mochten worden. En onze overweging is vrij eenvoudig: als wij die ouders daar willen hebben, dan moeten we even iets te bieden hebben voor die kinderen. Dat kan een ijsje zijn, dat kan schmink zijn, dat kan een springkussen zijn, maar dat alles is zodat die ouders kunnen demonstreren. En de gemeente zei: "Sorry, maar wij vinden dit niet noodzakelijk voor een demonstratie."'

40 Vergelijkbare problematiek speelt bij het verplicht aanmelden van demonstraties namens een bepaalde organisatie via eHerkenning.

41 Fetter, Peters & Stolk 2025, p. 37-46.

3.3 Opleggen van beperkingen

De burgemeester mag alleen grenzen stellen aan een demonstratie om de gezondheid te beschermen, in het belang van het verkeer of om wanordelijkheden te voorkomen of bestrijden. Een beperking op het demonstratierecht mag de overheid alleen opleggen als het echt niet anders kan: de beperking moet *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving*. Dat volgt uit de Wom en de Grondwet. Het opleggen van grenzen – in de vorm van voorschriften, aanwijzingen of een verbod – moet in principe per brief gebeuren. Dit is belangrijk voor de rechtsbescherming van demonstranten; zie hiervoor paragraaf 5.2.

Standaardbeperkingen

Sommige gemeenten geven aan een aantal beperkingen min of meer standaard op te leggen, of in elk geval een lijst te hebben met standaardbeperkingen die zij per geval wel of niet opnemen. Welke beperkingen dat zijn hangt af van de mate waarin de gemeente bekend is met de demonstrantengroep en hun handelswijze. Sommige gemeenten hebben op de gemeentelijke webpagina waar burgers een demonstratie kunnen aanmelden een lijst met standaardbeperkingen staan.⁴² Demonstranten geven aan dat gemeenten door dit soort beperkingen en het taalgebruik op hun website, of door de plaats van het aanmeldformulier op hun website, bijvoorbeeld op de pagina voor vergunningen, de suggestie wekken dat demonstreren niet zomaar mag.

Over het algemeen eisen gemeenten dat demonstranten de locatie in dezelfde staat achterlaten als dat ze die hebben aangetroffen toen ze kwamen. Dat leidt ertoe dat organisatoren van grote demonstraties veel tijd en energie steken in het beschermen van gras en bomen. Vrachtwagens moeten over bepaalde aanrijplaten rijden. Tenten mogen niet zomaar worden verankerd met pinnen in het gras. Organisatoren moeten daarvoor soms ook met andere instanties afspraken maken, zoals Staatsbosbeheer. Organisatoren van grote demonstraties geven aan dat gemeenten de laatste jaren steeds meer eisen stellen. Daar kunnen ook kosten aan verbonden zijn. In de Wom-brieven die de Nationale ombudsman heeft bekeken komen dergelijke eisen ook terug. Zo staat in een Wom-brief:

‘De gemeente aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele schade of letsel ontstaan als gevolg van uw activiteiten. Na afloop van de demonstratie dient u de locatie waar u gedemonstreerd heeft, schoon achter te laten. Weggeworpen flyers of enig ander drukwerk dat door u is verspreid dient te worden opgeruimd. Indien dit naar het oordeel van de gemeente niet voldoende is gebeurd, dan zal dit alsnog door de gemeente, maar voor uw rekening worden gedaan. Eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen zal door de gemeente, maar voor uw rekening, worden hersteld.’

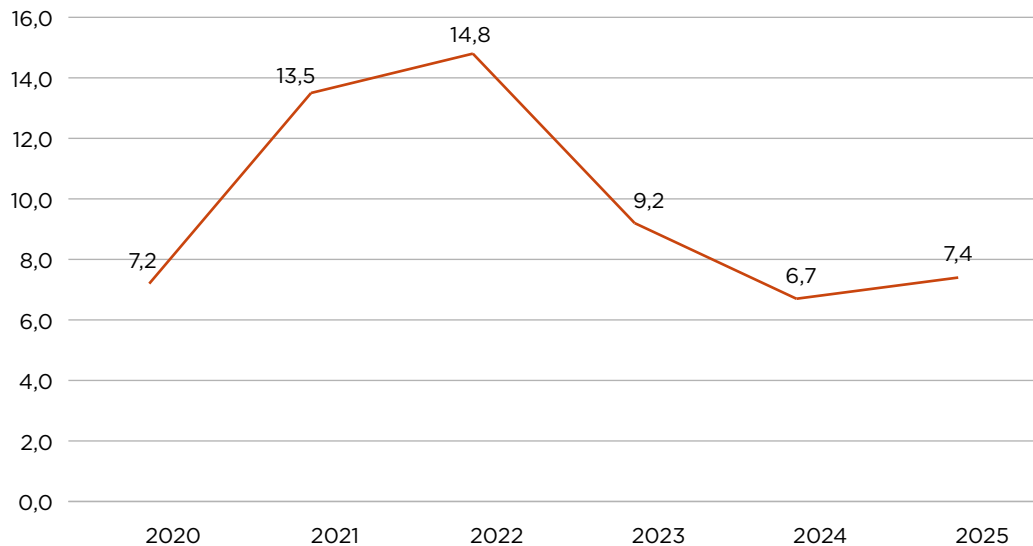
Wom-brieven nader bekeken

De ombudsman heeft 804 Wom-brieven van in totaal 36 gemeenten over de periode 2020 tot en met 2025 nader bekeken. Hieruit blijkt dat gemeenten verschillende aanpakken hanteren bij het versturen van Wom-brieven. Sommige gemeenten sturen in relatief veel gevallen een brief om over voorschriften en beperkingen te communiceren, andere doen dit juist relatief weinig. De ombudsman ziet een forse stijging sinds 2021 in het aantal Wom-brieven dat de onderzochte gemeenten per jaar hebben verstuurd. Dit hangt samen met een toename in het aantal demonstraties. In 69 procent van de onderzochte Wom-brieven leggen gemeenten

42 Bijvoorbeeld: ‘U mag geen wegen, kruispunten of splitsingen blokkeren’; ‘Tijdens de route moet u op de stoep blijven. De straat moet vrij blijven voor auto’s en openbaar vervoer (tenzij anders is afgesproken)’; ‘Deelnemers aan de demonstratie mogen geen kleding dragen die het gezicht bedekt om ongezien straffbare feiten te plegen’; ‘U mag met de demonstratie niet discrimineren op godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of andere zaken, of oproepen tot geweld’; ‘De demonstratie mag geen schade toebrengen aan derden’; ‘De openbare orde wordt niet verstoord’.

meer dan vijf beperkingen op.⁴³ Opvallend is dat kleine gemeenten gemiddeld genomen meer beperkingen opleggen dan grote gemeenten. Het gemiddeld aantal beperkingen per Wom-brief laat een daling zien sinds 2022. De piek in 2021 en 2022 heeft waarschijnlijk te maken met beperkingen in verband met de coronamaatregelen. Het gemiddeld aantal beperkingen lijkt na 2022 weer te zijn gedaald naar het niveau van vóór de coronapandemie.

Figuur 2: Gemiddeld aantal beperkingen (gebaseerd op 804 brieven van 36 gemeenten tussen 2020 en 2025)



Soorten beperkingen

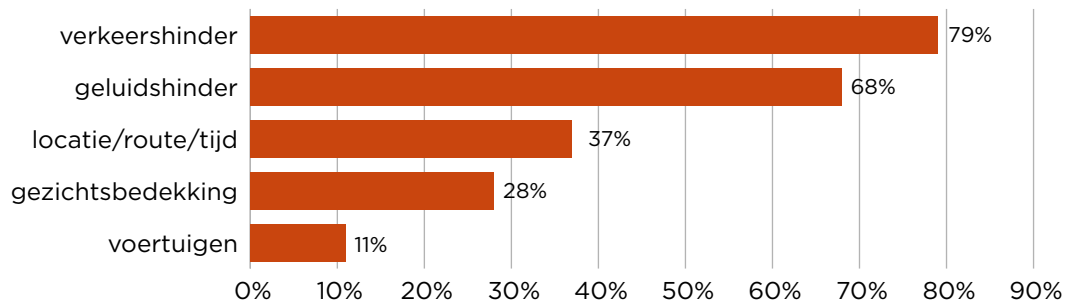
Gemeenten maken een eigen afweging en geven verschillende redenen waarom ze beperkingen opleggen. Er zijn meerdere beperkingen die vaak in Wom-brieven voorkomen. In 79 procent van de onderzochte Wom-brieven staat een beperking in verband met mogelijke verkeershinder. Het gaat dan vaak over de verplichting om wegen en (fiets)paden vrij te houden, verkeersregelaars te hebben, op het trottoir of de aangewezen plek te blijven, vrije doorgang te geven aan ander publiek, doorgang te geven aan openbaar vervoer of geen blokkades op te werpen. Bij marsen wordt soms de plicht gesteld om ervoor te zorgen dat de mars in beweging blijft. Ook beperkingen op geluidshinder komen veel voor (68 procent). In clausules over geluidshinder staat vaak dat een maximumvolume van 85 decibel moet worden aangehouden, dat er geen versterkers mogen zijn of dat er geen muziek mag worden (af) gespeeld. Soms luidt de beperking om geen geluidsoverlast te veroorzaken. In 37 procent van de brieven is sprake van een beperking die een aanpassing inhoudt van de locatie, de route of het moment van de demonstratie.⁴⁴ Wat opvalt is dat grote gemeenten gemiddeld vaker een beperking opleggen op de locatie, route of het moment dan kleine gemeenten. Tot slot bevat 28 procent een verbod op gezichtsbedekking en 11 procent een beperking die betrekking heeft op voertuigen. Daarnaast zijn er ook andere beperkingen die vaak voorkomen, zoals een beperking op het aantal demonstranten of een beperking op het doen van beledigende of discriminerende

43 Aantal besluiten met 0-5 beperkingen: 27 procent; aantal besluiten met 6-10 beperkingen: 40 procent; aantal besluiten met 11-15 beperkingen: 12 procent; aantal besluiten met 16-20 beperkingen: 14 procent; aantal besluiten met 21+ beperkingen: 3 procent; demonstratieverbod: 4 procent.

44 Voor de locatie van de demonstratie geldt in algemene zin dat als de overheid een rechtmatige beperking stelt aan de locatie waar de demonstratie kan plaatsvinden, zij zich wel moet inspannen om (in overleg) een alternatieve locatie aan te wijzen. In principe een locatie die 'within sight and sound' is van het doel van de demonstratie en niet een 'remote and deserted location' (zie HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622). Die nieuwe locatie hoeft overigens niet altijd letterlijk binnen gehoors- en zichtafstand te zijn, blijkt uit een andere recente uitspraak (Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:5298). De burgemeester heeft daarbij wel enige speelruimte.

uitspraken. Beperkingen op het aantal demonstranten hangen voor een groot deel samen met coronamaatregelen en komen na die periode minder voor. Verder doen gemeenten veelal een beroep op de organisator voor een ordelijk verloop en het net achterlaten van de plek, waarbij de gemeente in sommige gevallen de organisator ook verantwoordelijk houdt voor het gedrag van demonstranten of voor eventuele schade.

Figuur 3: Opgelegde beperkingen in Wom-brieven (gebaseerd op 804 brieven van 36 gemeenten tussen 2020 en 2025)



Gevolgen niet-naleving beperkingen

In algemene zin valt op dat veel van de Wom-brieven een groot aantal beperkingen bevatten en verwijzingen naar ernstige gevolgen voor de demonstranten als zij zich niet houden aan de voorschriften, beperkingen of afspraken. Ter illustratie daarvan dit fragment uit een Wom-brief:

‘Graag wijs ik u erop dat het niet opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing gevolgen kan hebben. Op grond van artikel 11, eerste lid onderdeel b Wom geldt dat de persoon die niet voldoet aan het opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing gestraft kan worden met een hechtenis van maximaal 2 maanden of een geldboete van de tweede categorie.’

Ook is te lezen in Wom-brieven dat gemeenten een demonstratie zullen beëindigen als demonstranten handelen in strijd met de voorschriften, beperkingen of aanwijzingen. Dit lijkt te mogen op grond van artikel 7 sub b van de Wom. Een demonstratie kan echter niet worden ontbonden uitsluitend vanwege het overtreden van een voorschrift of verbod dat de burgemeester oplegt; de belangen uit artikel 2 Wom moeten op dat moment daadwerkelijk nopen tot beëindiging.⁴⁵ Dit laatste wordt niet vermeld in de Wom-beschikkingen van de betreffende gemeenten.

3.4 Inwinnen van informatie

Uit signalen van demonstranten en uit de literatuur blijkt dat er veel zorgen zijn over het verzamelen van gegevens over demonstranten door de politie. Meer concreet gaan die zorgen over hoe de politie aan informatie over demonstranten komt, waarom de politie die informatie inwint en wat er met de informatie gebeurt.⁴⁶ De politie kan zowel voorafgaand aan een demonstratie als tijdens een demonstratie informatie inwinnen. De methoden die de politie hiervoor in beide gevallen gebruikt bespreekt de ombudsman in dit hoofdstuk.

⁴⁵ Swart 2025, p. 80 en 440.

⁴⁶ Deze zorgen komen ook terug in het rapport van de ombudsman met nummer 2025/125 en Swart 2025, p. 202-203.

Juridische grondslag

Het inwinnen van informatie kan een inbreuk zijn op de privacy en een beperking van het demonstratierecht betekenen. Met het toetsingskader van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de overheid inbreuken en beperkingen op mensenrechten beoordelen. Dit kader bestaat uit drie stappen:

1. Wettelijke grondslag: is er een voldoende duidelijke wettelijke basis voor de inbreuk of beperking?
2. Legitiem doel: dient de inbreuk of beperking een legitiem doel (bijvoorbeeld openbare orde of gezondheid)?
3. Noodzakelijkheid en proportionaliteit: is de inbreuk of beperking 'noodzakelijk in een democratische samenleving'? Belangrijke vraag daarbij is of de inbreuk of beperking in verhouding staat tot het doel.

In de praktijk baseert de politie methoden om informatie te verzamelen in het kader van de openbare orde vaak op artikel 3 Politiewet. Deze grondslag is volgens de Hoge Raad alleen toereikend als 'een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou worden gemaakt'. De grenzen van artikel 3 Politiewet worden overschreden als een 'min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene worden verkregen'.⁴⁷ Maar in het kader van de openbare orde zijn er (nog) geen andere wettelijke bepalingen om meer ingrijpende inbreuken te legitimeren.⁴⁸ Wel is met de (concept-) Wet gegevensvergaring openbare orde⁴⁹ voorgesteld om de politie onder gezag van de burgemeester twee extra bevoegdheden te geven zodra er sprake is van '(dreigende) ernstige verstoringen van de openbare orde'.⁵⁰ De politie mag iemand dan online volgen.

In die gevallen waarin artikel 3 Politiewet géén toereikende wettelijke grondslag biedt, omdat de politie een min of meer compleet beeld krijgt van iemands privéleven, schendt de politie mensenrechten (stap 1 EHRM). Als de inbreuk op het demonstratierecht of het recht op privacy beperkt is, dan biedt artikel 3 Politiewet wel een toereikende grondslag. Maar ook dan moet de politie nog toetsen of er sprake is van een legitiem doel (stap 2 EHRM) én of de inbreuk noodzakelijk en proportioneel is (stap 3 EHRM).

Redenen om informatie te verzamelen

Een (aangemelde) demonstratie kan voor de politie reden zijn om informatie te verzamelen over een demonstrant of over een demonstratie. De politie voert daarvoor twee redenen aan: het inschatten van risico's en het faciliteren van het demonstratierecht. De politie wil geweld of escalaties voorkomen en demonstranten en omstanders beschermen. Het onderwerp van een demonstratie speelt hierbij geen rol, aldus de politie, maar ervaringen met bepaalde demonstrantengroepen kunnen wel leiden tot een hogere risico-inschatting. Volgens de politie kan zij door het verzamelen van informatie beter inschatten hoe bepaalde demonstrantengroepen werken, wat hun belangen en wensen zijn en wat demonstranten van de politie nodig hebben. Dat helpt de politie bij het faciliteren van demonstraties. De politie verzamelt niet per definitie over iedere demonstratie informatie. En de hoeveelheid aan informatie die de politie verzamelt kan per demonstratie verschillen. Ook tijdens een

47 HR 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, rov. 2.4.

48 Dat is anders in het strafprocesrecht. Na de IRT-affaire zijn voor de situatie dat art. 3 Politiewet niet meer toereikend is specifieke wettelijke bepalingen gemaakt die de inzet van meer ingrijpendere methoden legitimeren. Deze worden ook wel bijzondere opsporingsmiddelen of BOB-middelen genoemd. De inzet daarvan wordt getoetst door een rechter-commissaris en/of een officier van justitie.

49 De consultatieversie van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is te raadplegen via: [Overheid.nl | Consultatie Wet gegevensvergaring openbare orde](https://overheid.nl/consultatie/wet-gegevensvergaring-openbare-orde).

50 Samenhangend is overigens ook de Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring in voorbereiding. Dat voorstel creëert geen extra bevoegdheden voor de politie. Zie *Kamerstukken II 2024-2025*, 36 789, nrs.1-3.

demonstratie blijft de politie informatie verzamelen, zodat ze ter plekke kan ingrijpen als dat noodzakelijk is.

Om een beeld te krijgen gebruikt de politie verschillende methoden, al dan niet in aanvulling op elkaar. Ze kan meerdere politiestructuren en politieonderdelen bevragen, bijvoorbeeld wat de eerdere ervaring met de demonstranten is. Uit de informatie die de politie ophaalt, maakt zij een informatiebeeld dat zij kan delen met (vertegenwoordigers van) de burgemeester en de officier van justitie, al dan niet in de driehoek. Op grond van dat informatiebeeld kan de burgemeester eventueel beperkingen opleggen aan demonstranten en kan de politie inschatten welke capaciteit nodig is voor de demonstratie. Belangrijke onderwerpen voor het informatiebeeld zijn: het aantal (verwachte) demonstranten, het sentiment, het onderwerp en de locatie.⁵¹

Politie: 'Locatie, dat is een heel belangrijke. Bijvoorbeeld bij alle pro-Palestinademonstraties die er zijn gaan we de route minutieus na. Waar heb je Joodse huizen? Waar heb je van die struikelsteentjes?'

Demonstranten over het inwinnen van informatie

Volgens demonstranten verzamelt de politie veel informatie rond demonstraties.⁵² Zij hebben het beeld dat het de politie vooral gaat om de veiligheid. Belangenbehartigers van demonstranten hebben aanvullend de indruk dat het de politie vooral om de eigen informatiepositie gaat. De veiligheid van demonstranten of het faciliteren van het demonstratierecht zou daarin niet voorop staan. Demonstranten ervaren de verschillende methoden als intimiderend, zoals identiteitscontroles, onderzoek in openbare bronnen, cameratoezicht, huisbezoeken en de inzet van informanten. De inzet van bepaalde methoden heeft ertoe geleid dat demonstranten stoppen met demonstreren, bijvoorbeeld omdat zij vrezen dat dit hen kan raken in hun mogelijkheid om naar het buitenland te reizen.⁵³ Ook ontstaat er onrust onder demonstranten en wantrouwen richting de politie doordat onduidelijk is wat de politie precies doet en mag, hoe lang de politie informatie over demonstranten bewaart, wat de politie met die informatie doet. Ook ervaren demonstranten een gebrek aan uitleg daarover door de politie. Onder demonstranten bestaat bovendien het beeld dat het tot meer controle en toezicht leidt, als je eenmaal in de politiestructuren staat. Mede daardoor aarzelen demonstranten met het indienen van klachten, omdat je daarvoor je identiteit bekend moet maken. Uiteindelijk voedt de onduidelijkheid over de inzet van de verschillende methoden en de potentiële ingrijpende gevolgen daarvan het wantrouwen van demonstranten tegenover de overheid.

Hierna gaat de ombudsman in op de afzonderlijke methoden van het inwinnen van informatie en de visie hierop van politie en demonstranten.

Identiteitscontroles

De politie heeft als beleid dat uitsluitend het deelnemen aan een demonstratie nooit aanleiding kan zijn om te vragen om een identiteitsbewijs. Dit kan wel als de politie wanordelijkheden wil voorkomen en bestrijden, strafbare feiten wil opsporen of als dit in het belang is van het

⁵¹ Zie ook Inspectie J&V 2025, p. 73 e.v.

⁵² In een enkel geval noemen demonstranten ook andere instanties zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Deze organisaties vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁵³ Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de politie een demonstrant zou opnemen in het themaregister Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) én in het kader hiervan informatie deelt met andere landen. Hierdoor kunnen mensen soms het land van bestemming niet in of ze komen in het buitenland vast te zitten. De Nationale ombudsman benadrukt bij dit onderzoek geen demonstranten te hebben gesproken die hier daadwerkelijk mee te maken hebben, voor zover bekend. Wel vrezen ze hiervoor. Zie: Nationale ombudsman, *Blind vertrouwen*, rapportnummer 2024/098.

verkeer of om de gezondheid te beschermen.⁵⁴ De politie heeft in dit onderzoek aangegeven dat het beleid van het OM is dat bij demonstraties niet zomaar namen worden genoteerd.⁵⁵ Volgens het OM kunnen identiteitscontroles namelijk escalerend werken, waardoor de politie van deze methode niet zomaar gebruik mag maken tijdens demonstraties. De ervaring van de politie is dat het wel lastig is om een klacht te behandelen als demonstranten hun identiteit niet geven. Het is dan niet altijd duidelijk wie de politie tijdens een demonstratie voor zich heeft gehad. De ervaring van demonstranten staat haaks op wat de politie zegt te doen. Veruit de meeste demonstranten die de ombudsman heeft gesproken geven namelijk aan dat zij te maken hebben met identiteitscontroles voor, tijdens of na demonstraties.⁵⁶ De indruk bestaat dat de politie aan identiteitscontroles begint zodra het ‘spannend’ wordt. Uitleg over de redenen voor de identiteitscontrole zouden per geval verschillen. Dat varieert van ‘politietoek’ tot ‘het mag gewoon’. Hierover gevoerde rechtszaken vallen vaak uit in het voordeel van de demonstrant, aldus een advocaat.

Raadplegen van persoonsgegevens

De politie geeft aan dat zij niet zomaar persoonsgegevens raadpleegt. Er moet sprake zijn van een incident of reden, zoals een verkeersovertreding. Ook zou zij persoonsgegevens niet gebruiken om informatiebeelden te maken; dat gebeurt alleen op basis van groepen. Volgens demonstranten raadpleegt de politie wel hun persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen, en komt dit voort uit het tonen van hun ID-bewijs tijdens een demonstratie. Demonstranten vertellen dat bij één persoon in twee maanden 15 keer gegevens zijn opgevraagd, bij een ander 53 keer in een jaar tijd en bij weer een ander zelfs meer dan 300 keer in een jaar.⁵⁷ De gegevens die de politie raadpleegt betreffen niet alleen de demonstranten zelf, maar soms ook hun familie. Demonstranten kunnen soms niet duiden waarom op bepaalde datums gegevens zijn geraadpleegd, omdat er dan geen demonstraties waren. De pieken zijn vaak wel rond demonstraties. Het is demonstranten onduidelijk waarom, wanneer en hoe dit raadplegen gebeurt en wat er met de gegevens gebeurt.

Raadplegen van openbare bronnen

Het raadplegen van openbare bronnen (*open source intelligence*, OSINT) zet de politie pas in op het moment dat er een reële dreiging is voor de openbare orde of strafbare feiten, zo geeft de politie enerzijds aan. Anderzijds bekijkt de politie wel voorafgaand aan (bepaalde) demonstraties sociale media, om te zien wat er leeft en of er mogelijke openbare ordeverstoringen zouden kunnen plaatsvinden. Daarin zijn sentiment en emoties van belang. De politie constateert dat bepaalde groepen geen (openbare) sociale media meer gebruiken. Daardoor worden andere informatiebronnen belangrijker. Ook is de informatie die op het internet staat niet altijd even betrouwbaar volgens de politie. De bevoegdheden onder artikel 3 Politiewet staan het niet toe om in gesloten appgroepen te kijken. Volgens een aantal politiemedewerkers is die behoefte er ook niet. Van gezichtsherkenning maken OSINT-teams geen gebruik, aldus de politie. In de praktijk kan OSINT-onderzoek uitmonden in verdenkingen van strafbare feiten. Dan is gezichtsherkenning en toegang tot gesloten groepen wel mogelijk. Demonstranten en hun belangenbehartigers geven aan dat de politie in hun optiek veel gebruikmaakt van online bronnen. Dit zou verder gaan dan alleen het raadplegen van openbare bronnen. De indruk is dat de politie zelfs (gesloten) appgroepen infiltreert. De politie zou zich met deze methode vooral concentreren op organisatoren en kernfiguren binnen demonstrantengroepen. Bij belangenorganisaties bestaan zorgen over het inzicht dat de politie hiermee kan verkrijgen in het privéleven van een burger. Ook de AP waarschuwt dat er geen duidelijk (beleids)kader is voor de toepassing van OSINT, waardoor onduidelijk is wanneer de

⁵⁴ [Regels voor demonstraties en manifestaties | politie.nl](#).

⁵⁵ Ook uit rechtspraak blijkt dat het vorderen van het identiteitsbewijs van een demonstrant niet in alle gevallen onder de redelijke taakuitvoering van de politie kan vallen. Zie bijvoorbeeld Rb Oost-Brabant 29 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:3091 en Rb Noord-Holland 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:12695.

⁵⁶ Deze beleving wordt ondersteund door: Amnesty International, *Ongecontroleerde Macht*, Amnesty 2023.

⁵⁷ Rapport Nationale ombudsman 2025/125, 10 november 2025. Zie ook Amnesty 2023.

overheid welke vormen mag inzetten. Hierdoor kan de AP niet toetsen of de politie voldoet aan de privacyregels.⁵⁸

Cameratoezicht

In het nieuwe (interne) *beleidskader camerabeelden*⁵⁹ heeft de leiding van de politie regels gemaakt voor hoe de politie moet omgaan met camerabeelden, ook bij demonstraties. Het uitgangspunt in dit nieuwe kader is dat de politie geen camera's inzet bij demonstraties vanwege het *chilling effect*: de aanwezigheid van camera's kan ervoor zorgen dat burgers zich beperkt voelen hun grondrechten uit te oefenen. De politie is zich bewust van de angst die het gebruik van cameratoezicht creëert bij demonstranten. In principe zet de politie daarom alleen camera's in als het risicobeeld daarvoor aanleiding geeft. Dit nieuwe beleidskader trad in werking nadat de Nationale ombudsman de interviews voor dit onderzoek had afgerond. De weergave van de praktijk in de interviews met politie en demonstranten is daarom van vóór de inwerkingtreding van het beleidskader. De politie geeft over die periode aan dat zij in de praktijk gebruikmaakt van cameratoezicht ter preventie. Soms hangen er standaard camera's op de plek van een demonstratie; die zijn niet allemaal van de politie, maar bijvoorbeeld ook van de gemeente. Ook gebruikt de politie drones voor 'real time sturingsinformatie en crowd control', niet voor de opsporing. De politie gebruikt camerabeelden die gemaakt zijn tijdens demonstraties verder niet, tenzij er sprake is van (de verdenking van) een strafbaar feit, aldus de politie. Voor de opsporing maakt de politie dan ook wel gebruik van gezichtsherkenning. De politie geeft aan dat zij geen smoeleboeken maakt of gebruikt voor demonstraties. Wel kan bij briefings worden gezegd dat er op een bepaald persoon moet worden gelet. De politie zegt daarnaast dat camerabeelden, zoals van bodycams, juist kunnen helpen als er een klacht over de politie is ingediend, bijvoorbeeld als er in een omvangrijke demonstratie een charge is uitgevoerd.

Onder demonstranten zijn er veel zorgen over cameratoezicht. Het gevoel bestaat dat anoniem demonstreren bijna niet kan. Demonstranten zien dat de politie beelden maakt van demonstraties, ook tijdens in hun ogen vreedzame demonstraties. Bij demonstranten en hun belangenbehartigers leven veel vragen over wat er gebeurt met de gemaakte beelden. Zij geloven niet dat er geen smoeleboeken zijn en dat de politie geen gebruik maakt van gezichtsherkenning. Sommige demonstranten bedekken daarom soms hun gezicht. Politied medewerkers hebben andersom de indruk dat demonstranten hun gezicht bedekken vanwege vrees voor de veiligheidsdiensten van andere landen of omdat ze willen rellen. In het eerste geval is er bij de politie begrip voor de demonstranten. In het laatste geval hebben politied medewerkers geen behoefte aan een verbod: er zijn al voldoende bevoegdheden om op te treden als dat nodig is en een verbod leidt tot meer handavingsverplichtingen voor de politie.

Huisbezoeken

Voor huisbezoeken heeft de politie in 2025 het *handelingskader huisbezoeken* aangescherpt.⁶⁰ In het handelingskader staat dat het voor de gemeente en de politie van belang is om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn voorafgaand aan een demonstratie, zodat zij de demonstratie naar behoren kunnen faciliteren, begeleiden en beschermen. Daarom kan de politie of gemeente contact zoeken 'met een burger die (mogelijk) deel uitmaakt van de organisatie.' Maar: 'enkel het deelnemen aan een demonstratie kan nooit aanleiding zijn om contact met burgers

58 Zie in dat verband de brief van 29 september 2025 van de AP aan de staatssecretaris van J&V over het beleidskader bij meer dan lichte vormen van onderzoek via internet door overheden, kenmerk 2025-031023, via [Home | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

59 Dit interne document is verstrekt aan de Nationale ombudsman door beleidsmedewerkers van de Nationale politie. Het Breed Operationeel Overleg (BOO) heeft het beleidskader geaccordeerd op 24 oktober 2025. Informatie die openbaar is gemaakt is te vinden via: [Cameragebruik | politie.nl](#).

60 Zie [Politie verduidelijkt werkwijze huisbezoek rondom demonstraties | politie.nl](#) en de link daarin naar het aangescherpte handelingskader. Het BOO heeft dit kader geaccordeerd op 26 mei 2025.

op te nemen.’ Uit het handelingskader blijkt dat het opnemen van contact evenredig moet zijn en bij de situatie moet passen. Als kan worden volstaan met telefonisch contact, moet de politie daarvoor kiezen. Het handelingskader sluit af met: ‘wees je ervan bewust dat een bezoek aan huis als ingrijpend kan worden ervaren. Elk contact dient voorbereid te worden, zorgvuldig plaats te vinden en te worden geregistreerd in de politiesystemen.’

De politie geeft aan dat persoonlijke contacten met burgers, door wijkagenten of andere politiemedewerkers, kunnen helpen bij het faciliteren en begeleiden van demonstraties. Verbinding met burgers is dan ook hun ‘corebusiness’, aldus de politie. Daarom staat de politie in principe positief tegenover een huisbezoek bij organisatoren van een demonstratie. Huisbezoeken alleen omdat een burger deelnam aan een demonstratie doet de politie niet (meer). Wel kunnen er andere redenen zijn, bijvoorbeeld strafvorderlijke, waarom de politie op huisbezoek gaat. Dat heeft dan niet met het demonstratierecht te maken. Doordat de politie een grote organisatie is, kan het zijn dat de aangescherpte werkwijze nog niet bij iedere politiemedewerker goed is doorgedrongen, aldus de politie.

Politie: ‘Ga je bij mensen thuis aan de keukentafel zitten, of niet? Wij hebben gemerkt dat dat heel erg afhangt van wie je voor je hebt. Demonstrantengroep X vindt het heel fijn, maar van demonstrantengroep Y weten we dat we dat niet meer moeten doen. Maar er zijn echt groepen die dat prima vinden, en ook juist het heel fijn vinden om hun verhaal te doen.’

De demonstranten die de ombudsman heeft gesproken ervaren huisbezoeken als zeer intimiderend, zeker als daarbij hun partners of (jonge) kinderen aanwezig zijn. Dit is voor verschillende demonstranten de directe reden geweest te stoppen met demonstreren.⁶¹ Demonstranten en hun belangenbehartigers vinden vooral huisbezoeken aan mensen die alleen deelnemen aan een demonstratie problematisch. Huisbezoeken bij bestuursleden zouden minder kwalijk en beter te begrijpen zijn. Toch bestaat de indruk dat de politie ook huisbezoeken aflegt alleen omdat iemand naar een demonstratie gaat of daaraan heeft deelgenomen.

Agenten in burger

De politie zet tijdens demonstraties agenten in burger in, omdat die sneller het sentiment van een demonstratie zouden kunnen oppikken en kunnen optreden tegen strafbare feiten. De politie ziet de inzet van politiemedewerkers in burgerkleding als een ‘beperkt middel’ om demonstraties in de gaten te kunnen houden. Demonstranten geven aan dat deze agenten in burger – anders dan de politie wellicht verondersteld – juist erg opvallen. Zo zouden ze er allemaal hetzelfde uitzien. En demonstranten zien deze personen in politiebusjes stappen. Waar de demonstranten goed met wijkagenten kunnen spreken, ervaren zij agenten in burger als escalerend, provocerend en uitlokkend.

Demonstrant: ‘Het punt is natuurlijk: wij zijn daar met een totaal andere intentie en energie dan die agenten. Die mensen zijn klaar om te vechten. Die mensen zijn daar nooit met een energie om te de-escaleren. Ze zijn in mijn ervaring altijd – misschien moet ik dan generaliseren – altijd vóór de escalatie.’

⁶¹ Vergelijkbaar met de bevinding in het rapport van de Inspectie J&V 2025, p. 65.

Informanten van het TOOI

Het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) verzamelt met behulp van burgerinformanten heimelijk informatie over groepen en personen die (mogelijk) de openbare orde verstoren.⁶² TOOI richt zich op (aanstaande) evenementen, feesten, voetbalwedstrijden en demonstraties. De politie geeft aan dat TOOI informanten kan inzetten op grond van artikel 3 Politiewet. Doel hiervan is het voorkomen van ernstige verstoringen van de openbare orde⁶³ en het treffen van (preventieve) maatregelen.⁶⁴ TOOI werkt op dezelfde wijze als Team Criminele Inlichtingen (TCI), dat voor de opsporing informanten runt onder gezag van de officier van justitie ten behoeve van de opsporing. TOOI-medewerkers geven aan dat zij van iedere demonstratie een risico-inschatting maken. Bij (ingeschatte) vreedzame demonstraties runnen zij geen informanten.

TOOI: 'Een motief van een informant bij TOOI is vaak dat hij of zij wil dat er vreedzaam gedemonstreerd wordt, er een vreedzame voetbalwedstrijd is, dat er gezinnen op de tribune kunnen zitten, dat soort dingen.'

De ombudsman ziet in de praktijk twee belangrijke knelpunten bij de inzet van TOOI in de context van demonstraties. In de eerste plaats zijn er geen heldere juridische kaders. De grenzen van artikel 3 Politiewet zijn niet hard, en buiten deze bevoegdheid heeft de wetgever niets voor TOOI geregeld. Er is – al langer – behoefte aan duidelijkere kaders voor TOOI.⁶⁵ Toch zijn medewerkers van TOOI en van het ministerie van J&V ervan overtuigd dat TOOI de grenzen van artikel 3 Politiewet respecteert. Zij kijken vooral naar de vraag of de inzet proportioneel is.

De AP is kritisch op de werkwijze van TOOI. De AP vindt – zo blijkt uit interviews door de ombudsman met de AP – dat de politie vooral praktisch en vanuit veiligheidsoverwegingen de inzet van informanten bepaalt, terwijl de vraag eigenlijk moet zijn of er een meer dan geringe inbreuk op de privacy van een burger wordt gemaakt.

Autoriteit Persoonsgegevens: 'Alle groepen die potentieel de openbare orde kunnen verstoren, zijn potentieel TOOI-klanten. De politie maakt geen groot onderscheid tussen hooligans die boos zijn en autobanden verbranden op straat, Extinction Rebellion die een weg bezet, of rechts-extremisten die de boel op het Malieveld in de fik steken. Dat wordt allemaal over één kam geschoren.'

Dit standpunt is formeel bevestigd in een brief van de AP van 6 maart 2026 aan de Tweede Kamer.⁶⁶ Op grond van onderzoek van de AP naar TOOI schrijft zij:

'Door het ontbreken van een specifieke grondslag voor de heimelijke inwinning van inlichtingen over bepaalde personen in het kader van de handhaving van de openbare orde, beroept de politie zich voor de inwinningsactiviteiten van het TOOI op artikel 3 Politiewet (Pw). Artikel 3 Pw biedt echter een ontoereikende grondslag wanneer met de inwinning van inlichtingen een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van mensen kan worden

62 De achtergrond, juridische grondslag en werkwijze van TOOI staan in bijlage 3.

63 Art. 172 Gemeentewet jo art. 11 Politiewet.

64 Zie S. Brinkhoff, TCI, in: *Handboek Strafzaken*, paragraaf 4.5.1, Factsheet TOOI via www.regioburgemeesters.nl en [Wat doet het Team Criminele Inlichtingen? | politie.nl](http://Wat.doet.het.Team.Criminele.Inlichtingen?.politie.nl).

65 Dat werd reeds geconstateerd over de voorloper van de TOOI's. Zie: Bob Hoogenboom, *Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters. Informatie Inwinning Openbare Orde door de Regionale Inlichtingendienst*, Politie en Wetenschap: Apeldoorn 2009.

66 [Tweede Kamerbrief onderzoek TOOI | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

verkregen. De AP heeft in het onderzoek vastgesteld dat de inwinningsactiviteiten van het TOOI in verschillende onderzochte gevallen de politie in staat stelt wel zo'n min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het leven van mensen te vormen. Denk aan het langdurig inwinnen van informatie over een bepaalde persoon en gedetailleerde gegevens over iemands privéleven, zoals informatie over relaties of gezondheidssituatie. De gegevensverzameling die gepaard gaat met deze TOOI activiteiten maakt daarmee meer dan een geringe inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van mensen en kunnen niet met een beroep op artikel 3 Pw worden gerechtvaardigd.⁶⁷

Verder waarschuwt de AP in haar brief voor een *chilling effect* op het demonstratierecht. Ook adviseert de AP een breed politiek debat over de activiteiten van TOOI om te onderzoeken welk draagvlak er bestaat om de huidige werkwijze in stand te houden. Als dat draagvlak er is, moet de wet worden aangepast, aldus de AP. Als dat draagvlak er niet is, dan moet TOOI stoppen met de activiteiten die buiten het wettelijk kader vallen en zich beperken tot die activiteiten waarvoor wel een grondslag is. De AP geeft aan hierop toe te zien en te handhaven. Op 20 maart 2026 heeft de minister van J&V gereageerd op de brief van de AP en aangegeven dat 'zal worden bekeken op welke wijze de werkprocessen van TOOI moeten worden aangepast zodat de informatievergaring en -verwerking binnen de wettelijke kaders plaatsvindt.' Ook schrijft de minister: 'Omdat ook kan blijken dat bepaalde werkzaamheden van TOOI geen doorgang meer kunnen vinden die toch noodzakelijk zijn ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, wordt tegelijkertijd verkend welke stappen er in dat geval noodzakelijk zijn.'⁶⁸

De ombudsman constateert in de tweede plaats dat er gebrek is aan gezag over en toezicht op TOOI. Onder burgemeesters is er (uitzonderingen daargelaten) een gebrek aan bewustzijn over hun rol tegenover TOOI. Burgemeesters voeren vooraf geen toets uit op de zaken of dilemma's waarmee TOOI te maken kan krijgen, aldus de medewerkers van TOOI. Een toets vooraf is wel nodig om te kunnen beoordelen of de inzet kan worden gebaseerd op artikel 3 Politiewet. Dat mag niet alleen aan de professionaliteit van de politie worden overgelaten. En dat gebeurt nu wel. Medewerkers van TOOI geven zelf aan dat er behoefte is aan gezag dat dichterbij staat. Noodgedwongen sparren zij daarom informeel veelvuldig met de TCI-officieren (gespecialiseerde officieren van justitie die toezien op het werk van Team Criminele Inlichtingen). Dit is bekend bij het departement.

Ministerie van J&V: 'Ik weet dat het TOOI zich vaak wendt tot de TCI-officier om in vredesnaam maar iets te hebben. Je moet iets. Vaak is diegene dichtbij en heeft die daar ervaring mee. Die TCI-officier is vaak makkelijker benaderbaar dan een burgemeester, zeker in een grote stad.'

Als het gaat om het gebrek aan toezicht op TOOI, benoemen ook medewerkers van het ministerie van J&V dat het zorgelijk is dat het toezicht op TOOI niet goed is geregeld. Wel is in 2024 een *Landelijke handreiking Beleidskader TOOI en bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI* vastgesteld om dit knelpunt aan te pakken.⁶⁹ Dat werd nodig gevonden vanwege het heimelijke en potentieel ingrijpende karakter van de inzet van informanten in het kader van de openbare orde. De AP geeft in de eerder genoemde brief aan dat 'het ontbreken van betekenisvolle invulling van het gezag van de burgemeester over TOOI niet alleen leidt tot een

67 Er zijn (nog) geen specifieke wettelijke bepalingen om ingrijpendere inbreuken te legitimeren. Wel is met de (concept) Wet gegevensvergaring openbare orde voorgesteld om de politie twee extra bevoegdheden toe te kennen zodra er sprake is van "(dreigende) ernstige verstoringen van de openbare orde". De politie kan dan online onderzoek doen onder gezag van de burgemeester.

68 Kamerbrief over rapport Autoriteit Persoonsgegevens over TOOI | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

69 TOOI - Team Openbare Orde Inlichtingen - Regioburgemeesters.

gebrekkig toezicht op de activiteiten van TOOI, maar ook gevolgen heeft voor de mogelijkheid van de gemeenteraad om hierover democratische controle uit te oefenen.’

In een poging de toezichtrol van de burgemeester te versterken, zijn in 2024 (facultatieve) adviescommissies voorgesteld.⁷⁰ Tijdens het onderzoek bleek dat deze adviescommissies inmiddels voor iedere politie-eenheid zijn opgericht of in oprichting zijn. De bedoeling is dat TOOI onder meer dilemma’s, (nieuwe) subjectgroepen en casussen met de commissies bespreekt. Maar dit gebeurt grotendeels achteraf ter verantwoording, tenzij een commissielid toevallig zelf bij de politie werkt. De rol van de adviescommissies is (dus) niet vergelijkbaar met die van de TCI-officieren.

Onder demonstranten bestaat het beeld dat TOOI een soort van mini-AIVD is waarbinnen de politie allerlei zeer ingrijpende bevoegdheden gebruikt zonder dat daar enige vorm van externe controle of toezicht op is. Demonstranten geven aan dat de politie hen wel eens benadert om informant te worden bij TOOI.

3.5 Samenvattend

Demonstranten ervaren in de aanloop naar een demonstratie verschillende knelpunten in het handelen van de overheid. Zo zijn er bij het aanmelden van een demonstratie de nodige bureaucratische drempels. Daarnaast worden ze geconfronteerd met beperkingen die de overheid stelt aan de demonstratie. Die mag de burgemeester opleggen, maar alleen als het echt niet anders kan. In de praktijk blijken Wom-brieven vaak een groot aantal beperkingen te bevatten en verwijzingen naar ernstige gevolgen als demonstranten zich hier niet aan houden. Sommige gemeenten leggen bepaalde beperkingen min of meer standaard op. Bij demonstranten ontstaat daardoor de indruk dat demonstreren niet zomaar mag. De gesprekken met de overheid voorafgaand aan een demonstratie vinden ze niet altijd positief. Demonstranten geven aan dat ze goed contact met de overheid waarderen, maar ze vaak het gevoel hebben dat hun plannen niet centraal staan, maar de ‘wensen’ van de overheid.

Uit dit hoofdstuk volgt daarnaast dat demonstranten zorgen hebben over de informatie die de politie (mogelijk) over hen verzamelt voorafgaand aan en tijdens demonstraties. De politie doet dat op verschillende manieren, bijvoorbeeld met ID-controles tijdens demonstraties, door persoonsgegevens en openbare bronnen te raadplegen, met cameratoezicht, met huisbezoeken en door informanten van TOOI in te zetten. Deze informatie-inwinning kan een beperking zijn op het demonstratierecht en een inbreuk op de privacy. Politie en demonstranten hebben een ander beeld van de mate waarin de politie informatie inwint. Zo stelt de politie terughoudend te zijn en niet zomaar informatie in te winnen. Demonstranten denken, en ervaren in sommige gevallen, dat de politie veel informatie verzamelt. Het is voor hen onduidelijk hoe lang de politie die informatie bewaart en wat de politie daarmee doet en ze missen uitleg daarover door de politie. Sommige demonstranten (overwegen te) stoppen met demonstreren en er ontstaat wantrouwen tegenover de overheid. Een bijzonder aandachtspunt in het licht van het demonstratierecht en de privacy van demonstranten is het runnen van informanten door TOOI. Hiervoor ontbreken namelijk heldere juridische kaders en er is een gebrek aan gezag en toezicht.

⁷⁰ Zie ‘landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI’, via www.regioburgemeesters.nl.

4 Knelpunten tijdens demonstraties

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop de overheid omgaat met de bescherming van demonstraties en over de inzet van politiegeweld. In paragraaf 4.2 en 4.3 laat de ombudsman zien hoe overheid en demonstranten kijken naar de bescherming van demonstraties en wat de knelpunten hierbij zijn. De visie van de overheid en demonstranten op politiegeweld en de bijbehorende knelpunten komen in paragraaf 4.4 en 4.5 aan bod. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of de overheid erin is geslaagd het grondrecht te beschermen en te faciliteren: hebben demonstranten hun punt kunnen maken en zo ja, welke prijs hebben ze daarvoor betaald?

4.2 Overheid en demonstranten over de bescherming van demonstraties

Politie, gemeenten en demonstranten zijn het erover eens dat demonstraties beschermd moeten worden. Dit is de taak van de politie. Daar is geen discussie over.⁷¹ Soms zijn er situaties waarin dat lastiger is, doordat er bijvoorbeeld sprake is van een tegendemonstratie of vijandig publiek.

Overheid

De politie geeft aan dat een tegendemonstratie doorgaans goed te onderscheiden is van vijandig publiek. Onder andere wat mensen bij zich hebben (een spandoek, wapens of voorwerpen om te gooien) en hun houding en gezichtsuitdrukking zijn daarbij van belang. Welke uitingen van een vijandig publiek nog acceptabel zijn, daarover bestaat niet altijd overeenstemming tussen de overheid en (belangenbehartigers van) demonstranten. De onduidelijkheid zit vooral in de situatie dat omstanders zich verbaal stevig uiten, maar niet overgaan tot fysiek geweld. De politie geeft aan dat zij die tegengeluiden, hoewel soms stevig, ook moet beschermen en faciliteren. Omstanders mogen luid en duidelijk hun afkeuring laten blijken, ook door (versterkt) geluid te produceren. Het wordt anders als zij dreigen met geweld: dat is strafbaar.⁷² Het gaat dan om handelingen die zodanig zijn dat bij demonstranten 'de redelijke vrees kon ontstaan dat hun werkelijk (fysiek) geweld zou worden aangedaan'.⁷³

Politie: 'Een tegengeluid hoeft niet per definitie vijandig te zijn. Iemand kan verbaal heel stevig zijn, wat als vijandig gevoeld en ervaren wordt. Dat wil nog niet zeggen dat het gaat om een verstoring waartegen de politie moet optreden.'

Zowel voorafgaand als tijdens demonstraties speelt het voorkomen van escalatie een rol in de besluitvorming van de driehoek. In samenspraak met de driehoek stelt het OM voorafgaand aan demonstraties tolerantiegrenzen op, waarmee het bepaalt wanneer de politie moet optreden. Daarbij stelt het OM zich pragmatisch op en houdt het rekening met het beschermen van demonstranten en de mogelijke escalerende werking van optreden. Niet bij elke overtreding gaat de politie direct over tot ingrijpen, bijvoorbeeld niet bij belediging van een politieagent.

⁷¹ Zie ook: Inspectie J&V 2025, p. 68 e.v..

⁷² Bestaande jurisprudentie gaat vooral over demonstranten die vervolgd worden voor het verstoren van een vergadering. Zelden gaat het om degene(n) die een demonstratie met geweld proberen te verhinderen. Voor een jurisprudentie-overzicht uit de periode 2015-2021, zie Roorda, Brouwer en Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*. Ook komt het weinig voor dat mensen worden opgepakt en vervolgd voor een verstoring van een demonstratie zonder (dreiging met) geweld (artikel 144 Sr), zo blijkt uit de beperkte jurisprudentie. Voor een zaak waarin de verdachte is vrijgesproken, zie: Rb Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742. Het OM bevestigde dit gebrek aan jurisprudentie in een interview. Het komt vaker voor dat het OM vijandig publiek vervolgt op grond van artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging). Zie o.a. conclusie van de PG (ECLI:NL:PHR:2025:738) bij HR 8 juli 2025 ECLI:NL:HR:2025:1507.

⁷³ Zie de conclusie van de PG (ECLI:NL:PHR:2020:938) bij HR 15 december 2020 ECLI:NL:HR:2020:2032.

Op die manier kan de overheid de-escalerend te werk gaan. Vanuit (vooral) gemeenten en politie zijn meerdere zaken benoemd die een rol kunnen spelen bij de wijze waarop zij omgaan met tegenreacties. Ze geven aan dat de politieke druk op het demonstratiedossier hoog is. Dit zou, samen met de politieke kleur van de gemeenteraad, invloed hebben op hoe de burgemeester omgaat met demonstraties, wat vervolgens ook afstraalt op de politie. In het bijzonder demonstraties ‘van buiten de gemeente’ die lokaal gevoelig liggen, lijken invloed te hebben op de besluitvorming. Ook (on)ervarenheid van de driehoek met demonstraties kan meespelen bij het verbieden van een demonstratie waarvan de driehoek verwacht dat die tegenreacties oproept. Vooral kleinere gemeenten hebben vaak minder expertise, kennis en ervaring met demonstraties en weinig personele capaciteit. De teams die zich met (onder meer) demonstraties bezighouden zijn soms beperkt tot een of enkele medewerkers.

Demonstranten

De ervaring van demonstranten is dat de politie niet altijd goed inschat wat het verschil is tussen een tegendemonstratie en vijandig publiek. Zij benoemen dat dat gevaarlijke situaties kan veroorzaken. Demonstrerende studenten geven aan dat hun kamp werd aangevallen met vuurwerk en fysiek geweld en dat de politie het liet gebeuren. Demonstranten van Extinction Rebellion (XR) geven aan dat ze – onder toezicht oog van de politie – met eieren werden bekogeld en bedreigd op de sluis in IJmuiden. En dat auto's hen aanrijden bij wegblokkades. Als de politie vanwege capaciteitsredenen meent onvoldoende in staat te zijn een demonstratie te beschermen, dan ervaren verschillende demonstrantengroepen dat de politie zich gedwongen kan voelen om een demonstratie niet te laten doorgaan. In de praktijk kan de politie niet zelf besluiten of een demonstratie door mag gaan, dat is de burgemeester. De politie heeft wel een grote stem hierin, omdat zij de gemeente van informatie voorziet.

Demonstrant: ‘Je merkt het ook aan de toon hoe serieus die angst dan is. Is er echt dreiging of hebben ze niet genoeg bezetting? En niet genoeg bezetting is misschien niet zo'n ramp, totdat er iets misgaat. Ik snap ook dat de politie soms met de handen in het haar zit.’

4.3 Knelpunten bij de bescherming van demonstraties

In de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt en faciliteert komen twee belangrijke knelpunten naar voren die gevolgen hebben voor de ruimte die demonstranten hebben om hun stem te laten horen. Die twee knelpunten komen in deze paragraaf aan bod.

Tegenreactie zorgt voor begrenzen demonstratie

Verschillende partijen geven aan dat burgemeesters inzetten op de-escaleren door het begrenzen van de demonstratie en niet of minder op het begrenzen van de tegenreactie. Dit blijkt ook uit Wom-brieven die gemeenten versturen met daarin opgelegde voorschriften, die niet altijd juridisch houdbaar zijn. Zo nemen enkele gemeenten bij klimaatdemonstraties in de Wom-brief op dat zij de demonstratie beëindigen bij ‘dreigende wanordelijkheden’ (ongeacht van wie deze dreigingen afkomstig zijn).⁷⁴ Ook aan anti-abortusdemonstranten leggen gemeenten soms voorschriften op die niet overeenkomen met het juridisch kader.⁷⁵ Het meest opvallend is een gemeente die meer dan tien voorschriften stelt aan een publieksvriendelijke actie, waarvan een deel lijkt te zijn ingegeven door verwachte tegenreacties. In de Wom-brief stelt de gemeente dat derden niet mogen worden ‘gehinderd’, dat het gebruik van geluidsversterkers niet mag leiden tot ‘excessieve geluidsoverlast voor de omgeving’ (ter beoordeling aan gemeente en politie) en dat flyers niet ‘opdringend’ mogen worden aangeboden, om zo een ‘ordelijk verloop te garanderen en conflicten te voorkomen’. En bij de eerste demonstraties van Pegida was

⁷⁴ Wom-beschikkingen uit zestien gemeenten, jaren 2020-2025, n = 70.

⁷⁵ Wom-beschikkingen uit zeven gemeenten, jaren 2020-2025, n = 82.

enkele malen sprake van inhoudelijke censuur, waarbij gemeenten aanvoerden dat een verbod op het tonen van een vlag met een hakenkruis in een prullenbak bijdroeg aan een afname van wanordelijkheden en daarom gerechtvaardigd was.⁷⁶

In het geval van de demonstratie van de actiegroep Kick out Zwarte Piet (KOZP) in Staphorst staat in de Wom-brief dat de voorschriften waren ingegeven door het risico op een tegenreactie.⁷⁷ Ook hield de gemeente Staphorst een ruime interpretatie aan van de tolerantiegrenzen voor de tegenreactie: deze werden pas overschreden bij evident strafbaar gedrag. Daardoor kon een grote groep mensen ontstaan die expliciet de bedoeling had om demonstranten het demonstreren onmogelijk te maken. In de communicatie vooraf is weinig gedaan met de verwachte tegenreacties, hoewel sprake was van tientallen bedreigingen jegens de demonstranten via sociale media, bekend bij gemeente en politie.⁷⁸ Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. In de jaren na deze demonstratie hebben sommige gemeenten, net als Staphorst destijds, een aanzienlijk aantal voorschriften opgelegd aan KOZP. Inmiddels is gebleken dat meerdere van deze voorschriften juridisch niet houdbaar zijn, zoals het voorschrift dat de demonstratie beëindigd wordt als er door de tegenreactie wanordelijkheden dreigen te ontstaan, het verbieden van gezichtsbedekking en het voorschrift dat ‘alle personen in de omgeving van de demonstratie niet mogen worden geïntimideerd’.⁷⁹

Belangenbehartiger: ‘Lokaal gezag is gevoelig voor tegendemonstranten en de dreiging die daarvan uit gaat. Dat leidt tot een “neutraliteit” waarbij soms niks wordt gedaan tegen de dreiging, zodat de demonstrant onder moet doen voor de tegendemonstrant. Het gezag verzaakt hiermee zijn beschermingstaak.’

Ervaren steun van de overheid beperkt

Het is de taak van de overheid om de veiligheid van demonstranten tijdens demonstraties te waarborgen. Dit ervaren demonstranten echter niet altijd in de praktijk. In het geval van de KOZP-demonstratie in Staphorst was door de grote tegenreactie ingrijpen door de politie lastig, zo niet onmogelijk geworden. Uiteindelijk escaleerde de situatie en werd de demonstratie beëindigd. Demonstranten voelden zich onvoldoende beschermd door de overheid. De ombudsman sprak ook met demonstranten die een gebrek aan steun bij tegenreacties ervoeren. In dit geval door de burgemeester. Zij noemen een – ogenschijnlijk neutrale – oproep tot ‘verdraagzaamheid’ van een burgemeester. Deze oproep wekte de indruk dat zij als demonstranten onverdraagzaam zouden zijn, terwijl zijzelf juist meermaals belaagd waren door vijandig publiek, zowel met doxing als door fysiek geweld. De organisatoren voelden zich toen wel gesteund door de politie.

Demonstrant: ‘Die verbindingsofficieren hadden ook gezien dat wij meerdere keren te maken hadden gehad met agressie tijdens die sit-ins. Er is eigendom vernield. Er is een keer een laptop de lucht in getrapt. Er zijn mensen bespuugd en geduwd. Die officieren zagen dat wij vaak het slachtoffer werden van vijandig publiek. Die konden zich ook niet vinden in dat frame dat wij onverdraagzaam waren. Wij hebben ons toen gesterkt gevoeld door die verbindingsofficieren.’

⁷⁶ B. Roorda, *Hoe om te gaan met Pegida-demonstraties: Controversiële uitingen en vijandig publiek bij demonstraties*, 2016. Paper gepresenteerd op Jaarcongres onderzoeksprogramma Public Trust and Public Law ‘Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: nieuwe idealen en perspectieven’.

⁷⁷ RadarAdvies, *Eindrapport onafhankelijk onderzoek naar het handelen van de gemeente Staphorst rond de voorgenomen KOZP-demonstratie op 19 november 2022*, Bijlage bij Kamerstukken II 2023-2024, 643, 2 en Inspectie J&V, *Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst*, Inspectie J&V 2023.

⁷⁸ Inspectie J&V 2023, p. 18.

⁷⁹ Zie o.a. Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

Ook antiracisme- en pro Palestinedemonstranten voelen zich soms onvoldoende beschermd. Ditzelfde geldt voor klimaatdemonstranten, doordat bij een demonstratie ingrijpen door de politie achterwege bleef na het gooien van eieren en (soms) zelfs stenen door het publiek. Ze ervaren dat de tegenreacties vanuit vijandig publiek de laatste jaren toenemen in omvang en heftigheid.

Demonstrant: 'Daar zijn mensen bedreigd, over het hek heen gegooid. Wij hebben de politie gebeld om ons te beschermen. Ze zijn niet gekomen. Pas toen die mensen iedereen van de sluis af gejaagd hadden, was de politie er.'

Verder is er bij de politie soms sprake van een zekere mate van onbegrip en frustratie als zij demonstranten die bewust de wet overtreden moeten beschermen. Ook als dit onrechtmatige handelen wél binnen het demonstratierecht valt. Dit geldt ook voor demonstranten die op het ene moment leuzen scanderen tegen de politie en op het andere moment beschermd wensen te worden.

Politie: 'Die lopen allemaal te roepen: "Tout le monde déteste la police." Maar ondertussen willen ze wel door ons gefaciliteerd en beveiligd worden tegen de voetbalhooligans die aan de andere kant staan. Dus je zit er, je helpt ze, maar je doet dat ook niet goed. Want de politie, dat zijn allemaal slechte mensen.'

4.4 Overheid en demonstranten over politiegeweld

Over de inzet van geweld door de politie bij demonstraties zijn geen (landelijke) cijfers beschikbaar. Uit onderzoek van onderzoeksplatform Investico blijkt dat het gebruik van geweld bij demonstraties tussen 2013 en 2022 is toegenomen, met als piekmoment de coronademonstraties in 2021.⁸⁰ Volgens Investico ligt het aantal demonstraties waarbij politiegeweld is toegepast tussen 2020 en 2022 mogelijk tussen de vijftien en dertig demonstraties per jaar. Uit de jaarlijkse rapportage van de politie over de inzet van geweld in het algemeen blijkt dat het aantal klachten over politiegeweld is toegenomen van 783 in 2021 naar 903 klachten in 2024. Deze stijging komt voor een groot deel door ongeregeldheden bij demonstraties van onder andere Pegida, XR en studentenprotesten.⁸¹

Overheid

De politie gaat over tot het gebruik van geweld als zij daarvoor van het bevoegd gezag – de burgemeester, of vanuit het driehoeksoverleg – de opdracht krijgt. De politie is de uitvoerder van de opdracht. Het bevoegd gezag maakt de afweging wat het politietoetreden gaat betekenen voor de situatie op dat moment en wat daar de gevolgen van kunnen zijn: soms is het beter om niet direct over te gaan tot ingrijpen – ook als demonstranten grenzen overschrijden – omdat het de situatie verder kan escaleren. Politied medewerkers geven aan dat zij tot op zekere hoogte zelf de afweging maken wat zij inzetten en tot hoever, maar alleen als daarvoor de ruimte is gegeven. Zij zien dit als een eigen verantwoordelijkheid en een gezamenlijke verantwoordelijkheid vanuit de politieorganisatie. Daarbij moet het geweld altijd uitlegbaar zijn. De politieleidinggevende is verantwoordelijk voor het bevel tot het inzetten van geweld. Bij demonstraties is vaak sprake van groepsgeweld, waarbij meerdere agenten geweld gebruiken tegen meerdere personen. De politie geeft aan dat agenten – vóórdat zij geweld gebruiken veel communiceren, waarschuwen en vorderen. Als demonstranten daar

80 [Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten.](#)

81 [Publicaties over geweld door de politie | politie.nl.](#)

niet naar luisteren, dan accepteren ze volgens de politie het gebruik van geweld. Meerdere politiemedewerkers verwoordden dat stellig: het is dan ‘de eigen schuld’ en de demonstranten hebben het dan ‘aan zichzelf te danken’.

Politie: ‘Op het moment dat er gevorderd is zijn we een heel stadion voorbij. Daarin hebben wij maximaal geïnvesteerd en maximaal gecommuniceerd, zeker als we weten: dit gaat beëindigd worden. Er is echt wel voldoende tijd om weg te gaan.’

De politie heeft de indruk dat onder demonstranten het gevoel bestaat dat – onder het mom van het demonstratierecht – alles zou moeten kunnen en dat demonstranten onvoldoende hun plichten nakomen die met hun rechten gepaard gaan. De politie ziet het dan als haar taak om demonstranten te begrenzen en de orde te herstellen. Daarmee samenhangend vinden sommige politiemedewerkers het naïef van demonstranten als ze schrikken van geweld.

Politie: ‘En jullie leggen die barricades aan. Jullie vernielen die gebouwen. Jullie luisteren niet naar de vorderingen. Dan zeggen we dat we nu echt optreden met een shovel, en dan gaat iemand op de shovel zitten. En dan is het dikke tranen. Wat mij nu overkomen is, ik word van een shovel afgeslagen en ik ben zo’n vreedzame demonstrant.’

De politie zet steeds vaker *Handhaven Netwerken* in. Dit zijn eenheden die verbinding zoeken met demonstranten door direct met hen in contact te staan. Daardoor krijgt de politie een beter beeld van de situatie ter plekke en kan zij voorkomen dat die escaleert. De eenheden kunnen een band opbouwen met een demonstrantengroep. Zowel de politie als demonstranten ervaren deze eenheden als positief.

Politie: ‘Dat Handhaven Netwerken is wel echt topwerk moet ik zeggen. En dus als je het hebt over het gesprek aangaan en uitleggen, ook grenzen aangeven van onze kant, dan levert dat een enorme bijdrage aan in de-escalatie.’

Politiemedewerkers van netwerkeenheden geven aan dat zij zo lang mogelijk in contact proberen te staan. Als zij alles hebben geprobeerd, dan doen zij een stap terug en doet de Mobiele Eenheid (ME) een stap naar voren. De netwerkeenheden proberen daarna opnieuw contact te maken. De ervaring bij sommige politiemedewerkers is dat de ME bij bepaalde demonstrantengroepen alleen al door de aanwezigheid een escalierend effect kan hebben.⁸²

Het daadwerkelijke geweld bij demonstraties is vaak van korte duur, zoals bij een charge, zo geven sommige politiemedewerkers aan. Een reconstructie is lastig, omdat een dergelijke situatie vaak onoverzichtelijk is. Daardoor is minder makkelijk te zeggen wie wat heeft gedaan, waardoor het geweld soms niet tot personen herleidbaar is. Dat kan de behandeling van klachten en aangiften bemoeilijken. De beoordeling van politiegeweld werkt volgens de politie naar behoren: iedere inzet van politiegeweld zou passend worden gecontroleerd. Sommige politiemedewerkers voegen daaraan toe dat het mensenwerk blijft, waardoor er (zelden) toch fouten worden gemaakt. Daarbij zouden politiemedewerkers elkaar waar nodig onderling corrigeren tijdens demonstraties en erop letten dat collega’s hun controle niet

82 Swart e.a. vermelden hierover ‘dat de ME in overwegende mate afwezig is bij demonstraties en slechts in enkele gevallen wordt ingezet of wordt gevraagd om paraat te staan’, Swart 2025, p. 224.

verliezen, vooral als de spanningen oplopen. Ook evalueert de politie haar inzet na afloop van demonstraties. Daarbij reflecteert de politie op het gebruik van geweld als dat is toegepast en bekijkt ze hoe er van bepaalde situaties geleerd kan worden, aldus de politie. Daarentegen evalueren niet alle driehoeken demonstraties. Een deel doet dat incidenteel of structureel wel, maar bijna altijd zonder demonstranten.⁸³

Demonstranten

Demonstranten en hun belangenbehartigers geven aan dat de politie vooral geweld zou gebruiken bij demonstraties waarbij demonstranten de grenzen van de wet opzoeken, ook als de demonstratie wel vreedzaam verloopt. Demonstranten(groepen) die minder die grenzen opzoeken, hebben wel te maken met de dreiging met politiegeweld, maar minder met de daadwerkelijke toepassing daarvan. Verschillende demonstranten en belangenbehartigers hebben daarnaast het gevoel dat de politie geweld gebruikt vanwege de boodschap, methode of op grond van wie ze zijn. Zo hebben sommige demonstranten het gevoel dat de politie hen of anderen uit hun groep anders behandelt vanwege hun huidskleur, afkomst, religie of seksualiteit. En dat de politie bij demonstraties met een bepaald doel eerder geneigd zou zijn om geweld te gebruiken. Ze noemen voornamelijk het politiegeweld bij pro Palestinademonstraties.

Demonstrant: 'Ik ben ook begaan met Palestijnen. Ik doe alleen maar achtergrondhulp bij die demonstraties. Ik durf de straat niet op, want ik weet: ze pakken sowieso de mensen van kleur eerst en dan de queermensen en er is veel meer geweld. Dus het kan nog erger dan dat wij mee kunnen maken.'

De politie zet volgens demonstranten verschillende geweldsmiddelen in. Zij beschrijven dat de politie slaat, schopt, polsklemmen gebruikt (ook wel bokkenpootjes genoemd: iemands pols naar achter duwen en daardoor op een onnatuurlijke en pijnlijke manier overstrekken) en demonstranten duwt, sleept of aan de haren trekt. In mindere mate zou de politie ook neus- en nekklemmen gebruiken. Bij een neusklem wordt iemands neus omhooggetrokken. Bij een nekklem omvat de politie met een arm de nek van een persoon. Ook zou de politie wapenstokken inzetten, vooral vanuit een charge of linie. Verder noemen demonstranten het gebruik van pepperspray, charges met paarden en de inzet van honden en waterwerpers. Ook gebruikt de politie verbaal geweld, aldus demonstranten, waardoor zij zich geïntimideerd of bedreigd voelen. Demonstranten noemen bijvoorbeeld: 'onbenul, kraker en idioot' en 'ze zouden jou geboeid in de Maas moeten gooien'. Enkele demonstranten benoemen bovendien dat er bij het wegslepen of vastpakken van demonstranten sprake zou zijn van seksueel geweld, omdat de politie (bewust) intieme lichaamsdelen zou vastpakken of betasten. Onder meerdere demonstranten leeft het gevoel dat de politie meer geweld gebruikt als er geen omstanders, pers of belangenbehartigers meekijken. Vooral als het op een plek plaatsvindt die meer uit het zicht is, zoals in een gebouw, zou het geweldsgebruik heftiger zijn. Politie medewerkers zouden daar volgens demonstranten misbruik van maken.

Demonstrant: 'En toen kwam die agent die zegt: "Zo, nou kunnen we jullie pijn doen." Dat kunnen wij heel moeilijk naar voren brengen, omdat het bewust achter de schermen gedaan wordt. Net als medicatie en water onttrekken.'

⁸³ In de gemeenteraad Utrecht is op 29 februari 2024 een motie ingediend om gesprekken te organiseren met demonstranten over het gemeentelijk demonstratiebeleid en de opgehaalde informatie met de raad te delen ten behoeve van de jaarlijkse evaluatie van het demonstratiebeleid. Deze motie is aangenomen. Zie: [M94 Betrek demonstranten bij het demonstratiebeleid Utrecht - iBabs Publieksporaal](#). De gemeente Arnhem heeft in 2025 een evaluatie uitgevoerd waarbij gesprekken zijn gevoerd met demonstranten. Zie: [Evaluatie van de Arnhemse werkwijze rondom het demonstratierecht Arnhem - iBabs Publieksporaal](#).

Demonstranten trekken de noodzaak en proportionaliteit van politiegeweld bij demonstraties in twijfel, omdat geweld in hun ogen te vaak en te hard wordt ingezet. Daarbij komt dat demonstranten weinig vertrouwen hebben in de beoordeling achteraf van het politiegeweld. Ook de onderlinge controle van de politie op elkaar rondom geweldsgebruik zou te wensen overlaten. Een aantal demonstranten denkt dat het gebruik van geweld bedoeld is om demonstranten af te schrikken om in het vervolg deel te nemen aan soortgelijke demonstraties.

Demonstrant: ‘Elk geval van geweld door de politie heeft een functie. Hoe meer geweld zij gebruikt, hoe banger mensen zijn, hoe minder mensen je de volgende keer hoeft te ontruimen, hoe kleiner de demonstraties zijn, hoe minder mensen er de straat op gaan. En de politie zegt al jaren impliciet: “Demonstratierecht, veel te lastig voor ons, als we dat moeten naleven.”’

Demonstranten ervaren *Handhaven Netwerken* – net als de politie – als positief. Dit in tegenstelling tot de ME, waarbij demonstranten aangeven dat vaak niet met hen gepraat kan worden, ondanks dat de ME er ook is om in gesprek te gaan. De ME kan namelijk flexibel op- en afschalen met haar uitrusting. Verder hebben demonstranten kritiek op het geweld en de agressie die zij met de ME associëren. Sommige demonstranten vrezen echter nog meer voor de heftigheid van het geweld dat bepaalde gemaskerde agenten in spijkerbroek gebruiken, mogelijk gaat het om aanhoudingseenheden (AE) of teams van de Dienst Speciale Interventies (DSI). Normaliter zou hun inzet gericht zijn op individuen, maar sommige demonstranten geven aan dat deze eenheden groepsgeweld toepasten dat geenszins gericht was op arrestaties. Daarbij zou snel van 0 tot 100 worden overgaan en buitengewoon hardhandig worden ingrepen, totdat andere politie-eenheden de situatie weer wat kunnen bedaren.

Demonstranten geven aan fysiek letsel en mentale problemen te hebben opgelopen als gevolg van politiegeweld. Ze noemen bloeduitstortingen, bulten, hersenschuddingen, wonden en botbreuken. Demonstranten zijn, mede naar aanleiding van één incident met ernstig letsel, tegen de inzet van honden. Verder vinden zij waterwerpers ongeschikt en bij lage temperaturen nog gevaarlijker door het risico op onderkoeling. Naast fysiek letsel noemen demonstranten ook geestelijk letsel en trauma als gevolg van het geweld. Vooral demonstranten die niet eerder politiegeweld hebben meegemaakt, ervaren het als schokkend. Het gebruik van geweld door de politie en het daarmee gepaard gaande risico op letsel heeft invloed op de uitoefening van het demonstratierecht, aldus demonstranten. Ze noemen een aantal voorbeelden van demonstranten die uit angst voor (meer) politiegeweld niet meer durven te demonstreren. Ook merken demonstranten dat politiegeweld de indruk wekt dat zij iets verkeerd doen, waardoor anderen niet langer aan hun demonstraties willen deelnemen. Andere demonstranten vragen zich vanwege hun letsel serieus af of het ze nog wel waard is om te blijven demonstreren. Onder een kleine groep demonstranten heeft het juist het omgekeerde effect. Zij willen door blijven demonstreren en verharderen in sommige gevallen. Verder verliezen demonstranten hun vertrouwen in de politie door het gebruik van geweld. Dit verkleint de bereidheid tot goed contact bij toekomstige demonstraties.

4.5 Knelpunten bij de inzet van politiegeweld

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er tussen de perspectieven van demonstranten en de politie spanningen bestaan. In deze paragraaf komen knelpunten aan bod bij de inzet van geweld die gevolgen kunnen hebben voor het verloop van de demonstratie of de demonstranten zelf.

Moeizame communicatie over beëindiging

Als de burgemeester de keuze heeft gemaakt om een demonstratie te beëindigen en de politie waarschuwingen heeft gegeven, dan kan het kortstondig chaotisch verlopen, aldus de politie. Het gebruik van geweld heeft dan als doel om een groep uit elkaar drijven naar een andere

plek. Voor demonstranten kan het onduidelijk zijn waarom zij een demonstratie die in hun ogen vreedzaam verloopt, moeten beëindigen. In grotere groepen kan het voorkomen dat niet iedereen een vordering hoort en zich niet bewust is van de waarschuwingen. Daarna escaleert het voor hun gevoel rap en kan het onduidelijk zijn waar ze naartoe moeten en wat er aan de hand is. De communicatie tussen politieliaisons van de demonstranten en politieambtenaren zou rondom momenten met geweld vaak ontbreken. De politie stelt op zo'n moment een (laatste) grens en verbreekt tijdelijk het contact, omdat de mogelijkheid om te praten voorbij is gegaan. Dat kan lastig zijn voor een liaison die probeert andere demonstranten alsnog vrijwillig te laten vertrekken, voorafgaand aan of vlak na de eerste klappen. Het herstellen van het contact kan dan op zich laten wachten. Dat maakt communiceren voor, tijdens en na kritieke momenten belangrijk, omdat daarmee escalatie en geweldsinzet kan worden voorkomen of tot een minimum beperkt kan worden.

Demonstrant (politieliasion): 'Ik kon niemand bereiken. Ik heb echt twintig agenten benaderd om te vragen met wie ik kon praten. Ik werd genegeerd, ze deden alsof ze me niet konden horen, ze stuurden me alle kanten op of zeiden dat ik het hoofdbureau maar moest bellen.'

Moeilijk vertrekken na beëindiging

Demonstranten geven aan dat het voorkomt dat zij zich soms op een ongelukkige plaats bevinden, bijvoorbeeld voor een linie die net een charge uitvoert of in een groep die door de politie omsingeld wordt. Zodra de politie geweld gebruikt, is het voor demonstranten moeilijk om daarvan weg te komen, ook als ze wel willen meewerken. De politie geeft aan dat het dan niet meer goed mogelijk is om onderscheid te maken tussen demonstranten die vreedzaam deelnamen en demonstranten die dat niet deden. Enkele politiemedewerkers geven toe dat geweldgebruik tegen een demonstrant die nergens naartoe kan er ongelukkig uit kan zien. Maar zij zetten daartegenover dat de demonstrant daarvoor zelf al weg had moeten gaan. Bij een charge zijn politiemedewerkers erop getraind dat de linie koste wat kost altijd door moet. Als politiemedewerker heb je beperkt zicht op de situatie en wil je niemand doorlaten, zodat demonstranten de linie niet van achter aanvallen. Een demonstrant die door duwen of klappen van de linie op de grond terecht komt, kan niet zomaar weggkomen, zeker niet als het geweld doorzet.

Politie: 'Die hele linie in één keer stilzetten, is bijna niet te doen. Dus eigenlijk moet je dan lui achterlaten daar, in plaats van denken dat die linie door moet. Maar we hebben iedereen zo opgeleid dat de linie altijd door moet en die lui moeten weg. Dat is zo'n moment dat ik wel denk dat er te vaak geslagen kan worden.'

Gebruik van pijnprikkels

De politie gebruikt polsklemmen om demonstranten in beweging te krijgen die niet willen meewerken, bijvoorbeeld als ze op de grond blijven liggen. Zo forceert de politie met pijnprikkels medewerking. Tegelijkertijd houdt de politie deze pijnprikkel vaak aan om demonstranten tijdens het verplaatsen in bedwang te houden. Sommige politiemedewerkers leggen uit dat zij zo'n polsklem aanhouden, omdat de demonstrant dan al heeft aangegeven dat die niet wil meewerken, dus wil de politie voorkomen dat die op enig moment weer tegenstribbelt. De langdurige inzet van een pijnprikkel met hoge intensiteit kan vergaande gevolgen hebben voor demonstranten, waarbij iemand zich kan afvragen of ze nog wel door willen gaan met demonstreren.

Demonstrant: 'Word je opgetild met een nekklem aan de ene kant en een bokkenpoot aan de andere kant. Nou, gigantische pijn, dus ik hobbelde wel mee. Dus je hebt de hele tijd je pols zo in een polsklem en je voelt hij gaat nog even tien, vijftien centimeter verder. Toen brak hij mijn pols, vlak voordat ik in de bus werd gegoooid. Die hele strategie was bewust, maar omdat ik niet weet welke agent het was, kan ik geen aangifte doen. Ik speel piano en was bang dat ik door het kwijtraken van mijn polsflexibiliteit straks niet meer kon spelen. Dan vraag je je wel af, is dit het me waard? Dat is het chilling effect, terwijl je er vreedzaam voor wil zorgen dat Nederland zijn klimaatdoelen haalt.'

Druk op politieorganisatie en medewerkers

De politie geeft aan dat de afweging om geweld te gebruiken zowel een rationele als emotionele kant kent: enerzijds bepaald door training en vakmanschap, anderzijds door ervaren stress en frustratie. Demonstraties vragen veel van politiemedewerkers en de politieorganisatie, vertellen zij. De politie heeft al langer te maken met een capaciteitstekort en haalt bij spontane, onaangekondigde of kort van tevoren aangemelde demonstraties veel medewerkers van hun andere taken af. Dit zorgt voor frustratie. Voor de meeste politiemedewerkers is hun werk bij demonstraties een neventaak. Verder geeft de politie aan dat het algemene kennisniveau over het demonstratierecht laag is onder – niet-gespecialiseerde – medewerkers. De politieacademie zou er in de opleiding niet veel aandacht aan besteden.⁸⁴ Bij gebrek aan kennis kunnen sneller frustraties ontstaan bij politiemedewerkers over de reden van de inzet en de manier van optreden. Bij demonstraties kunnen de besluitvorming en afwegingen namelijk afwijken van wat iemand gewend is.

Politie: 'Omdat het de zoveelste demonstratie is waarbij ze weer lui moeten tillen, zeggen collega's tegen mij: "We kunnen demonstranten toch gewoon bedreigen met geweld en als ze niet luisteren een klap geven, want nu krijgen wij allemaal rugklachten". Dan zeg ik: "Zo werkt het niet."'

Verder kunnen het lange wachten tijdens demonstraties, het moeten aanhoren van beledigingen of zelf slachtoffer worden van geweld emoties beïnvloeden. Een politieleidinggevende geeft aan dat frustratie nooit een rechtvaardiging is voor geweld, maar dat het soms wel een verklaring is, omdat politiewerk ook mensenwerk is. Dat frustratie in enkele gevallen leidt tot de inzet van meer geweld dan strikt noodzakelijk is, erkent de politie. Als organisatie is de politie daar wel op voorbereid, aldus politiemedewerkers. Zo spreken zij elkaar onderling aan, worden zij getraind om met frustratie om te gaan, wordt iemand uit de linie gehaald als die zichzelf minder goed in de hand heeft of worden er waar nodig straffen uitgedeeld. Sommige demonstranten geven aan dat zij te maken krijgen met zichtbaar gefrustreerde politiemedewerkers die geweld gebruiken en hen beledigen. Zij zien daarbij juist weinig onderlinge controle.

Demonstrant: 'Het enige wat daaruit kwam, was dat de kompaan van die politieagent zei van: "Hé, dat ging een beetje te ver." Maar dan heb je wel iemand van een trap geduwd. En dat is echt extreem gevaarlijk. Als je verkeerd op je hoofd terecht komt, dan kun je blijvend letsel overhouden.'

⁸⁴ Dat lijkt te worden bevestigd door het curriculum van de politieacademie, waarin demonstraties enkel onderdeel zijn van de opleiding tot ME'er. Of er specifiek aandacht aan wordt besteed in de andere opleidingen is onduidelijk.

4.6 Samenvattend

In de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt, ervaren demonstranten twee belangrijke knelpunten. Allereerst kiest de overheid er bij de dreiging van tegenreacties regelmatig voor om de demonstratie te begrenzen, in plaats van te beschermen. Dit blijkt ook uit Wom-brieven die gemeenten versturen met daarin opgelegde voorschriften, die niet altijd juridisch houdbaar zijn. Daardoor kunnen demonstranten hun punt niet maken op de manier die ze voor ogen hebben. De problemen doen zich vooral, maar niet uitsluitend, voor bij kleinere gemeenten die minder ervaring hebben met demonstraties. Ten tweede hebben demonstranten de ervaring dat zij tijdens demonstraties niet altijd voldoende worden beschermd en gesteund door de overheid, bijvoorbeeld doordat de politie niet ingrijpt bij een vijandige tegenreactie.

Over de inzet van politiegeweld tegen demonstranten zelf hebben de politie en demonstranten een uiteenlopend beeld. De politie stelt dat geweld pas na veel begeleiding, contact en waarschuwingen plaatsvindt. Als een demonstrant na een vordering niet vertrekt, dan accepteert diegene volgens de politie het risico op geweld en heeft diegene de gevolgen vooral aan zichzelf te danken. Demonstranten daarentegen ervaren politiegeweld vaak als onnodig en excessief, vooral als er geen omstanders zijn. Demonstranten krijgen te maken met fysiek letsel en mentale problemen. Ze ervaren een (al dan niet bedoeld) afschrikwekkend effect van politiegeweld, waardoor demonstranten soms niet meer durven te demonstreren en ook andere mensen minder bereid lijken te zijn om deel te nemen aan hun demonstraties. Andere demonstranten verhardten juist nadat zij politiegeweld meemaken. Demonstranten en de politie zijn wel allebei positief over de de-escalerende rol van *Handhaven Netwerken*.

5 Knelpunten bij rechtsbescherming en strafvervolgning

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman in hoeverre er sprake is van (toegankelijke en effectieve) rechtsbescherming voor demonstranten. In paragraaf 5.2 komen de bezwaarprocedure en de voorlopige voorziening aan bod, daarna in paragraaf 5.3 de klachtenprocedure. Vervolgens bespreekt de ombudsman in paragraaf 5.4 de procedures na politiegeweld. Daarna komen in paragraaf 5.5 de verschillende procedures over persoonsgegevens aan bod. Waar mogelijk gaat de ombudsman in op of, en zo ja hoe, de overheid leert van de gevoerde procedures. In paragraaf 5.6 laat de ombudsman zien wat de ervaringen zijn met strafvervolgning. Al deze procedures kunnen plaatsvinden in het kader van demonstraties. Het beschermen en faciliteren van demonstraties beperkt zich immers niet tot de demonstratie zelf, maar gaat ook over de mogelijkheden die demonstranten hebben om hun recht te halen als zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid.

5.2 Bezwaarprocedure en voorlopige voorziening

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in zijn of haar gemeente. In het geval van een demonstratie kan hij of zij verschillende maatregelen nemen die demonstranten kunnen raken.⁸⁵ De burgemeester kan voorschriften, beperkingen of een verbod opleggen in een Wom-beschikking, oftewel Wom-brief. De maatregelen moeten aan bepaalde eisen voldoen. Ten eerste moet de rechter de maatregelen kunnen toetsen.⁸⁶ Ten tweede moet er in een Wom-brief in ieder geval dit staan: de wettelijke grondslag van de maatregelen die zijn genomen, een rechtsmiddelenclausule voor als demonstranten het er niet mee eens zijn en de opgelegde maatregelen zelf, inclusief onderbouwing.⁸⁷ De onderbouwing is van belang voor demonstranten: die kan bepalen of ze in bezwaar willen gaan. In uitzonderlijke gevallen kan de burgemeester noodmaatregelen nemen, zoals een noodbevel of noodverordening.⁸⁸ Om te bekijken in hoeverre gemeenten hieraan in de praktijk voldoen, heeft de Nationale ombudsman 804 Wom-brieven geanalyseerd van 36 gemeenten uit de periode 2020 tot en met 2025, zie paragraaf 3.3 voor deze analyse.

Informele maatregelen

In sommige gevallen gaat het opleggen van maatregelen per brief, maar het komt ook voor dat de gemeente of politie maatregelen op een informelere wijze meedeelt. Uit de Wom-brieven die de ombudsman analyseerde en de cijfers over het aantal demonstraties blijkt dat grote gemeenten als Tilburg en Amsterdam bij minder dan 10 procent van de demonstraties een Wom-brief versturen. Voor het overige deel worden dus of géén maatregelen opgelegd, of gebeurt dat op een andere manier dan met een Wom-brief. Het komt voor dat de politie of gemeente een e-mail stuurt naar de organisator, met daarin voorschriften en beperkingen, of in een virtuele bijeenkomst 'afspraken' bevestigt over wat er wel en niet mag. Het is onduidelijk welke juridische status deze communicatievormen hebben, zeker als de rechtsmiddelenclausule ontbreekt. Daarnaast is de grens tussen een 'wens' van de autoriteiten en een hard verbod

85 Enigszins verwarrend zijn de hierna te bespreken 'beperkingen, voorschriften en verboden' in de zin van de Wom, maar ook de noodmaatregelen, onder de algemene paraplu van 'beperkingen' van het demonstratierecht in de zin van het EVRM te brengen. Om terminologische verwarring te vermijden spreekt de ombudsman in deze paragraaf daarom van maatregelen.

86 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights, 2024.

87 [Wat moet er in een Wom-beschikking staan? – Demonstratierecht.nl](#).

88 [Noodbevoegdheden | Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters](#). Een noodbevel is gericht tot een of meer personen, terwijl een noodverordening bedoeld is om algemeen verbindende voorschriften op te leggen aan een onbepaald aantal personen.

niet altijd duidelijk. In veel gevallen vindt wel overleg plaats tussen de gemeente of de politie en de organisator om tot 'afspraken' te komen. Gemeente en politie bespreken dat gesprek samen voor, zodat ze dezelfde lijn volgen. In het gesprek met de organisator laat de gemeente of de politie haar wensen weten. De overheid ziet dergelijke communicatie niet zozeer als het opleggen van beperkingen.

Onderbouwing van maatregelen

De onderbouwing van maatregelen laat regelmatig te wensen over. Meerdere gemeenten hebben standaardbeperkingen. De onderbouwing waarom deze noodzakelijk zijn bij een specifieke demonstratie ontbreekt dan echter. Voor demonstranten voelen deze standaardbeperkingen daarom niet altijd terecht. Een algemene onderbouwing is niet voldoende, omdat het demonstratierecht vereist dat de overheid motiveert waarom een beperking nodig is bij die specifieke demonstratie. Verder gebruiken gemeenten soms bewoordingen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, bijvoorbeeld een verbod om 'overlast' te veroorzaken, 'aanstootgevende handelingen' te verrichten of een verbod om 'personen te intimideren of anderszins lastig te vallen'. Dergelijke subjectief geformuleerde voorschriften tasten de rechtszekerheid van demonstranten aan: ze weten niet goed waar ze aan toe zijn. Ook lijken verschillende gemeenten voorschriften bij elkaar te 'lenen': de formulering is exact hetzelfde (en regelmatig subjectief).

Rechtsmiddelenclausule

Van de onderzochte gemeenten heeft ruim de helft tussen 2020 en 2025 een of meer Wom-brieven verzonden met een ontbrekende of onvolledige rechtsmiddelenclausule. Voor een deel van die gemeenten geldt dat deze clausule in 2020 standaard ontbrak. In 2025 geldt dit nog steeds voor een klein deel van die gemeenten. Een aantal gemeenten heeft hun werkwijze verbeterd (een bezwaarclausule toegevoegd). Verder heeft een deel van de onderzochte gemeenten – hoewel niet verplicht – demonstranten de mogelijkheid geboden om digitaal bezwaar te maken. Vanaf 1 januari 2026 is het wel een verplichting om deze mogelijkheid te bieden. Voor demonstranten kan het de drempel verlagen om bezwaar te maken.

Wettelijke grondslag

Een kwart van de onderzochte gemeenten heeft op enig moment een brief verstuurd waarin ofwel de verwijzing naar de wettelijke grondslag geheel ontbreekt, ofwel de verwijzing ontbreekt naar de specifieke artikelen uit de Wom. Het gaat om een beperkt aantal brieven: enkele tientallen. Het niet vermelden van de wettelijke grondslag lijkt per abuis voor te komen: er is geen gemeente die deze vermelding structureel achterwege laat. In het volgende kader staat een voorbeeld van een Wom-brief waarin een gemeente de Wom weliswaar noemt, maar die expliciet voorziet van eigen tekst en uitleg.⁸⁹ Deze tekst is op verschillende punten in strijd met het juridisch kader: het voorkomen van overlast is geen beperkingsgrond in de Wom, evenmin als een (dreigende) verstoring van de openbare orde.

'Het demonstratierecht is een groot recht. Volgens de Wet Openbare Manifestaties kunnen er om onderstaande redenen regels worden gesteld:

- om de gezondheid te beschermen;
- om er voor te zorgen dat het verkeer geen last heeft van de demonstratie;
- om te voorkomen dat er gevaarlijke situaties ontstaan in het verkeer;
- om te voorkomen dat er chaos ontstaat, dat demonstranten voor overlast zorgen, dat de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord.'

⁸⁹ Hoewel dit het opvallendste voorbeeld was in de dataset, zijn er in 2026 nog verschillende gemeenten die op hun website een eigen interpretatie geven aan de Wom. Zo is er een gemeente die stelt dat een demonstratie verboden kan worden 'om te voorkomen dat er relletjes ontstaan of dat er agressie ontstaat' en een gemeente die als voorwaarde aan demonstraties stelt dat 'de openbare orde niet verstoord wordt'.

In een deel van de brieven staat een beperking op het doen van beledigende of discriminerende uitspraken opgenomen als Wom-voorschrift. Dit is een beperking op de inhoud en als zodanig niet toegestaan.⁹⁰ In andere brieven nemen gemeenten separaat een paragraaf ‘andere wet- en regelgeving’ op, waaronder staat vermeld dat demonstranten zich dienen te onthouden van onder andere discriminerende uitspraken. Dergelijke passages kunnen – afhankelijk van de context – tevens wantrouwen uitstralen richting demonstranten.

Zoals eerder in paragraaf 3.3 vermeld, sturen enkele burgemeesters beschikkingen waaruit op te maken valt dat zij de organisator van een demonstratie verantwoordelijk stellen voor de schade ontstaan tijdens de demonstratie. De organisatoren van een demonstratie mogen echter niet opdraaien voor de schade die door andere demonstranten is veroorzaakt, tenzij ze anderen daartoe persoonlijk en opzettelijk hebben aangezet. De partij die schade heeft geleden (in dit geval de gemeente) kan naar de burgerlijke rechter stappen om de veroorzakende partij aansprakelijk te stellen.⁹¹ Hieronder een voorbeeld van een voorschrift in een Wom-brief uit de onderzochte dataset.

‘Eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen zal door de gemeente, maar voor uw rekening, worden hersteld.’

In een aantal brieven draagt de burgemeester impliciet een betrekkelijk open geformuleerde bevoegdheid over aan instanties zoals de politie, hetgeen niet is toegestaan. Ook het vermelden van situaties waarin de politie in ieder geval optreedt, is niet toegestaan.⁹² Hieronder een voorbeeld van een voorschrift in een Wom-brief uit de onderzochte dataset.

‘Alle aanwijzingen en bevelen gegeven door of namens de politie en/of handhaving moet u direct opvolgen.’

Tijdigheid

Burgemeesters versturen Wom-brieven niet altijd op tijd.⁹³ Het Nederlands Genootschap van burgemeesters heeft de indruk dat het (te) laat versturen van Wom-brieven vaak samenhangt met een late aanmelding van de demonstratie. Dit blijkt slechts deels een verklaring. Uit de analyse van de ombudsman blijkt dat 10 procent van de demonstranten hun demonstratie (te) laat aanmeldt (een dag van tevoren of op de dag zelf). Nog eens 10 procent van de demonstranten meldde de demonstratie twee dagen van tevoren aan. Terwijl burgemeesters bijna 40 procent van de Wom-brieven op de dag van de demonstratie of de dag ervoor verstuurden. Demonstranten kunnen dan moeilijk of onmogelijk nog in bezwaar gaan vóór de demonstratie.

⁹⁰ Swart en Roorda 2023, p. 6.

⁹¹ [Wie is aansprakelijk voor schade bij de demonstratie? – Demonstratierecht.nl](https://demonstratierecht.nl/).

⁹² Swart en Roorda 2023, p. 8.

⁹³ Van 516 Wom-brieven is zowel de datum bekend waarop demonstranten hun demonstratie hebben aangemeld, als de datum waarop de burgemeester de Wom-brief heeft verstuurd. De burgemeester verstuurde de brief in twee derde van de gevallen (347 uit 516) binnen één week na de kennisgeving. In ruim vier op de tien gevallen (228 uit 516) besloot de burgemeester binnen drie dagen op de kennisgeving. Deze termijn is vergelijkbaar met de termijn die de meeste gemeenten (74 procent) hanteren om de verplichte kennisgeving voor een demonstratie te doen (24-48 uur). Zie: Fetter, Peters & Stolk, 2025, p. 37-46. In een derde van de gevallen deed de burgemeester een week of langer over het versturen van de beschikking (totaal 169 beschikkingen). Voor 63 brieven geldt dat deze niet alleen pas na een week of langer verstuurd werden, maar ook korter dan drie dagen voor de demonstratie. Dit aantal is te klein om op basis van de data alleen duidelijke patronen af te leiden.

Jurist: 'Heel vaak als er een demonstratie werd aangemeld, dan gebeurde dat maanden, of uiterlijk een maand van tevoren. Dan zou je zeggen: dan heeft de burgemeester alle tijd om eventueel een correct Wom-besluit te nemen waar wij dan vervolgens iets aan kunnen doen bij de voorzieningenrechter en bij de bestuursrechter. Maar altijd komen die Wom-beschikkingen, noodverordeningen of noodbevelen ongeveer een dag, hooguit twee dagen, voor de daadwerkelijke demonstratie. Dan heeft de rechtbank ook geen tijd meer, of ik moet dan urenlang werken om überhaupt het verzoek tot voorlopige voorziening rond te krijgen, want je moet alle argumenten in één keer aandragen en je weet niet met wat voor besluit je wordt geconfronteerd.'

Noodverordeningen en noodbevelen

Een burgemeester kan ook gebruikmaken van het noodrecht via een noodbevel of een noodverordening. Er gelden strenge eisen voor de inzet van noodbevoegdheden. Hiermee doorbreekt de burgemeester namelijk de systematiek van de Wom, wat afbreuk doet aan de bescherming van het demonstratierecht.⁹⁴ Gelet op het fundamentele karakter van het demonstratierecht is terughoudendheid met het noodrecht geboden. Dit geldt in het bijzonder voor de noodverordening, als de burgemeester deze inzet voor een individueel manifestatieverbod. Omdat de inzet van het noodrecht beperkt voorkomt in de dataset van de ombudsman, kunnen wij hierover in algemene zin geen uitspraken doen.⁹⁵ Het verschil tussen de inzet van de Wom en de noodverordening zit vooral in de rechtsbescherming voor de demonstrant: het is moeilijker én kostbaarder om op te komen tegen een noodverordening, dan tegen de maatregelen in een Wom-brief.

Jurist: 'Dan wordt er een noodverordening gegeven, terwijl dat ofwel een Wom-beschikking had kunnen zijn of een noodbevel. En dat is, denk ik, met het oogmerk om je weg te houden bij de rechter, want dan moet je een advocaat hebben. Dan moet je naar de civiele rechter. Het kost allemaal veel meer geld en tijd dan een bestuursrechtelijke procedure met een voorlopige voorziening daarin.'

Juridische mogelijkheden na een Wom-brief

Naar aanleiding van een Wom-brief kunnen demonstranten bezwaar maken bij de gemeente en daarna eventueel in beroep gaan. Naast dit bezwaar kunnen demonstranten een voorlopige voorziening aanvragen bij de voorzieningenrechter. Deze rechter kan snel oordelen of maatregelen rechtmatig zijn. Sommige demonstranten gaan liever niet naar de voorzieningenrechter, omdat ze bij een nieuwe demonstratie de gemeente weer nodig hebben. Het indienen van een bezwaarschrift vinden demonstranten laagdrempeliger. Volgens een organisator van demonstraties doet die procedure meer recht aan de samenwerkingsbasis die zij willen opbouwen met de gemeente. Een lastminutebesluit kan dan wel betekenen dat iemand (onterechte) beperkingen moet slikken, omdat de gemeente door de late bekendmaking van de procedure een eventueel bezwaar pas na afloop van de demonstratie kan behandelen.

94 Zie ook aanbeveling 4 in Swart 2025, p. 440: 'Overweeg het creëren van specifieke noodbevoegdheden voor demonstraties in de Wet openbare manifestaties zelf. De ongeclausuleerde noodbevoegdheden uit artikel 175 Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 Gemeentewet (noodverordeningbevoegdheid) zijn niet bedoeld voor het inperken van de demonstratievrijheid.'

95 Uit de analyse van de ombudsman onder 36 gemeenten blijkt dat 8 verschillende gemeenten in de jaren 2020 tot 2025 in totaal 18 keer een noodbevel of noodverordening hebben uitgevaardigd in de context van een demonstratie. Het piekjaar was 2021 (8). Deze bevoegdheden werden hoofdzakelijk ingezet vanwege corona. Noodbevelen zijn hoe dan ook oververtegenwoordigd: 16 van de 18 maatregelen zijn (schriftelijke) noodbevelen. Noodbevelen worden regelmatig mondeling gegeven, waardoor het werkelijke aantal noodbevelen lastig te bepalen is. Zie A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Amsterdam: Reed Business 2016. In dat onderzoek wordt aangehaald dat noodbevelen niet altijd op schrift worden gesteld. Verder blijkt eruit dat niet alle gemeenten zich houden aan hun wettelijke plicht om noodverordeningen via internet voor iedereen beschikbaar te stellen en te houden, ook als ze reeds zijn ingetrokken.

Recent hebben rechters een aantal uitspraken gedaan waaruit blijkt wat de juridische grenzen zijn voor beperkingen.⁹⁶ Onder andere deze beperkingen bleken niet houdbaar:

- De bepaling dat demonstranten zelf demonstranten weg moesten sturen als het maximaal aantal deelnemers overschreden zou worden. Dat is een taak voor de overheid.
- Een verbod om teksten op spandoeken in een andere taal dan de Nederlandse taal te schrijven.
- Het voorschrift dat de demonstratie direct gestaakt moet worden bij wanordelijkheden. Deze beperking voldoet niet aan het proportionaliteitsvereiste. Als de overheid bij een demonstratie wanordelijkheden verwacht, die worden veroorzaakt door anderen dan de demonstranten, mag de burgemeester de demonstratie niet beperken of verbieden zonder dat er sprake is van een bestuurlijke overmachtssituatie.⁹⁷
- Duidelijk is ook dat schokkende en kwetsende uitlatingen door het demonstratierecht worden beschermd. De overheid kan demonstranten dus nooit de verplichting opleggen niemand te beledigen of geen onrust te veroorzaken.

5.3 Klachtenprocedure

Burgers kunnen klagen over een gedraging van een bestuursorgaan, zoals de gemeente, het OM of de politie.⁹⁸ Het bestuursorgaan behandelt de klacht eerst zelf. Als burgers daar niet tevreden mee zijn, kunnen zij terecht bij de Nationale ombudsman.⁹⁹ De Nationale ombudsman heeft in de periode 2022-2025 ruim honderd klachten ontvangen van burgers die gaan over een specifieke demonstratie of over demonstreren in het algemeen. Verreweg de meeste klachten gaan over de politie en zijn afkomstig van demonstranten. Zij klagen vooral over de wijze waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de politie zijn behandeld. De laatste twee jaar gingen deze klachten vooral over geweldstoepassing, privacyschending en arrestatie of staandehouding. In mindere mate klagen demonstranten over gemeenten en het OM. Dat de meeste klachten over de politie gaan is niet vreemd, mede gezien haar rol rondom demonstraties. De politie voert de besluiten van de burgemeester uit op straat en is daarmee het zichtbaarst.

Demonstranten geven aan dat zij doorgaans niet geneigd zijn een klacht in te dienen over het optreden van de politie. In de eerste plaats omdat zij hun energie vooral willen steken in datgene waarvoor of -tegen ze demonstreren. Het zoeken naar gerechtigheid voor wat hunzelf is overkomen staat op de tweede plaats. Ten tweede hebben niet alle demonstranten vertrouwen in de onafhankelijkheid van het proces. Ten derde kan het politieoptreden hun vertrouwen al dusdanig geschaad hebben dat het ze ontmoedigt om met de politie in gesprek te gaan, vooral als dit optreden met geweld gepaard ging. Tot slot zijn sommige demonstranten bang dat het indienen van een klacht later nadelige gevolgen voor hen heeft.

Demonstrant: ‘Je hoeft echt maar één keer bij zo’n bezetting of demonstratie te zijn om je geloof erin te verliezen dat de politie er is om je te beschermen. En dan heeft het voor heel veel mensen logischerwijs geen zin meer om met de politie in gesprek te gaan.’

96 Zie onder meer Raad van State (RvS) 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522 en Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

97 Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin de overheid niet is staat is om grip te houden op de veiligheidssituatie.

98 [Nieuwe uitvoeringsregeling klachten gedragingen politiemedewerkers | politie.nl](#). Klachten over de politie moeten worden ingediend bij de politiechef van de eenheid waarover de klacht gaat. Ook moeten klachten over de politie direct na ontvangst worden gedeeld met de lokale burgemeester en de hoofdofficier van justitie van het toepasselijke arrondissement. De burgemeester en de officier van justitie worden vervolgens in de gelegenheid gesteld een advies uit te brengen over de klacht.

99 Een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam en Den Haag, hebben een eigen lokale ombudsman. De Nationale ombudsman is wel bevoegd om klachten te behandelen over de politie-eenheden in die gemeenten.

Demonstrant: 'Bovendien is een klacht een risico om geïdentificeerd te worden waar mensen ook veel om geven, want die identificatie is gewoon eng. We weten dat de politie vaak gegevens opvraagt van demonstranten en die voor langere tijd bewaart.'

Demonstranten die een klacht hebben ingediend bij de politie ervaren een aantal knelpunten bij de behandeling ervan. Zonder uitzondering ervaren zij de klachtenprocedure als ontoegankelijk. Demonstranten vertellen dat de politie hen vooraf niet duidelijk informeert over het proces van klachtbehandeling. Of dat de politie hun klacht zodanig interpreteert dat zij die makkelijk af kan doen. Verder zou de politie het bestaan van een onafhankelijke klachtencommissie niet noemen in brieven waarmee de politie de klachtbehandeling in de eerste fase afdoet. Als demonstranten aangeven een klacht wel door de commissie te willen laten behandelen, weigert de politie dit soms. Zij krijgen dan bijvoorbeeld te horen dat de politie klachten niet in behandeling neemt, omdat ze gaan over 'beleid', omdat de klacht niet juist zou zijn ingediend of omdat de klacht niet gaat over een concrete 'gedraging' van de politie.

De Nationale ombudsman herkent deze signalen uit zijn onderzoek in 2021 naar klachtbehandeling door de politie (betreft alle politie-klachten, niet alleen over demonstraties). Hij constateerde in dat onderzoek dat de politie klachten soms te gemakkelijk buiten behandeling stelt.¹⁰⁰ In het vervolg op dat onderzoek uit 2026 constateert de ombudsman opnieuw dat bepaalde politie-eenheden (en één eenheid in het bijzonder) klachten niet voorleggen aan de onafhankelijke klachtencommissie en dat verzoeken van de ombudsman om een klacht alsnog volledig te behandelen niet (meteen) werden opgevolgd. De politie deelt deze analyse en zegt veel waarde te hechten aan zorgvuldige en professionele klachtbehandeling. De ombudsman en politie blijven hierover in gesprek.¹⁰¹ In het onderzoek naar demonstratierecht spreekt een eenheid uit dat er twijfels zijn over het doel van sommige klachten en dat zij om die reden klachten niet doorgeleide naar de onafhankelijke klachtencommissie of buiten behandeling stelt. Een andere eenheid ziet de klachtenprocedure als belangrijke graadmeter voor zelfreflectie, om te meten of er tijdens demonstraties fatsoenlijk is opgetreden.

5.4 Procedures na politiegeweld

Na politiegeweld bestaan er vier procedures waarmee dit geweld kan worden getoetst. Ten eerste is er de zojuist besproken klachtenprocedure. Ten tweede de interne procedure voor het melden, registreren en beoordelen van het gebruikte geweld. Ten derde is er, al dan niet na aangifte van een demonstrant, het strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het OM. Tot slot is er het disciplinaire onderzoek, als de politie vermoedt dat het handelen van een agent niet door de beugel kan. Er kan daarmee sprake zijn van samenloop van verschillende procedures.¹⁰²

Klachten over politiegeweld

Demonstranten geven aan dat er (vooral) bij politiegeweld nog twee extra knelpunten spelen in de klachtbehandeling door de politie. Ten eerste lijkt zowel de interne toetsing van geweld door de politie als (de mogelijkheid tot) het doen van aangifte soms de klachtbehandeling in de weg te zitten. Terwijl de klachtenprocedure voor de burger vrijwel de enige mogelijkheid lijkt om laagdrempelig met de politie in gesprek te komen en leerpunten aan te dragen. Demonstranten geven aan dat zij meermaals hebben meegemaakt dat de politie aanstuurde op een aangifte, terwijl de demonstrant van plan was een klacht in te dienen. Vervolgens gebruikt de politie de

¹⁰⁰ Nationale ombudsman, "Professionele klachtbehandeling door de politie. Een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie." Rapportnummer 2021/002. De ombudsman constateerde ook dat er verschillen bestaan tussen eenheden in de wijze waarop klachten behandeld werden.

¹⁰¹ Brief van de Nationale ombudsman na onderzoek naar de weigering van volledige klachtbehandeling door de politie, nummer 2026/025.

¹⁰² Lindeman, J.M.W. e.a., *Luisteren naar burgers na geweldsaanwending. Een onderzoek naar het horen van burgers na geweldsaanwending door de politie*, Den Haag: WODC 2021. Dit onderzoek bevat een uitgebreide analyse van de verschillende procedures voor geweldstoetsing.

aangifte om de klacht buiten behandeling te stellen. Ook geeft een belangenorganisatie aan dat de politie in andere gevallen aangiftes over politiegeweld wil tegengaan, door te zeggen dat een demonstrant daar een klacht voor moet indienen. Op die manier zou de politie strategisch gebruikmaken van procedures.

Verder wachten demonstranten soms met het indienen van een klacht, omdat er nog een opsporingsonderzoek loopt. Dit kan betekenen dat zij de klacht pas na meer dan een jaar indienen. Uit eerder onderzoek van de ombudsman blijkt dat de politie weleens op grond van de jaartermijn klachten buiten behandeling stelt zonder nadere overweging en zonder persoonlijk contact. In een dergelijk geval betekent samenloop van procedures dus dat de burger buitenspel komt te staan.¹⁰³ Een aantal politiemedewerkers ziet ook niet zoveel toegevoegde waarde in de klachtenprocedure om politiegeweld te laten toetsen. Politiegeweld is echter een gedraging van de politie en burgers moeten daarover kunnen klagen. Bovendien toetst de politie in een klachtenprocedure of het gedrag behoorlijk is. Dat eerder (intern) is geoordeeld over de rechtmatigheid is geen grond om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren.¹⁰⁴ De politie lijkt te onderschatten dat een burger die het is overkomen nauwelijks inzage of inspraak heeft in de andere procedures voor politiegeweld.

Politie: 'Dat hoort eigenlijk helemaal niet in het klachtensysteem thuis. Wat doet een klachtencommissie nu met een geweldsincident? Zij kan kijken: is de procedure goed behandeld? Die wordt in 99 procent van de gevallen goed behandeld. Of is het een zaak voor het OM? Ja, die afweging heeft plaatsgevonden. En het gaat om honderden gevallen waarbij klachten worden ingediend tegen de politie rondom geweld. Ik denk: die horen daar niet thuis, maar we blijven ze vooralsnog braaf behandelen.'

Ten tweede is bij demonstraties relatief vaak sprake van geweld door groepen agenten, vooral de ME, maar ook AE of de DSI. De ME heeft geen rugnummers of andere identificerende kenmerken. Als agenten wel een dienstnummer tonen, is dat lastig te zien voor demonstranten. De politie geeft op haar beurt aan dat het niet (standaard) kunnen identificeren van demonstranten de klachtbehandeling bemoeilijkt. Soms blijft ook onduidelijk over welke gedraging in de chaos van een demonstratie demonstranten klagen.

Demonstrant: 'Ik ben weleens in situaties geweest dat een politieagent het dienstnummer wel liet zien, maar slechts heel kort. Je weet dus niet meteen waar op die kaart je moet kijken, en dan is het contrast ook nog eens belachelijk laag: zwarte tekst op een donkerblauwe pas.'

Demonstranten en belangenbehartigers hechten aan een duidelijke terugkoppeling van wat de politie leert van klachten, maar hebben twijfels bij het lerend vermogen van de politie. Zij hebben niet het idee dat de praktijk verandert, tenzij zij druk uitoefenen, bijvoorbeeld via de media. Ook is de politie volgens demonstranten onvoldoende transparant over de concrete maatregelen die zij neemt na een gegrond verklaarde klacht. Het klachtenbeeld van de Nationale ombudsman bevestigt deels dat de politie onvoldoende leert van de klachten. Zo ontving de ombudsman verschillende signalen dat demonstranten ondanks eerder gegrond

¹⁰³ Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 25-26.

¹⁰⁴ Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 30.

verklaarde klachten, bijvoorbeeld over het vorderen van ID-bewijzen, daarna exact hetzelfde overkomt.¹⁰⁵

Interne procedure

De politie heeft een vaste procedure om zelf geweld te beoordelen, ongeacht of de burger een klacht heeft ingediend. De commissie geweldsaanwending die hierover de politiechef kan adviseren, gebruikt een toetsingskader dat zich richt op criteria als proportionaliteit, subsidiariteit, rechtmatigheid, de-escaleren en zorgvuldigheid.¹⁰⁶ Dit overlapt deels met de behoorlijkheidsnormen die leidend zijn bij de klachtbehandeling. Voor demonstranten is van belang dat dit een interne procedure bij de politie is en daarmee niet toegankelijk voor de burger. Verder toetst de politie het geweld ongeacht of er aangifte is gedaan en ongeacht of het slachtoffer bekend is. En ook al is het slachtoffer bekend, de burger zelf heeft geen rol in deze procedure en heeft dus geen mogelijkheid om zijn of haar stem te laten horen. Tot slot is het voor demonstranten niet inzichtelijk hoe de politie komt tot haar interne oordeel over geweldsinzet. Dit oordeel kan vervolgens wel gevolgen hebben voor de beoordeling door de klachtencommissie.

Strafrechtelijk onderzoek

Het OM kan zelf besluiten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen of hiermee te starten nadat een demonstrant aangifte heeft gedaan van politiegeweld.¹⁰⁷ Als een demonstrant ook een klacht heeft ingediend, dan schort de politie de behandeling van de klacht op totdat het strafrechtelijk onderzoek is afgerond.¹⁰⁸ Uit het onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren wanneer demonstranten aangifte doen tegen de politie. In de eerste plaats geven verschillende (belangenbehartigers van) demonstranten aan dat de politie hen ontmoedigt bij het doen van aangifte. De politie herkent de problemen die demonstranten soms ondervinden met het doen van aangifte. Een politieleidinggevende vertelt dat het – in strijd met de wettelijke verplichtingen – in het algemeen ook voorkomt dat de politie geen aangifte opneemt, dat dit een breder probleem is en ook wel zal gebeuren met politiegeweld.

Demonstrant: 'Je krijgt geregeld te horen dat je geen aangifte kunt doen van politiegeweld bij demonstraties, dat alleen een klacht kan worden ingediend. Als rechtsbijstandsverlener X er daarna achteraan gaat, dan krijgt die te horen dat dat wel kan.'

In de tweede plaats kan het volgens de politie voorkomen dat zij, net als bij klachten, de betreffende agent niet kan identificeren. Dit geldt vooral bij groepsoptredens van de ME, waarbij er sprake is van chaotische situaties. En in de derde plaats geven sommige demonstranten aan dat een aangifte hoe dan ook weinig uithaalt, ook al zou wel te onderzoeken zijn welke agent wat heeft gedaan.

Demonstrant: 'Ik denk dat wij vijf, zes, zeven aangiftes hebben gedaan van ernstig politiegeweld waar echt botten gebroken zijn. Zelfs gevallen waar dat op film staat;

¹⁰⁵ Dit past binnen de bevindingen van het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar klachtbehandeling bij de politie: er is een leerstructuur opgezet en er wordt meer ingezet op preventie van klachten, maar het leren in de basisteams vindt nog niet consequent binnen alle eenheden plaats. Op nationaal niveau is nog onvoldoende beeld van de klachten van burgers. Inspectie J&V, *Recht van klagen. Rapport van een vervolgonderzoek naar het verbeteren van de klachtbehandeling door de politie*, Den Haag: Inspectie J&V 2023.

¹⁰⁶ De commissie geweldsaanwending bestaat uit deskundige politiemedewerkers en een onafhankelijke burger die benoemd is door de minister van Justitie en Veiligheid. Zie voor het toetsingskader: [Hoe wordt geweldgebruik van de politie beoordeeld? | politie.nl](#).

¹⁰⁷ Ook de Rijksrecherche kan een onderzoek starten. Hiervan is sowieso sprake in het geval van ernstig letsel of dodelijke afloop.

¹⁰⁸ Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 26-27.

letterlijk het moment waarop het gebeurt. En dat wordt allemaal geseponeerd, want dan is de intentie niet duidelijk genoeg of de agent kan niet gevonden worden of ...'

Disciplinair onderzoek

De politie zal een disciplinair onderzoek uitvoeren bij een redelijk vermoeden van plichtsverzuim; dus het niet-naleven van de regels.¹⁰⁹ Naar aanleiding van het onderzoek besluit de politie of er disciplinaire maatregelen nodig zijn, zoals boetes, schorsingen of zelfs strafontslag. Daarmee is dit in de kern een arbeidsrechtelijke procedure.¹¹⁰ Enige vorm van genoegdoening voor de betrokken burger is geen doel van het onderzoek.

5.5 Procedures na gebruik persoonsgegevens

Demonstranten en belangenbehartigers maken zich zorgen over het inwinnen van informatie door de politie en wat er vervolgens met die informatie gebeurt. Met verschillende procedures kunnen demonstranten de politie verzoeken om inzage, rectificatie of verwijdering van hun persoonsgegevens.¹¹¹ Afhankelijk van hoe en wat voor informatie de politie verwerkt, kan informatie van demonstranten vallen onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of de Wet politiegegevens (Wpg). De politie heeft een 'beslisboom informatieverzoeken' gepubliceerd op haar website, zodat burgers weten op basis van welke wet ze een verzoek kunnen indienen.¹¹²

Op een inzageverzoek – op grond van de AVG of de Wpg – volgt een besluit van de politie. In dit besluit staat onder meer of er persoonsgegevens zijn verwerkt en met welk doel dat is gedaan. Een burger kan daarna vragen de informatie te rectificeren of te verwijderen. Als de politie een inzageverzoek (deels) weigert, dan kan een burger hiertegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. In het geval van de Wpg kan een burger ook de AP verzoeken te bemiddelen of te adviseren, of een handhavingsverzoek of klacht indienen bij de AP. De politie kan een inzageverzoek op grond van de Wpg (deels) afwijzen, omdat er bijvoorbeeld een andere procedure loopt die zou worden belemmerd, of omdat de veiligheid van anderen in het geding is. Dat kan spelen als er bijvoorbeeld een informant bij betrokken is.

Demonstranten en hun belangenbehartigers hebben slechte ervaringen met inzage, verwijdering en rectificatie van persoonsgegevens. Zij wijzen op het gebrek aan transparantie over wat de politie over hen verzamelt en hoe de procedures voor inzage, rectificatie en verwijdering werken. Zij merken daarbij op dat de bereidheid tot rectificatie beperkt is. Ook zouden antwoorden op inzageverzoeken lange doorlooptijden kennen. Dat gaat dan niet alleen om de besluitvorming zelf, maar ook om de mogelijkheden om na een positief besluit daadwerkelijk de gegevens in te zien. Verder wijst een belangenbehartiger erop dat de politie niet proactief is met het verwijderen van onterecht geregistreerde persoonsgegevens. Burgers, dus ook demonstranten, moeten hier zelf achteraan. De AP herkent deze signalen op basis van bemiddelingsverzoeken en klachten over de politie die demonstranten bij de AP hebben ingediend.

Demonstrant: 'Ik probeer nu al een halfjaar die foto's die daar van mij gemaakt zijn in te zien. Ik heb ondertussen al twee besluiten waarin staat dat ik ze mag bekijken. Maar terugbellen om een afspraak te maken doen ze niet. En een nieuw schriftelijk verzoek om de foto's in te komen zien, behandelen ze weer als nieuw inzageverzoek.'

109 Een disciplinair onderzoek komt in de praktijk weinig voor: in 2024 waren er vijf onderzoeken. Zie jaarrapportage 2025 in [Publicaties over geweld door de politie | politie.nl](#).

110 Lindeman 2021, p. 11.

111 [Hoe weet ik of de politie persoonsgegevens over mij verwerkt? | politie.nl](#) en [Kan ik mijn persoonsgegevens inzien bij de politie? | Rijksoverheid.nl](#).

112 [Beslisboom voor informatieverzoeken bij de politie | politie.nl](#).

De politie wijst in dit kader onder meer op de complexiteit van de werkpraktijk en op de hoge aantallen verzoeken aan de privacydesks. Zij geeft daarnaast aan dat er vastomlijnde procedures zijn voor gegevensbeheer en dat er de nodige misverstanden bestaan over wat de politie verzamelt en hoe ze daarmee omgaat.

Politie: 'Wij bekijken of er een demonstratie is, wie die organiseert en of daar afbreukrisico in zit voor de openbare orde. Als daar informatie uit voortkomt, leggen we dat goed vast en die verstrekken we. Dat iemand anders daar woont en daarheen gaat, veel plezier; dat leggen we niet allemaal vast. Als we dat bij 3000 demonstraties zouden moeten doen, kan ik mijn afdeling verviervoudigen.'

Een belangrijke randvoorwaarde voor de politie om te voldoen aan de inzageverzoeken is dat haar systemen en processen op orde zijn. In het verleden is gebleken dat dit niet het geval is. In de strategische agenda voor 2025-2030 geeft de politie aan: 'Op dit moment zijn wij onvoldoende in staat om de hygiëne en integriteit van de data te (waar)borgen en te garanderen. Data worden bijvoorbeeld niet altijd op de juiste grondslagen verwerkt, wij zijn niet altijd in staat om voldoende zichtbaar te maken waar data vandaan komen en data worden soms niet op tijd verwijderd.'¹¹³

Demonstranten die meer informatie willen over beleid, de voorbereiding of de uitvoering ervan kunnen een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) indienen. Belangenbehartigers van demonstranten wijzen op de in hun ogen lange doorlooptijd. Ook geven ze aan dat ze informatie missen.

Belangenbehartiger: 'Het is voor ons ook nog steeds erg moeilijk om echt helder te krijgen wat de politie nou wel en niet doet. Wij dienen daar ook wel eens Woo-verzoeken voor in bijvoorbeeld. Maar dat is ook altijd erg lastig en het duurt jaren voordat je dan iets naar boven krijgt.'

5.6 Strafvervolging

De overheid kan burgers die tijdens een demonstratie strafbare feiten plegen, zoals vernielingen of geweld, aanhouden, vervolgen en bestraffen. Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Wel of niet vervolgen

Voor de keuze om wel of niet te vervolgen, houdt het OM rekening met wat de Nederlandse rechter en het EHRM oordeelt. Het OM heeft in lijn met die rechtspraak een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het vervolgen van demonstranten.¹¹⁴ Het OM vervolgt niet als demonstranten één enkele overtreding begaan van de Wom, die niet gepaard gaat met andere strafbare feiten.¹¹⁵ Denk aan het schenden van een beperking die de burgemeester heeft gesteld

¹¹³ Politie Nederland, *Stevig staan in deze tijd. Strategische agenda 2025 – 2030*, 2025, p. 19.

¹¹⁴ [Demonstraties | Openbaar Ministerie](#). Overigens is onduidelijk wat de juridische status is van deze bron. Er lijken geen andere interne (beleids)instructies achter te zitten.

¹¹⁵ De rechter komt dan meestal tot ontslag van alle rechtsvervolging of een schuldigverklaring zonder oplegging van straf. Een concrete toepassing en uitleg van dit beleid is voor een XR-demonstratie te vinden op: [Waarom de meeste A12-activisten niet worden vervolgd | Openbaar Ministerie](#) en [Actievoerders A12 aangehouden, niet vervolgd | Openbaar Ministerie](#).

aan een demonstratie.¹¹⁶ Het OM zegt in beginsel wel te vervolgen als een demonstrant geweld pleegt tegen personen, spullen vernielt, mensen bedreigt, (groepen) beledigt of discrimineert.

Het OM geeft aan dat de beslissing om al dan niet te vervolgen bij demonstraties niet altijd makkelijk is, omdat het soms lastig kan zijn te bepalen of een feit is gepleegd bij een *tegendemonstratie* of bij een *tegenreactie*. Een tegenreactie valt niet onder de bescherming van het demonstratierecht, waardoor het OM een andere afweging moet maken over de vervolging. Het OM geeft aan dat de jurisprudentie daarover (nog) niet veel houvast geeft. Bovendien moet het OM gelet op de algehele werklast keuzes maken. Als van tevoren min of meer vaststaat dat de rechter geen veroordeling of straf oplegt, is het mogelijk niet opportuun om een feit te vervolgen.

De werkwijze van het OM is bekend bij gemeente- en politiemedewerkers. De ombudsman ziet dat bij de betrokken overheidsinstanties wel verschil van inzicht is over hoe om te gaan met demonstranten. Doordat het OM niet vervolgt bij één enkele Wom-overtreding, houdt de politie demonstranten niet aan bij één overtreding. Politiedeskundigen geven om verschillende redenen aan kritisch te zijn op de terughoudendheid van het OM om te vervolgen.

Politie: 'Het lijkt soms wel alsof de driehoek het niet eens wordt bij die demonstraties. Dat de burgemeester dan zegt: "Je mag niet op de A12 zitten. Daar moet tegen worden opgetreden." En het Openbaar Ministerie zegt: "Wij vinden dat geen strafbaar feit waarvoor we gaan vervolgen."'

De politie vindt het niet goed te verantwoorden dat de burgemeester zoveel politiecapaciteit inzet als er geen consequenties zijn voor het gedrag van demonstranten. Zij vinden dat de overheid als één geheel moet optreden, met één doel. Medewerkers van een politiebond vinden dat de politie alleen maar moet worden ingezet als het OM gaat vervolgen. Verder geven zij aan dat de politie is opgehouden met het registreren van feiten/incidenten, omdat het OM enkelvoudige overtredingen niet vervolgt, waardoor er dus geen meervoudige registraties van strafbare feiten zijn. Demonstranten ervaren dat er nadat zij zijn aangehouden door de politie vaak geen vervolging volgt.

Demonstrant: 'In Nijmegen zijn er in totaal inmiddels een honderdtal arrestaties geweest, waarvan de meeste mensen al meteen niet daadwerkelijk naar het bureau worden gebracht. Maar ik denk dat van de veertig mensen die naar het bureau zijn gebracht, elke zaak keer op keer is geseponeerd. Direct.'

Als het OM wel besluit te vervolgen, dan ervaren demonstranten en hun belangenbehartigers regelmatig dat een zaak bij de rechter alsnog strandt.¹¹⁷ Belangenbehartigers vinden dat het OM daar niet van leert en desondanks soortgelijke feiten blijft voorleggen aan de rechter. Tegelijkertijd zien belangenbehartigers ook dat het OM in zaken waarin het demonstranten vervolgt wel begrip lijkt te hebben voor de demonstranten. Demonstranten geven aan dat het bij (gewelddadige) tegenreacties ondoorgroondelijk kan zijn waarom het OM wel of niet vervolgt. Ook een belangenbehartiger geeft aan dat het onvoldoende of treuzelend ingrijpen van de overheid na strafbare feiten tégen demonstranten uitnodigt tot eigenrichting. Demonstranten voelen zich daardoor onbeschermd.

¹¹⁶ Zie voor een door het OM genoemd voorbeeld Rb Rotterdam 31 december 20a21, ECLI:NL:RBROT:2021:13063.

In dat geval waren actievoerders in strijd met een beperking van de burgemeester op een zebrapad gaan zitten.

¹¹⁷ Bijvoorbeeld in vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of schuldigverklaring zonder strafoplegging (art. 9a Sr).

Sepotbeslissingen schrikken demonstranten af

Besluit het OM om niet te vervolgen, dan eindigt een zaak in een sepotbeslissing. Het OM legt de zaak dan niet voor aan de rechter. Het OM gebruikt sepotcodes om aan te geven om welke reden de zaak is geseponeerd, bijvoorbeeld omdat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt of omdat er geen belang is bij vervolging. Een sepotbeslissing is dus in principe een gunstige beslissing voor een demonstrant. Op een enkele uitzondering na komen sepotbeslissingen wel op iemands strafblad te staan. Een sepot kan daardoor betrokken worden bij een VOG of andere screeningsinstrumenten. Een sepot kan dan onrust en bezorgdheid veroorzaken. Demonstranten vrezen de invloed die sepotbeslissingen kunnen hebben op hun loopbaan. Ook zijn demonstranten bezorgd dat, zodra op hun strafblad een sepot staat, dit effect zal hebben op hoe de politie met hen omgaat tijdens (toekomstige) demonstraties of interacties. Dat kan voor demonstranten een reden zijn om te stoppen met demonstreren.

Advocaat: 'Een heel schrijnend bizar verhaal was een demonstrant die nadat zijn zaak enorm in de picture kwam in Nederland dacht: ik geef er de brui aan. Ik ga dit nooit meer doen. Dus het chilling effect. Terwijl zijn zaak met code 01 [ten onrechte als verdachte aangemerkt] geseponeerd werd.'

Alleen al de complexe strafrechtelijke regels en screeningsregels zouden demonstranten afschrikken om te demonstreren. Verschillende toezichthouders hebben al eerder opgemerkt – (ook) buiten de context van het demonstratierecht – dat het OM de sepotbeslissing en de gevolgen daarvan niet altijd goed uitlegt.¹¹⁸

Advocaat: 'Als strafrechtadvocaat denk ik: een sepotje, wat maakt het uit? Een paar van die mensen vertelden mij: "Ik wil dit niet meer. Ik ga nooit meer demonstreren." Als je niks weet van hoe het werkt in het strafrecht, maar wel weet dat je jouw aanspraak op een VOG kunt kwijtraken, dan denk je: weet je wat, ik laat het allemaal aan me voorbijgaan.'

Ook burgers die in het kader van dit onderzoek in focusgroepen zijn bevroegd over hun perspectieven op het demonstratierecht, benoemen sepots als reden om niet (meer) te gaan demonstreren. Ook bij hen bestaan zorgen over de potentiële gevolgen voor werk of reizen. Daarmee bereikt de afschrikwekkende werking die van een sepot uitgaat, een grotere groep dan alleen de huidige demonstranten.

5.7 Samenvattend

Demonstranten hebben niet altijd een reële mogelijkheid om op te komen voor hun belangen, wanneer zij het niet eens zijn met het handelen van de overheid. Zo ontvangen demonstranten niet altijd een formeel besluit over de beperkingen die burgemeesters stellen aan een demonstratie, waardoor voor demonstranten onduidelijk is of ze hiertegen in bezwaar kunnen gaan. Daarnaast ontvangen demonstranten Wom-brieven soms pas de dag voor of op de dag van de demonstratie, waardoor bezwaar maken geen zin meer heeft.

Ook de klachtenprocedure bij de politie schiet op verschillende punten tekort. Zo informeert de politie demonstranten niet altijd juist en volledig over de klachtenprocedure en stelt de politie regelmatig klachten te gemakkelijk buiten behandeling. Bij klachten over politiegeweld lijkt de interne toetsing van geweld door de politie en (de mogelijkheid tot) het doen van aangifte soms

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld Procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR), *Afgezien van vervolging*, Xerox: Den Haag 2025 en [Overheid moet verdachte burger beter informeren over strafbeschikkingen en sepotbeslissingen | Nationale ombudsman](#).

de klachtbehandeling in de weg te zitten. Tegelijkertijd geven demonstranten aan regelmatig te worden ontmoedigd om aangifte te doen. En als burgers inzage willen in de gegevens die de overheid over hen heeft, blijft vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom. De procedures kennen ook een lange doorlooptijd.

In dit hoofdstuk is ook gekeken naar de ervaringen van demonstranten met strafvervolging en de handelwijze van het OM. In zijn vervolgingsbeslissingen houdt het OM rekening met het fundamentele karakter van het demonstratierecht. Demonstreren mag namelijk (tot op zekere hoogte) schuren en mogelijke strafvervolging moet demonstranten niet afschrikken. Dat wil uiteraard niet zeggen dat demonstranten alles mogen: bij ernstige strafbare feiten vervolgt het OM in beginsel wel. Sepotbeslissingen, ook al hebben ze mogelijk geen concrete gevolgen, kunnen wel onrust bij demonstranten veroorzaken. Demonstranten overzien niet goed welke gevolgen zijn verbonden aan een sepot. Soms durven demonstranten daardoor niet (meer) te demonstreren.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft in zijn onderzoek bekeken welke belangrijke ontwikkelingen zich sinds zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* hebben voorgedaan en wat burgers die (willen) demonstreren van de overheid mogen verwachten. Centraal staat daarbij de vraag of de overheid haar mensenrechtelijke plicht om het demonstratierecht te beschermen en faciliteren op een behoorlijke manier invult.

6.2 Bevindingen in het kort

In zijn rapport uit 2018 concludeerde de Nationale ombudsman dat de overheid het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging zag, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak voorop stond, in plaats van het demonstratierecht. De overheid neigde daarbij naar risicomijdend gedrag. Burgers werden daardoor te veel belemmerd in hun recht om te demonstreren. Sinds 2018 is het demonstratielandschap veranderd. Er is een toename in het aantal en de omvang van demonstraties. Dat is niet uniek, want pieken en dalen zijn van alle tijden, maar het zorgt wel voor meer schuring in de samenleving. Het aantal demonstraties dat van de zijde van de demonstranten ontaardt in rellen of vernielingen is echter nog steeds zeer beperkt.

In de praktijk ervaart de overheid de toename in demonstraties als een uitdaging. In grote gemeenten die veel met demonstraties te maken hebben, is de druk op gemeente- en politiemedewerkers groot. Voor kleinere gemeenten met weinig demonstraties, is het gebrek aan capaciteit in combinatie met kennis en ervaring een knelpunt. Gemeenten ervaren demonstraties vooral als lastig wanneer ze schuren, onvoorspelbaar zijn, bij (een risico op) tegenreacties of als er veel overlast is. In die gevallen vraagt de begeleiding van demonstraties relatief veel (ad-hoc) capaciteit. Om demonstraties alsnog zo goed mogelijk te beschermen en te faciliteren investeert de overheid in goed contact met organisatoren, om demonstraties goed te laten verlopen. Ook zijn er initiatieven om de kennis bij overheidsprofessionals te vergroten.

Uit dit onderzoek blijkt dat, ondanks de inzet van de overheid, veel knelpunten die demonstranten in 2018 ervoeren, nog steeds bestaan. Zo ervaren burgers dat aanmelden niet in hun voordeel is en dat niet hun plannen centraal staan, maar het minimaliseren van risico's voor de openbare orde. En als er een dreiging is van tegenreacties, dan kiest de overheid nog steeds met enige regelmaat voor het inperken van de demonstratie vanwege de vrees voor ongeregelde heden, niet voor het beschermen ervan. Op deze manier bepaalt het publiek en niet het recht waar de grens ligt. Ook hebben demonstranten er nog steeds geen vertrouwen in dat zij met juridische stappen iets kunnen bereiken. Verder ziet de ombudsman dat sommige beperkingen die gemeenten opleggen juridisch twijfelachtig zijn en in strijd met (de geest van) het demonstratierecht. Ook is er niet altijd een reële mogelijkheid om bezwaar te maken tegen beperkingen, omdat demonstranten soms niet gewezen worden op hun recht om bezwaar te maken of omdat de beslissing dat de gemeente beperkingen oplegt niet tijdig wordt gecommuniceerd. Of omdat onduidelijk is of sprake is van beperkingen op grond van de Wom, omdat de overheid daar tijdens het voorgesprek niet duidelijk over is. Het gesprek leidt tot 'afspraken'; een formeel Wom-besluit ontbreekt. Al met al ervaren demonstranten dat het aanmelden van een demonstratie te vaak niet loont en eerder nadelig is én dat hun juridische mogelijkheden beperkt zijn. Gevolg is dat ze hun demonstratie niet altijd aanmelden. Daardoor zijn demonstraties voor de overheid minder goed voorspelbaar. De ombudsman ziet verder dat het OM in zijn vervolgingsbeslissingen rekening houdt met het fundamentele karakter van het demonstratierecht en dus enige terughoudendheid betracht bij strafvervolgung. Dat wil uiteraard niet zeggen dat demonstranten alles mogen: bij ernstige strafbare feiten vervolgt het OM in beginsel wel. Wel benoemen demonstranten dat sepotcodes hen afschrikken.

Demonstranten maken zich ook veel zorgen over politiegeweld. Demonstranten die hiermee te maken krijgen, vinden dit vaak onnodig en excessief. De politie heeft een ander beeld. Voordat geweld wordt toegepast, is er al veel contact geweest en gewaarschuwd. Als een demonstrant na een vordering niet vertrekt, dan accepteert diegene volgens de politie zelf het risico op geweld. Demonstranten hebben soms het gevoel dat de politie geweld gebruikt vanwege de boodschap, manier van demonstreren of op grond van wie ze zijn. Demonstranten geven aan door politiegeweld fysiek letsel en mentale problemen te hebben opgelopen. Uit het onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om tegen politiegeweld laagdrempelig en effectief een klacht in te dienen. Ook ervaren demonstranten dat ze regelmatig ten onrechte te maken krijgen met aanhoudingen en vervolging. Positieve ervaringen zijn er met *Handhaven Netwerken* van de politie. Zij helpen om situaties te de-escaleren en daarmee (soms) geweld te voorkomen.

De overheid verzamelt informatie over demonstranten en demonstraties om risico's in te schatten en demonstraties te faciliteren. Het inwinnen van informatie kan een inbreuk op de privacy van demonstranten en beperking van het demonstratierecht betekenen. Demonstranten ervaren de verschillende methoden die de politie gebruikt als intimiderend. Het is voor hen onduidelijk wat de politie precies doet en mag, hoe lang de politie informatie over hen bewaart en wat de politie met die informatie doet. Ook ervaren demonstranten een gebrek aan uitleg daarover door de politie. Dat veroorzaakt onrust bij demonstranten en wantrouwen tegenover de politie. De ombudsman constateert daarnaast dat er geen heldere juridische kaders zijn voor de inzet van informanten door TOOI en er een gebrek is aan gezag over en toezicht op TOOI. De procedures waarmee burgers proberen inzicht te krijgen in wat er over hen is verzameld en mogelijk te corrigeren, schieten eveneens regelmatig tekort. Sommige burgers vertellen dat de (dreiging van) informatie-inwinning over hen als persoon reden is om niet (meer) te gaan demonstreren.

Verder heerst over demonstraties een negatief beeld in media en politiek. De nadruk ligt op de demonstraties waar het mis gaat. In de politiek gaat een groot deel van de uitingen over de problemen die demonstraties veroorzaken. Demonstranten geven aan veel last te hebben van de negatieve beeldvorming. Zij ervaren minder draagvlak voor hun demonstraties en minder bereidheid onder andere burgers om hieraan mee te doen. Burgers raken ontmoedigd, omdat – ten onrechte – de indruk ontstaat dat demonstraties vaak uit de hand lopen. Ook overheidsprofessionals zijn kritisch op de beeldvorming over demonstraties, omdat het hun werk zou bemoeilijken. De negatieve beeldvorming lijkt invloed te hebben op het draagvlak voor demonstraties in de samenleving. Burgers zien het demonstratierecht nog steeds als een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat, maar hebben in de praktijk niet altijd begrip voor (het schurende karakter van) demonstraties. De mening van burgers over de inhoud van een demonstratie en de negatieve beeldvorming over demonstraties beïnvloeden de acceptatie van demonstraties, meer dan burgers zelf zouden willen.

De ombudsman ziet tot slot dat de Tweede Kamer inzet op wetgeving die demonstraties beperkt en verder beheerst, hoewel uit het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat nieuwe wetgeving daarvoor niet nodig is en dat de uitvoering daar ook geen behoefte aan heeft.¹¹⁹ Dit onderzoek is gedaan in opdracht van de Tweede Kamer zelf. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht, als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen, zo blijkt uit het WODC-onderzoek.

119 Swart 2025, p. 11.

6.3 Conclusies

De Nationale ombudsman constateert gezien wat hiervoor staat dat de overheid – net als in 2018 – in de praktijk de neiging heeft om risico's die gepaard gaan met demonstraties zo veel mogelijk uit te sluiten en overlast te beperken. Dit vertaalt zich naar controle en begrenzing van demonstraties, en dat druist in tegen de kern van het demonstratierecht. Het strikt handhaven van de openbare orde en veiligheid staat centraal, en niet de plannen van demonstranten zelf. De ombudsman ziet daarbij geregeld (standaard)beperkingen in Wom-brieven die strijdig zijn met het demonstratierecht. Naast een risicomijdende opstelling vanuit de uitvoering, ziet de ombudsman de laatste jaren ook een zorgwekkende roep om meer controle en begrenzing van demonstranten vanuit regering en parlement, zichtbaar in moties en wetsvoorstellen. Ook de negatieve beeldvorming in het politiek debat is een zorg. Het bestaande beeld over (sommige) demonstraties en de onnodige wetsvoorstellen om het demonstratierecht meer te beperken en beheersen zetten (het draagvlak voor) het demonstratierecht onder druk. De ombudsman is ook bezorgd over de gevolgen die het inwinnen van informatie kan hebben voor de privacy van demonstranten en de vrijheid om te demonstreren, omdat de overheid te weinig aandacht heeft voor de benodigde mensenrechtelijke waarborgen.

De ombudsman concludeert dat de uitvoering, regering en parlement wel zeggen dat het demonstratierecht van fundamenteel belang is, maar dat de reikwijdte en onderliggende waarden van het demonstratierecht als onderdeel van een democratische rechtsstaat niet voldoende worden omarmd, uitgedragen en uitgevoerd. Een zekere mate van verstoring van de openbare orde en het tolereren van overlast door demonstranten hoort er namelijk bij. De ombudsman begrijpt dat het voor de overheid moeilijk is om complexe demonstraties in goede banen te leiden. Ook is hij zich zeer bewust van de extra inzet die sommige overheidsmedewerkers leveren om demonstraties te begeleiden. Maar de optelsom van het handelen van de uitvoering, regering en parlement leidt ertoe dat het demonstratierecht nog steeds – en zelfs toenemend – onder druk staat door de blijvende nadruk op de openbare orde en de overlast van demonstraties. Dat geldt niet meer alleen in de uitvoering, zoals in 2018, maar nu ook vanuit de regering en het parlement. Hoe meer de uitvoering, regering en parlement gefocust zijn op controle en begrenzing van demonstranten, hoe meer demonstranten verharderen, afhaken of de overheid vermijden, verharderen of afhaken. Het gevolg daarvan is dat de uitvoering, regering en parlement nóg meer gaat controleren en begrenzen. Met als eindresultaat een neerwaartse spiraal, waarin het demonstratierecht toenemend onder druk komt te staan. De ombudsman ziet wel dat gemeenten en politie inzetten op de escalatie in haar directe contact met demonstranten. Maar het is ook de taak van de overheid om de hiervoor beschreven escalerende dynamiek te doorbreken. Het handelen van de overheid staat gelet op het voorgaande op gespannen voet met het behoorlijkheidsvereiste van 'respecteren van mensenrechten' en het behoorlijkheidsvereiste van 'de-escalatie'. De conclusie van de ombudsman luidt:

Het demonstratierecht staat toenemend onder druk

Verder ziet de Nationale ombudsman dat burgers er veel voor over moeten hebben om te demonstreren. Ze moeten tijd en eventueel geld investeren en veel doorzettingsvermogen hebben. Ze moeten regelmatig hun anonimiteit opgeven, bijvoorbeeld omdat aanmelden alleen kan met DigiD. Standaardbeperkingen wekken de suggestie dat demonstreren niet zomaar mag. Ook het inwinnen van informatie over burgers door de overheid zorgt voor onrust onder demonstranten en wantrouwen naar de overheid. Demonstranten overzien niet of de overheid ze in de gaten houdt, welke informatie de overheid over hen bewaart en waar en welke consequenties dat voor hen – in de toekomst – kan hebben. Dit geeft onzekerheid: 'Kan ik in de toekomst nog wel veilig reizen?'. Verder lopen demonstranten soms mentale of fysieke schade op door politiegeweld. Ze krijgen te maken met aanhoudingen, vervolging en

sepotcodes en hebben zorgen over de gevolgen hiervan voor een VOG: 'Krijg ik problemen met mijn (toekomstige) werkgever?' Sepotbeslissingen kunnen dus, ook al hebben ze mogelijk geen concrete gevolgen, wel onrust bij demonstranten veroorzaken.

Voor burgers ontstaan er daardoor hoge drempels om te demonstreren. Het veelal eenzijdige beeld van demonstraties in de media en politiek, waarin het lijkt dat een groot deel van de demonstraties uit de hand loopt, draagt bovendien niet bij aan het verlagen van de drempel om te demonstreren. Burgers besluiten niet te gaan demonstreren, omdat zij zich niet willen associëren met relschoppers en vernielingen, of worden voorzichtiger. Daardoor betalen ook burgers die hun mening niet (durven) uiten een prijs: hun stem ontbreekt in het maatschappelijke debat en bij sociale verandering. Andere demonstranten verharderen juist in het contact met de overheid. Ze hebben het gevoel dat ze het demonstratierecht moeten verdedigen ten opzichte van een overheid die hen belemmert dit recht uit te oefenen. Sommigen zoeken de confrontatie en beledigen de politie. Een enkeling brengt vernielingen aan of gebruikt geweld. De ombudsman benadrukt dat er geen rechtvaardiging is voor geweld of zware vernielingen en dat wederzijds respect gevraagd mag worden van overheidsprofessionals én demonstranten.

De ombudsman vindt dat een behoorlijke overheid ervoor moet zorgen dat de (gevreesde) prijs om te demonstreren zo klein mogelijk is, zodat elke burger zich vrij voelt om gebruik te maken van zijn of haar demonstratierecht. Alleen dan kan het demonstratierecht in de praktijk beschermd worden. De overheid houdt te weinig rekening met het vereiste van 'luisteren naar de burger' om te horen wat burgers belangrijk vinden, nodig hebben en wat hun zorgen zijn. De ombudsman komt op basis van zijn onderzoek tot de conclusie:

De overheid maakt het burgers die (willen) demonstreren onnodig moeilijk

Tot slot concludeert de Nationale ombudsman dat demonstranten niet altijd een reële mogelijkheid hebben om op te komen voor hun belangen, als zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid. Uit het onderzoek blijkt dat er belemmeringen zijn bij de bezwaarprocedure, omdat gemeenten demonstranten daar niet altijd behoorlijk over informeren of doordat een formeel Wom-besluit met daarin een bezwaarclausule ontbreekt. De ombudsman stelt vast dat burgers geregeld de indruk hebben dat de overheid in gesprek met hen informeel beperkingen oplegt, zonder vermelding van de wettelijke grondslag of informatie hoe zij zich daartegen kunnen verweren.

Ook is de ombudsman kritisch op de mogelijkheden voor demonstranten om politiegeweld laagdrempelig en effectief te laten beoordelen. De inzet van politiegeweld is zeker ook bij een demonstratie een ingrijpend middel. De politie mag alleen geweld gebruiken als er geen andere opties meer zijn. Demonstranten spreken echter regelmatig van excessief en onnodig geweld. Om de terughoudendheid bij de inzet van geweld te allen tijde te waarborgen en het vertrouwen van burgers te behouden is goede rechtsbescherming cruciaal. Veel demonstranten hebben op dit moment weinig vertrouwen dat toetsing van politiegeweld door de overheid daadwerkelijk resulteert in meer terughoudendheid en minder excessen.

Daarnaast is de ombudsman van oordeel dat de klachtenprocedure en inzageprocedure bij de politie vaak ontoegankelijk zijn en ineffectief lijken. De politie stelt klachten regelmatig ten onrechte buiten behandeling en gegronde klachten dragen voor burgers niet zichtbaar bij aan een verandering in de werkwijze van de politie. De behandeling van verzoeken om inzage in gegevens die over een burger zijn verzameld duren lang. Het blijft voor burgers vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom. Dit bemoeilijkt het rechtzetten van eventuele fouten en heeft een ontmoedigend effect op rechtzoekende demonstranten.

Goede rechtsbescherming is niet alleen een recht van individuele burgers, maar van belang voor ons allen. Het demonstratierecht kan namelijk alleen behoorlijk gewaarborgd worden als de keuzes en het handelen van de overheid getoetst kunnen worden en de overheid ervan leert en haar handelen zo nodig bijstelt. De ombudsman constateert dat gemeenten en politie demonstranten niet altijd voldoende in staat stellen om op te komen voor hun rechten. Dit is in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van 'eerlijke proceskansen'. De ombudsman komt daarom tot de conclusie:

De rechtsbescherming van demonstranten is niet toereikend

6.4 Oproep en aanbevelingen

De ontwikkelingen in het demonstratierecht die uit dit onderzoek naar voren komen, baren de Nationale ombudsman zorgen. Een overheid die vooral risico's en overlast wil vermijden en inzet op controleren en begrenzen, zet niet alleen het demonstratierecht onder druk, maar raakt ook aan de pijlers van de democratische rechtsstaat. Voor het behoorlijk verwezenlijken van het demonstratierecht betalen we als samenleving een prijs: er is soms (veel) overlast, het kost geld, er kunnen ongeregelde toestanden ontstaan. Maar de prijs van het afbrokkelen van het demonstratierecht is vele malen hoger voor ieder van ons die – op enig moment – in verweer wil komen tegen onrecht door een (te) machtige overheid. En dus moeten we als samenleving bereid zijn deze prijs te betalen.

Oproep aan regering, parlement en uitvoering

Sta voor protest!

De Nationale ombudsman roept de regering, het parlement en de uitvoering op om het demonstratierecht te beschermen in woord en daad. Houd dit grondrecht in stand en draag dit actief uit, ook als demonstraties omstreden of hinderlijk zijn. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor het beperken van demonstraties als dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Probeer risico's niet te beheersen door generiek beleid dat alle demonstraties raakt, vanwege incidenten bij een deel ervan. En als er overlast en schuring ontstaat, dan dienen de overheid en de samenleving pal voor het demonstratierecht te gaan staan. Regering, parlement en uitvoering moeten hierin het voortouw nemen.

De Nationale ombudsman doet daarnaast de volgende aanbevelingen aan gemeenten, politie en het OM.

Gemeenten

Beoordeel iedere demonstratie op zichzelf

Leg geen standaardbeperkingen op, maar alleen beperkingen die toegesneden zijn op de situatie en daarmee juridisch houdbaar. Gebruik tegenreacties van anderen niet als excuus om demonstraties in te perken. Zorg ervoor dat medewerkers voldoende kennis hebben over het demonstratierecht om een zorgvuldige afweging te maken tussen het demonstratierecht en de openbare orde en veiligheid.

Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen

Geef demonstranten te allen tijde de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen ingestelde beperkingen, door over die beperkingen altijd formele besluiten te nemen. En door burgers

op hun rechten te wijzen door altijd een bezwaarclausule in een Wom-brief op te nemen. Leg altijd duidelijk uit waarom beperkingen nodig zijn en deel besluiten op tijd.

Zorg ervoor dat aanmelden loont

Contact staat in het teken van het faciliteren. Belast demonstranten niet met onnodige administratieve rompslomp. Zorg voor één loket waarmee demonstranten contact hebben.

Politie

Gebruik geen middelen die te diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers

Als er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten, dan vormen ingrijpende middelen als huisbezoeken, monitoring in besloten chatgroepen en inzet van informanten een niet-gerechtvaardigde inbreuk op het recht om te demonstreren en/of het recht op privacy.

Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen

Behandel klachten volgens de [Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling](#). Stuur klachten naar de onafhankelijke klachtencommissie als een burger niet tevreden is. Wees transparant over de totstandkoming van een oordeel, ook als het gaat om de toetsing van geweldsinzet. Zorg ervoor dat burgers aangifte kunnen doen. Toon lerend vermogen.

Investeer in *Handhaven Netwerken*

Bouw *Handhaven Netwerken* verder uit. Dit bevordert het positieve contact met demonstranten. De nadruk ligt daarmee meer op faciliteren en de-escaleren.

Openbaar Ministerie

Zorg ervoor dat het grondrecht het uitgangspunt blijft bij vervolgen en seponeren

Blijf het demonstratierecht – waaruit volgt dat burgers mogen schuren met de wet – als uitgangspunt nemen bij vervolgingsbeslissingen en leg deze beslissingen goed uit. Onderken dat ook seponeren afschrikwekkend kan werken en houd daar rekening mee door burgers goed te informeren.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

De Nationale ombudsman heeft voor dit onderzoek een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analysemethoden gebruikt. Het zwaartepunt ligt daarbij op kwalitatieve methoden, met name door de interviews en focusgroepen. Door het samenbrengen van meerdere complementaire onderzoeksmethoden worden de bevindingen verder versterkt en verrijkt. In deze bijlage beschrijven we de gebruikte methoden.

Interviews

De Nationale ombudsman heeft interviews afgenomen met medewerkers van:

- Autoriteit Persoonsgegevens
- Belangenorganisaties (Bits of Freedom en Amnesty International)
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Barneveld
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Maashorst
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Nederlandse Politiebond
- Openbaar Ministerie
- Politie: Landelijke eenheid
- Politie: Regionale eenheid Amsterdam
- Politie: Regionale eenheid Den Haag
- Politie: Regionale eenheid Noord-Holland
- Politie: Regionale eenheid Oost-Brabant
- Politie: Regionale eenheid Oost-Nederland

Ook heeft de ombudsman gesproken met:

- Belangenbehartigers van demonstranten: juristen/advocaten (5)
- Demonstranten (5) (en daarnaast de focusgroepen met demonstranten, zie hierna)
- Experts op het gebied van onderwerpen die verwant zijn met demonstraties (4)

De ombudsman heeft de interviewtranscripten en gespreksverslagen aan de hand van een deductief opgestelde codeboom systematisch gecodeerd. Die codes analyseerden we daarna aan de hand van thematische groepering en verdere duiding aan de hand van literatuur en jurisprudentieonderzoek. De overkoepelende thema's vormen de basis van meerdere hoofdstukken in dit rapport.

Focusgroepen

De Nationale ombudsman heeft verschillende focusgroepen georganiseerd met organisatoren en demonstranten uit verschillende demonstrantengroepen. Deze groepen vertegenwoordigen verschillende standpunten en verschillen van elkaar in de manier waarop zij demonstreren:

- Boeren
- FNV
- Pro-Palestina
- Klimaat

De opnamen van de focusgroepen zijn getranscribeerd. Vervolgens hebben we de transcripten systematisch gecodeerd aan de hand van een deductief opgestelde codeboom. Die codes analyseerden we aan de hand van thematische groepering en verdere duiding aan de hand van literatuur en jurisprudentieonderzoek. De overkoepelende thema's vormen de basis van meerdere hoofdstukken in dit rapport.

Onderzoek van Ipsos I&O: enquête en focusgroepen

Onderzoeksbureau Ipsos I&O heeft voor de Nationale ombudsman een enquête uitgezet om te weten te komen hoe burgers denken over het demonstratierecht. Vervolgens heeft Ipsos I&O drie focusgroepen georganiseerd om de opvattingen van burgers over het demonstratierecht verder te verdiepen en duiden. De vragen in de enquête en de opzet van de focusgroepen zijn in samenspraak met de Nationale ombudsman tot stand gekomen.

Ipsos I&O heeft een representatieve steekproef getrokken op basis van geslacht, leeftijd, regio en opleiding. In totaal vulden 573 respondenten de enquête in tussen 17 en 27 juni 2025. Met *respondenten* refereren we in dit rapport aan mensen die de enquête van Ipsos I&O hebben ingevuld. Uit alle respondenten zijn 22 deelnemers gekozen om deel te nemen aan drie focusgroepen in Amsterdam en Enschede op 29 juli en 20 augustus 2025 (in het rapport spreken we over: *deelnemer focusgroep*). Op die manier verdiepen we de enquêteresultaten door te achterhalen welke ideeën en overwegingen eraan ten grondslag liggen. De deelnemers zijn geselecteerd op basis van verschillen in leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, politieke voorkeur en waardenoriëntatie, zodat zij enigszins een afspiegeling vormen van de respondenten. Ipsos I&O heeft de uitkomsten van dit onderzoek verwerkt in een rapportage die de ombudsman heeft gebruikt in zijn onderzoek.

Analyse van Wom-brieven

De Nationale ombudsman heeft in totaal 804 Wom-brieven verzameld van 36 gemeenten om te onderzoeken. Het gaat daarbij om Wom-brieven die tussen 2020 en 2025 aan demonstranten zijn verzonden. Daarvan heeft de ombudsman 755 brieven direct bij 24 gemeenten opgevraagd. De overige 49 brieven komen uit een dataset van onderzoeksplatform Investico, waarvan alleen de brieven vanaf 2020 zijn meegenomen voor dit onderzoek.¹²⁰ De selectie omvat naast de vier grootste gemeenten¹²¹ en meerdere provinciehoofdsteden, ook een aantal middelgrote en kleinere gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van nieuwsberichten over demonstraties. Alle ontvangen documenten zijn geanonimiseerd, waarbij privacygevoelige informatie zoals namen en adressen zijn verwijderd.

Voor deze analyse hebben we gebruikgemaakt van een Large Language Model (LLM), als ondersteunend instrument voor de analyse. Het model werd ingezet voor specifieke taken met objectieve vragen: het verzamelen van de datum van de brief, demonstratie en kennisgeving, het tellen van het aantal opgelegde beperkingen, het nagaan van acht specifieke beperkingen en het nagaan van de aanwezigheid van een bezwaarclausule. Om te komen tot een consistente interpretatie hebben we eerst een iteratief proces van promptoptimalisatie uitgevoerd op basis van een subselectie van de brieven. Daarna hebben we alle brieven geanalyseerd en de output samengevoegd in een integrale dataset. Die dataset is handmatig gecontroleerd op fouten en inconsistenties, waarna de (beschrijvende) analyses door onderzoekers van de ombudsman zijn uitgevoerd in Excel.

Om de betrouwbaarheid vast te stellen van de output is een handmatige spotcheck uitgevoerd op een willekeurige steekproef van 8,7 procent (n=70) van de geanalyseerde brieven. Tijdens deze controle zijn de antwoorden van het model direct vergeleken met een onafhankelijke menselijke beoordeling. Tien van de veertien resultaten hadden een betrouwbaarheidspercentage tussen de 81 procent en 100 procent en worden gezien als betrouwbaar. Vier van de tien resultaten hadden een betrouwbaarheidspercentage tussen de 69 procent en 76 procent en zijn daarom niet betrouwbaar genoeg om op te nemen in het onderzoek. Daarnaast zijn de resultaten verrijkt met kwalitatieve inzichten uit de door de onderzoekers onderzochte brieven.

¹²⁰ Dataset van Investico omtrent deze publicatie: [Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten](#).

¹²¹ De G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Analyse van het politieke debat

De ombudsman heeft een analyse gemaakt van het debat in de Tweede Kamer op 22 januari 2025 over het demonstratierecht. Dit debat leent zich goed voor de interactie tussen standpunten vanuit verschillende politieke perspectieven en is het enige recente debat dat hoofdzakelijk over het recht op demonstreren gaat. De analyse hebben we uitgevoerd aan de hand van een iteratief proces, waarbij de interactie tussen (het transcript van) het debat en de sociaal-politieke context rondom demonstraties centraal stond. De eerste fase bestond uit het bekijken en lezen van het debat om meer begrip te krijgen van de materie. Op basis van de onderzoeksvragen en een verkennende analyse hebben we vervolgens deductief een codeboek opgesteld, dat gedurende het proces is aangevuld met inductieve codes die direct uit de data naar voren kwamen. Dit codeboek fungeerde als een analytisch kader om de consistentie van de analyse te waarborgen.

Vervolgens hebben we het gehele debat systematisch gecodeerd en zijn de codes gecategoriseerd in overkoepelende thema's. Aan de hand van het literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek konden we codes en thema's verder duiden en toespitsen op opvattingen over het juridisch kader, knelpunten, oplossingsrichting en beeldvorming van demonstraties, demonstranten en het demonstratierecht. Deze methodische stapsgewijze benadering waarborgt de transparantie en, tot op zekere hoogte, de overdraagbaarheid van de resultaten.

Jurisprudentieonderzoek

In het jurisprudentieonderzoek heeft de ombudsman gekeken naar zowel Nederlandse jurisprudentie als jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Voor de Nederlandse jurisprudentie is gekeken naar alle uitspraken die vindbaar zijn via de website demonstratierecht.nl.¹²² Daarnaast hebben we aanvullende uitspraken over demonstratierecht geraadpleegd op rechtspraak.nl, met een focus op uitspraken uit 2024 en 2025. Voor de EHRM-jurisprudentie is kennisgenomen van de *Guide on Article 11* van het EHRM.¹²³ Ook bekeken we aanvullend uitspraken uit met name 2024 en 2025, in de online database van het European Court of Human Rights.¹²⁴ Specifiek is ook gekeken naar uitspraken over het gebruik van noodrecht. Ook betrokken we recente rechtswetenschappelijke literatuur over het demonstratierecht bij het onderzoek, onder meer voor het gebruik van het noodrecht. De ombudsman heeft de gevonden informatie gecategoriseerd en samengebracht in het juridisch kader in bijlage 2.

Literatuuronderzoek

De Nationale ombudsman heeft voor dit onderzoek een uitgebreide literatuurstudie verricht. De studie omvat rapporten en studies van deze partijen en organisaties:

- toezichhouders zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International;
- wetenschap, waaronder het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen en de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden;
- journalistiek, waaronder Investico (2023) en Follow-the-Money (diverse).

¹²² [Rechtspraak over demonstratierecht - Demonstratierecht.nl](https://rechtspraak.nl).

¹²³ [Guide on Article 11 of the Convention - Freedom of assembly and association](https://www.echr.coe.int/t/eng/press/pr/2023/230901_11_Article_11_Guide.aspx).

¹²⁴ [HUDOC - European Court of Human Rights](https://hudoc.echr.coe.int/).

Bijlage 2 Juridisch kader

In vrijheid kunnen demonstreren is een mensenrecht. Een behoorlijke overheid moet dit recht respecteren. Dit betekent dat de overheid geen *ongerechtvaardigde* inbreuk mag maken op het demonstratierecht. Wanneer een inbreuk ongerechtvaardigd is, volgt uit het juridisch kader op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom), in combinatie met jurisprudentie van Nederlandse rechters en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).¹²⁵ In deze bijlage geven we de kern van het juridisch kader beknopt weer. Vanzelfsprekend kan de juridische stand van zaken wijzigen, zowel door aanpassingen in de wetgeving als door nieuwe jurisprudentie.

De kern van het demonstratierecht

De Grondwet bepaalt dat de wet regels kan stellen aan demonstraties 1) ter bescherming van de gezondheid, 2) in het belang van het verkeer¹²⁶ en 3) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Grondwet).¹²⁷ De nadere invulling staat in de Wom. De overheid kan demonstraties om deze redenen beperken, verbieden en beëindigen (artikel 2 Wom). De burgemeester kan voorschriften en beperkingen stellen aan een demonstratie en deze zelfs verbieden (artikel 5 Wom). Ook kan hij of zij aanwijzingen geven aan de demonstranten (artikel 6 Wom). Daarnaast kan de burgemeester een demonstratie beëindigen (artikel 7 Wom). Deze artikelen bieden dus de mogelijkheid om de demonstratievrijheid in te perken. De burgemeester heeft meer ruimte voor het opleggen van beperkingen, dan voor het opleggen van een verbod of een beëindiging, omdat beperkingen de demonstranten meestal wel de ruimte laten om hun geluid te laten horen. Een verbod of beëindiging van een demonstratie is alleen gerechtvaardigd als andere, minder vergaande maatregelen niet voldoende zouden zijn.¹²⁸

Als een beperking of verbod binnen een van de criteria valt, betekent dit niet automatisch dat deze juridisch houdbaar is. Het demonstratierecht mag namelijk alleen worden beperkt als ook aan de volgende drie voorwaarden is voldaan. De beperking moet: 1) *bij de wet voorzien zijn*, 2) *een gerechtvaardigd doel dienen* en 3) *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving* (artikel 11 lid 2 EVRM). Ook geldt dat bij demonstraties altijd enige verstoring van het dagelijks leven kan optreden. De overheid moet dit tot op zekere hoogte accepteren, bijvoorbeeld bij verkeershinder.¹²⁹ Het vereiste dat de beperking een 'gerechtvaardigd doel' moet dienen, moet eng worden geïnterpreteerd, met name als het gaat om 'het voorkomen van wanordelijkheden'.¹³⁰ Er moet een goede reden zijn, zoals botsing met een ander recht, waardoor de inperking van het demonstratierecht gerechtvaardigd kan worden. Demonstraties waarbij opzettelijk de regels niet worden gevolgd en die bedoeld zijn om het dagelijks leven te verstoren in hogere mate dan noodzakelijk, worden minder beschermd dan andere demonstraties. Staten hebben in zo'n geval meer beoordelingsruimte ('margin of appreciation') in hun beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen.¹³¹

125 Voor het duiden van de jurisprudentie hebben we in veel gevallen geput uit de analyses van: [Rechtspraak over demonstratierecht - Demonstratierecht.nl](#)

126 Het feit dat het verkeersbelang in de Wom is opgenomen als zelfstandige grond voor beperking van het demonstratierecht staat enigszins op gespannen voet met het EVRM, waarin deze grond niet zelfstandig genoemd is. Uit een recente uitspraak blijkt dat het niet is toegestaan om de algemene beperking op te leggen dat het verkeer niet mag worden gehinderd. Bij een demonstratie moet een zekere mate van verkeershinder worden geaccepteerd. Zie: Rb Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240.

127 Swart 2025, p. 412 heeft gezien in hoeverre er aanleiding is om deze doelcriteria aan te vullen met het criterium 'ter bescherming van de rechten van anderen'. De conclusie luidde dat dat niet wenselijk is, omdat er een risico bestaat dat een dergelijke beperkingsgrond verwordt tot een soort 'vergaarbak', waarbij het demonstratierecht disproportioneel wordt ingeperkt.

128 Zie bijvoorbeeld: EHRM 3 april 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0403JUD003828318 (BOGAY AND OTHERS v. UKRAINE) en Rb Limburg 24 april 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2384.

129 Rb Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240.

130 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 61.

131 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 77 en 78.

Het EVRM beschermt alleen vreedzame demonstraties. Dat een demonstratie niet vreedzaam is, mag echter niet te snel worden aangenomen. De overheid heeft bij niet-vreedzame demonstraties meer ruimte om maatregelen te nemen. Het demonstratierecht omvat ook het recht op vreedzame *tegendemonstratie*. Maar het verstoren van een demonstratie mag niet en is strafbaar gesteld.¹³²

Uit jurisprudentie blijkt dat burgemeesters de beperkingen die zij opleggen altijd goed moeten motiveren en toesnijden op de betreffende demonstratie. De overheid moet duidelijk maken waarom de beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de drie criteria uit de Wom. Als die motivering niet voldoende overtuigend is, kan de beperking geen standhouden.¹³³ In recente jurisprudentie heeft de rechter meerdere beperkingen niet rechtmatig bevonden. Zoals het voorschrift dat een demonstratie direct beëindigd moest worden bij wanordelijkheden.¹³⁴ De burgemeester kan demonstranten ook niet verplichten niemand te beledigen of geen onrust te veroorzaken. Het demonstratierecht beschermt immers ook schokkende en kwetsende uitlatingen. Verder is het mensenrechtelijke uitgangspunt dat burgers anoniem of onherkenbaar mogen demonstreren. Een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij een specifieke demonstratie is mogelijk, maar alleen als de burgemeester voldoende motiveert waarom dat noodzakelijk is met het oog op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.¹³⁵ Een algemene motivering dat het voor mogelijke strafvordering belangrijk is dat demonstranten herkenbaar zijn, is onvoldoende.

Sommige beperkingen of voorschriften die in de praktijk worden opgelegd gaan over gedrag dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of het Wetboek van Strafrecht verboden is. Denk aan een verbod op vernieling of brandstichting. Naar het oordeel van de rechtbank Den Haag zijn dit geen voorschriften in de zin van artikel 5 van de Wom. Deze beperkingen of voorschriften horen daarom niet thuis in een Wom-besluit. Van het opnemen van dit soort voorschriften en het beschrijven van situaties waarin de politie zal optreden gaat een *chilling effect* uit, aldus de rechtbank.¹³⁶

Aanmelden van een demonstratie

De gemeenteraad bepaalt wanneer demonstranten vooraf een demonstratie moeten aanmelden (artikel 4 eerste lid Wom). Alle gemeenten in Nederland hebben in de APV voorschriften opgenomen over demonstraties. In de APV staat wat de aanmeldingstermijn is. Ook staat hierin welke gegevens de organisator van de demonstratie moet aanleveren. Het is van belang te benadrukken dat het hier gaat om een kennisgeving. Voor een demonstratie is geen vergunning of andere vorm van toestemming nodig. De gemeente en de politie hebben door de kennisgeving de tijd om de demonstratie voor te bereiden. De burgemeester kan eventueel zijn of haar bevoegdheden op grond van de Wom gebruiken.

De artikelen in de Wom lijken er desondanks vergaande consequenties aan te verbinden als demonstranten hun demonstratie niet aanmelden. Zo kan een demonstratie volgens de Wom worden verboden of beëindigd als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan (artikel 5 lid 2 en 7 Wom). Het houden van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie zou ook strafbaar zijn (artikel 11 lid 1 Wom). Maar een verbod, opdracht tot beëindiging of sanctie is alleen juridisch houdbaar als een van de criteria in artikel 2 Wom in het geding is. Het niet aanmelden van een demonstratie is dus geen valide grond voor beëindiging ervan. Sterker nog, deze bepalingen uit de Wom zijn in strijd met de mensenrechtelijke kaders zoals geschetst door

¹³² Art. 143 en 144 Sr.

¹³³ Diverse sprekende voorbeelden hiervan biedt de Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

¹³⁴ Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin de overheid niet is staat is om grip te houden op de veiligheidssituatie.

¹³⁵ Zie: [Mag je anoniem of onherkenbaar demonstreren? - Demonstratierecht.nl](#). Het kabinet heeft in december 2025 aangekondigd in de Wom een verbod op gezichtsbedekkende kleding te willen opnemen, zie: [Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

¹³⁶ Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

het EHRM. Daarom is recent door Swart e.a. aanbevolen dat de wetgever deze bepalingen met die kaders in lijn brengt.¹³⁷ Deze constatering plaatst ook vraagtekens bij het strafbaar stellen van het niet aanmelden van een demonstratie, zoals sommige gemeenten hebben gedaan in de APV.¹³⁸

Censuurverbod op de inhoud van een demonstratie

De burgemeester mag geen gegevens vragen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens (artikel 4 lid 3 van de Wom). In de wetsgeschiedenis is bepaald dat de burgemeester wel naar het doel van de demonstratie mag vragen.¹³⁹ In feite krijgt de burgemeester zo tóch informatie over de inhoud.¹⁴⁰ De achtergrond van dit artikel in de Wom is dat er geen sprake mag zijn van enige vorm van censuur op de inhoud van een demonstratie. Dit wordt ook gewaarborgd doordat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud (artikel 5 lid 3 Wom). Uitingen tijdens een demonstratie kunnen wél leiden tot ingrijpen door de politie tijdens de demonstratie en strafvervolgning achteraf.

Vorm, tijdsduur en plaats van een demonstratie

Demonstranten zijn in principe vrij om vorm, tijd en plaats van hun demonstratie zelf te bepalen. De praktijk kent verscheidene vormen van protest, waaronder statische manifestaties, protestmarsen, blokkades, sit-ins en bezettingen. Als demonstranten voor een vorm kiezen waarin zij de weg blokkeren of het verkeer of de normale gang van zaken in een samenleving hinderen of ontwrichten, kan dit nog steeds onder de bescherming van het demonstratierecht vallen. Ook al valt dit volgens het EHRM niet onder de kern van dat begrip en kan dit gedrag (strafrechtelijk) worden bestreden.¹⁴¹ Ook het bezetten van publieke gebouwen en het voorkomen dat een gekraakt pand moet worden ontruimd, kunnen legitieme vormen van protest zijn, zolang het gedrag van de demonstranten als *vreedzaam* kan worden gekwalificeerd.¹⁴² Wat de tijdsduur betreft blijkt uit jurisprudentie dat demonstraties in beginsel zeer lang mogen duren. Na verloop van tijd kan het gezag wel tot de conclusie komen dat andere belangen voorgaan. Vooral als demonstranten voldoende gelegenheid hebben gehad om hun punt te maken.

Wat betreft de locatie mogen demonstranten in beginsel zelf kiezen waar ze willen demonstreren. Dat neemt niet weg dat de overheid een plaats ongeschikt kan achten. Als de burgemeester kan aangeven waarom de voorgestelde locatie ongeschikt of onveilig is, dan kan een beperking gericht op de locatie gerechtvaardigd zijn. Ook als de demonstranten zelf vreedzaam zijn.¹⁴³ De kenmerken van de voorgestelde locatie spelen hier een rol. Met name de mogelijkheden om de veiligheid van demonstranten, omstanders en voorbijgangers te kunnen waarborgen. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer demonstranten de grens van 'wanordelijkheden' overschrijden. Als de overheid een rechtmatige beperking stelt aan de locatie, moet zij zich wel inspannen om (in overleg) een alternatieve locatie aan te wijzen. In principe een locatie die 'within sight and sound' is van het doel van de demonstratie en niet een 'remote and deserted location'.¹⁴⁴

¹³⁷ Swart 2025, p. 11, aanbeveling 3.

¹³⁸ Bijvoorbeeld in art. 2:3 jo 6:1 van de APV van Den Haag.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 19; *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, 135b, p. 5-6.

¹⁴⁰ Om die reden pleiten Roorda e.a. ervoor om artikel 4 lid 3 Wom te schrappen. Zie: B. Roorda, J. Brouwer en J. Schilder, 'Naar een nieuwe demonstratiewet: Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties', *NJB* 2017/30, p. 2157-2164.

¹⁴¹ N. Rozemond: 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', in: *NTS* 2023/37. Gebaseerd op 'Guide on article 11 of the European Convention on Human Rights' van het EHRM, 2024; EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (KUDREVI IUS AND OTHERS v. LITHUANIA) en EHRM 5 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD003168405 (BARRACO V. FRANCE).

¹⁴² EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (TUSKIA AND OTHERS v. GEORGIA); EHRM 21 februari 2024, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (LAURIJSEN AND OTHERS v. THE NETHERLANDS).

¹⁴³ Zie Rb Midden-Nederland 27 oktober 205, ECLI:NL:RBME:2025:5551, Rb Amsterdam 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 en Rb Amsterdam 29 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7389.

¹⁴⁴ Zie HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622.

Strafbaarstelling

Vreedzame demonstranten behoren niet strafrechtelijk te worden vervolgd en zeker niet te worden bedreigd met vrijheidsstraffen.¹⁴⁵ De overheid kan organisatoren van een demonstratie niet verantwoordelijk houden voor het gedrag van deelnemers aan de demonstratie.¹⁴⁶ Ook demonstraties die uitmonden in schade of wanordelijkheden dienen voor een individuele demonstrant niet te leiden tot sanctionering, als diegene zelf geen gewelddadig of laakbaar gedrag heeft laten zien.¹⁴⁷ Dit roept de vraag op wanneer precies sprake is van 'laakbaar gedrag' en wanneer niet. In jurisprudentie is dit nader gedefinieerd. Het EHRM heeft geoordeeld dat serieuze verstoring van het gewone leven en de activiteiten van anderen, op een ernstigere manier dan normaal is bij een demonstratie, kan worden gezien als 'laakbaar gedrag' dat de overheid kan sanctioneren. Bijvoorbeeld het bijna totaal blokkeren van drie grote snelwegen.¹⁴⁸ Het gebruik van geweld zal vrijwel altijd laakbaar zijn.¹⁴⁹ Bij geweld tegen personen en misdrijven zoals vernielingen en bedreigingen vindt in beginsel ook strafvervolgning plaats.¹⁵⁰ Als demonstranten ernstige misdrijven plegen kunnen ze ook stevige straffen opgelegd krijgen.¹⁵¹

Als rechters demonstranten veroordelen voor een strafbaar feit dat is begaan tijdens de demonstratie, houden ze bij de straftoemeting over het algemeen rekening met het voorkomen van het *chilling effect*. De straf (in combinatie met het gehele justitiële optreden) moet proportioneel zijn en niet dusdanig dat het burgers ervan zal weerhouden om te demonstreren.¹⁵² Strafrechtelijke sancties tegen demonstranten vereisen extra rechtvaardiging.¹⁵³ Het belang van het voorkomen van *chilling effect* strekt zich niet alleen uit tot de sanctionering, maar omvat het hele optreden van de overheid (gemeente, politie, OM) voor, tijdens en na de demonstratie.¹⁵⁴

Noodrecht

Soms vinden burgemeesters dat een noodverordening of noodbevel nodig is om een demonstratie te verbieden of te beperken, meestal in verband met de vrees voor ernstige wanordelijkheden.¹⁵⁵ De bevoegdheid tot het inzetten van noodrecht is neergelegd in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet.¹⁵⁶ Deze bevoegdheden heeft de burgemeester in geval van 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' (artikel 175 lid 1 Gemeentewet). Het moet gaan om een 'onmiddellijkheidssituatie' waarbij zich plotseling een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde aandient.¹⁵⁷

Een noodverordening is algemeen van aard en kan bijvoorbeeld inhouden dat er geen demonstraties zijn toegestaan binnen de gemeente gedurende een bepaalde periode. Een noodverordening van kortere duur of geldend voor een beperkt gebied zal eerder juridisch

145 Zie HR 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313.

146 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 111.

147 Zie hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6081. Zie ook EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517JUD002849506 (AKGÖL AND GOL v. TURKEY), par. 43.

148 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (KUDREVI IUS AND OTHERS v. LITHUANIA).

149 Zie: Rb Amsterdam 15 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7284.

150 Zie: [Demonstraties | Openbaar Ministerie](#) en bijvoorbeeld: Rb Amsterdam 15 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5133 en Rb Den Haag 2 augustus 2023 ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.

151 Zie Rb Noord-Nederland 7 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1718.

152 Zie bijvoorbeeld: Rb Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7518, HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344 en Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:566. Het EHRM vond in een recente uitspraak drie dagen detentie niet proportioneel voor een demonstrant die disruptief, maar niet-gewelddadig gedrag had vertoond. Zie EHRM 15 juli 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0715JUD002976021 (MZHAVANADZE AND RUKHADZE v. GEORGIA).

153 EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DECO02625807 (RAI AND EVANS v. THE UNITED KINGDOM).

154 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.

155 Wierenga, Post & Koornstra 2016.

156 Ook de veiligheidsregio kan noodrecht inzetten, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Dit kan op basis van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's.

157 Wierenga, Post en Koornstra 2016.

houdbaar zijn dan een noodverordening die voor langere tijd of voor een groter gebied geldt.¹⁵⁸ Het EHRM stelt dat de overheid een algemeen demonstratieverbod alleen kan rechtvaardigen als er een reëel risico op wanordelijkheden is dat zij niet op een andere manier kan bestrijden.¹⁵⁹

Een noodbevel is een bevel aan een of meer burgers persoonlijk. Met een noodbevel kan de overheid bijvoorbeeld een gebiedsverbod (artikel 172a Gemeentewet) opleggen aan een specifieke persoon of groep personen, zodat deze niet kunnen demonstreren op een bepaalde locatie op een bepaald moment.¹⁶⁰ Dat mag alleen als 1) er sprake is van ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan; 2) er geen minder ingrijpend middel is om de ernstige wanordelijkheden te voorkomen; 3) het noodbevel beperkt is in duur en grootte van het gebied.¹⁶¹

158 Zie bijvoorbeeld Rb Amsterdam 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875 waarbij de korte duur nadrukkelijk een rol speelde.

159 Zie Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 76.

160 Rb Gelderland 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

161 Zie Hof Amsterdam 26 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3229.

Bijlage 3 Team Openbare Orde Inlichtingen

Organisatorische inbedding

De Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) van iedere (regionale) eenheid winnen heimelijk en proactief informatie in over (risico's op) 'ernstige verstoringen van de openbare orde'. TOOI vormt samen met de Teams Criminele Inlichtingen (TCI) de afdeling Inwinning van de Dienst Regionale Intelligence Organisatie van de politie.¹⁶² Zowel TOOI als TCI runt informanten om informatie in te winnen. TOOI verzamelt informatie over subjecten (personen of groepen), om de burgemeester in staat te stellen maatregelen te treffen bij (mogelijke) 'ernstige verstoringen van de openbare orde'.¹⁶³ TCI runt informanten voor de opsporing van ernstige misdrijven onder gezag van de officier van justitie.

Juridisch kader

Zowel TOOI als TCI runt informanten op grond van artikel 3 Politiewet en de Wet politiegegevens (Wpg). Als TOOI en TCI een beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een subject, is dat in beginsel toegestaan volgens het recht.¹⁶⁴ Op grond van de Wpg mag TOOI politiegegevens verwerken als het daarmee inzicht kan krijgen in de betrokkenheid van personen bij handelingen die een ernstige schending van de openbare orde (kunnen) opleveren.¹⁶⁵ De Wpg bepaalt dat TOOI dergelijke gegevens na één jaar moet toetsen op relevantie. Als ze niet meer relevant zijn, dan moet TOOI de gegevens verwijderen. De Wpg regelt ook de verwerking van politiegegevens over informanten, met als doel het afschermen van de informant. Ook regelt de Wpg de manier waarop TOOI de betrouwbaarheid van de informatie die door informanten is verstrekt moet beoordelen.¹⁶⁶ Tot slot is er een landelijk ambtelijk beloningskader vastgesteld voor de informatie die TOOI-informanten verstrekken.¹⁶⁷

Gezag en toezicht

De burgemeester heeft het gezag over TOOI.¹⁶⁸ Voor de invulling van het toezicht en gezag is begin 2024 in opdracht van de regioburgemeesters, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie, de *Landelijke handreiking Beleidskader TOOI en Bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI* vastgesteld.¹⁶⁹ Sinds 2024 zijn (facultatieve) adviescommissies opgericht of in oprichting voor iedere eenheid, die per eenheid anders zijn ingericht.¹⁷⁰ De commissies komen een aantal keer per jaar bijeen. De bedoeling is dat in de commissies onder meer dilemma's, (nieuwe) subjectgroepen en casussen worden besproken. Daarnaast kunnen de commissies nagaan of TOOI in lijn met (de termijnen in) de Wpg gegevens bewaart.

162 Zie Factsheet TOOI via [TOOI - Team Openbare Orde Inlichtingen - Regioburgemeesters](#). Overigens moet (sinds 2016) het TOOI en TCI weer worden onderscheiden van de Inlichtingendiensten van de politie, die op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder gezag van de AIVD werken. Zie Ybo Buruma, Inlichtingendiensten van de politie in: *NJB* 2024/375.

163 Zie [Strategisch intern toetsingskader TOOI | Rapport | Rijksoverheid.nl](#). Hierin staat een opsomming van alle interne werkprocessen en toetsingskaders. Elk TOOI werkt volgens die kaders. De inhoud daarvan is niet gepubliceerd. Zie ook S. Brinkhoff, TCI, in: Handboek Strafzaken, paragraaf 4.5.1, via Inview en [Wat doet het Team Criminele Inlichtingen? | politie.nl](#).

164 Zie S. Brinkhoff, TCI, in: Handboek Strafzaken, paragraaf 4.5.1, in het bijzonder 4.5.1.a en b via Inview (TCI) en Factsheet TOOI. Zie eveneens hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345

165 Art. 10 lid 1 aanhef onder c en lid 4 Wpg.

166 Art. 12 Wpg.

167 Zie 'Landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI', p. 8, via [Home - Regioburgemeesters](#)

168 Art. 172 Gemeentewet jo art. 11 Politiewet.

169 Zie [Strategisch intern toetsingskader TOOI | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

170 Zie Landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI, via [Home - Regioburgemeesters](#).

Werkwijze

TOOI bekijkt in welke groepen onrust te verwachten valt en gaat op basis daarvan informanten werven binnen een groep of in de periferie daarvan. Uit de interviews met de ombudsman blijkt dat TOOI binnen een groep het liefst meerdere informanten heeft, zodat TOOI de informatie kan verifiëren. Het is erg groepsafhankelijk om een ingang in een groep te krijgen. Medewerkers van TOOI geven aan dat bij het werken met informanten deze drie regels gelden: 1) TOOI mag in principe niet met minderjarige informanten werken, 2) informanten mogen nadrukkelijk geen strafbare feiten plegen, 3) informanten mogen niet worden gestuurd. Ieder halfjaar bekijkt TOOI of het verder wil gaan met een informant. Een informant kan zelf aangeven wanneer hij of zijn wil stoppen, dan komt er een exitgesprek. TOOI heeft een levenslange nazorgplicht voor informanten. Het afschermen van de informant is zeer belangrijk. TOOI verstrekt geen informatie, ook niet binnen de politieorganisatie, als het de identiteit van de informant niet kan afschermen. Om de informant en de medewerker van de politie (de *runner*) te beschermen, praat TOOI alleen zelf (vaak alleen in persoon) met informanten. Het kan wel bepaalde technieken inzetten, zoals peilbakens, om ervoor te zorgen dat de informant veilig is. Dat gebeurt zelden. Wijkagenten krijgen om veiligheidsredenen geen opdracht van TOOI tot huisbezoeken. Verder werkt TOOI binnen een afgeschermd omgeving, waar niet zomaar iedere politiemedewerker in kan. Medewerkers van TOOI geven aan dat TOOI alle verkregen informatie vastlegt. Daarmee zouden alle contacten die er zijn geweest zijn na te gaan. Omdat TOOI informatie in lijn met de Wpg jaarlijks toetst, worden de archieven met enige regelmaat opgeschoond, zo geven medewerkers van TOOI aan.

TOOI runt op precies dezelfde wijze informanten als TCI. De TOOI-runners hebben dezelfde opleiding genoten als TCI-runners. De medewerkers hebben (extra) veiligheidsonderzoeken ondergaan voordat zij bij TOOI konden werken. Operationeel experts begeleiden de runners. Intern wordt de informatie en de manier waarop die is vergaard door de runners gecheckt door de operationeel experts, die op hun beurt weer worden gecontroleerd door hun leidinggevend. Informanten vertellen aan TOOI-runners wat er speelt. Van die informatie maken de runners een verslag ('brutoverslag'). Dat verifieert TOOI met andere bronnen, zoals OSINT. Vervolgens maakt een operationeel expert hiervan een verslag dat alleen de belangrijkste/relevante informatie bevat ('nettoverslag'). Dat kan worden opgenomen in het informatiebeeld van de politie over een bepaalde (aanstaande) gebeurtenis, zoals een demonstratie of voetbalwedstrijd. In bepaalde eenheden deelt TOOI het informatiebeeld met het gezag dat op grond daarvan maatregelen kan nemen. TOOI kan zowel gevraagd als ongevraagd informatie aan het gezag verstrekken. Het kan zijn dat TOOI bijvangst heeft doordat het informatie verkrijgt die bijvoorbeeld strafrechtelijk relevant is. Dat verstrekt TOOI op grond van de bevoegdheden in de Wpg aan het opsporingsteam. Die verstrekking legt TOOI administratief ook vast. Dergelijke informatie deelt TOOI (juist) niet met de burgemeester. De regionale teams in Nederland werken op thema's met elkaar samen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het delen van informatie over een (aanstaand) evenement of demonstratie. Ook zijn er samenwerkingsdagen en overleggen op allerlei niveaus. De medewerkers van TOOI vinden de samenwerking positief.

Bijlage 4 Afkortingenlijst

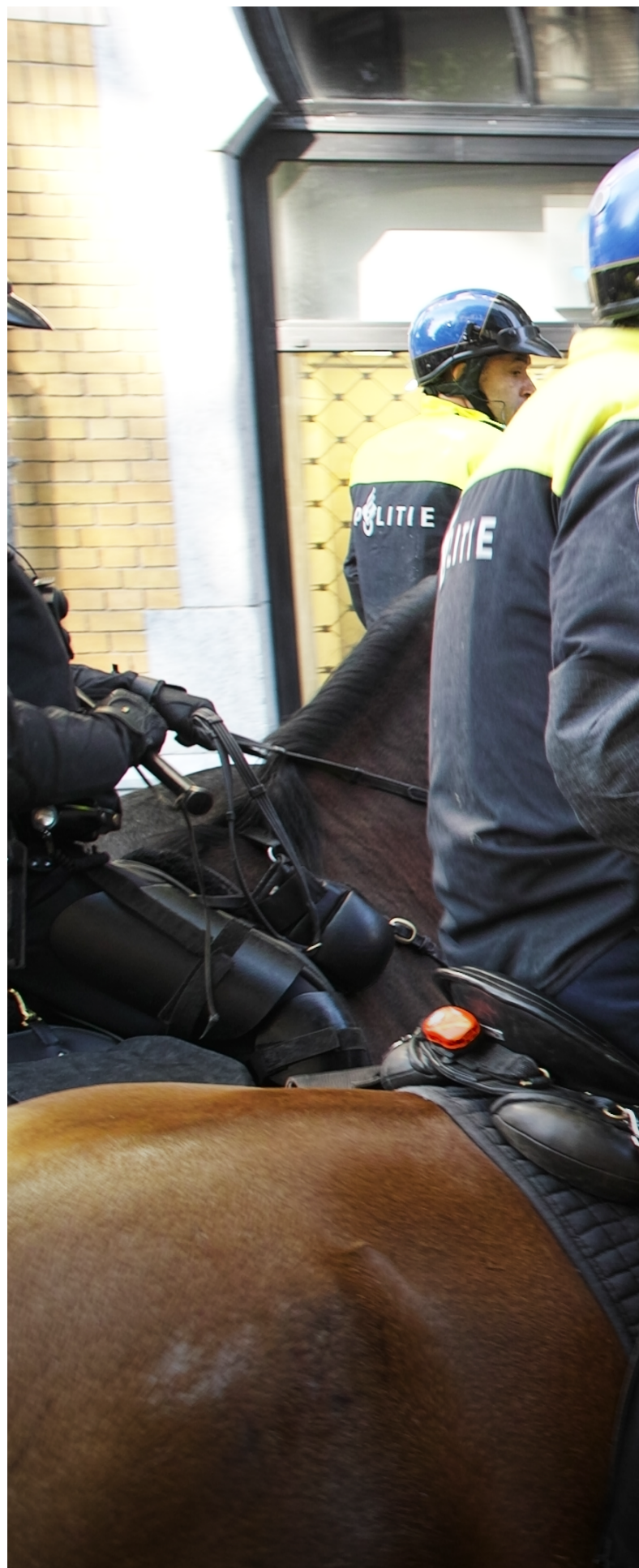
AE	Aanhoudingseenheid
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BOO	Breed Operationeel Overleg
CTER	Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering
DigiD	Digitale Identiteit
DSI	Dienst Speciale Interventies
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
HR	Hoge Raad der Nederlanden
J&V	Justitie en Veiligheid
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
LLM	Large Language Model
ME	Mobiele Eenheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
PGHR	Procureur-generaal bij de Hoge Raad
Pw	Politiewet
Rb	Rechtbank
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wom	Wet openbare manifestaties
Woo	Wet open overheid
Wpg	Wet politiegegevens
XR	Extinction Rebellion

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
[nationaleombudsman.nl](https://www.nationaleombudsman.nl)

Publicatienummer: 20260043 is een uitgave
van de Nationale ombudsman, 26 mei 2026





TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2026-0000456580

Datum
26 augustus 2026

Opgesteld door
[Redacted]

Samengewerkt met
JenV

Bijlage(n)
4

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Van CZW

nota

0. nota

Aanleiding

Op 28 augustus jl. is de MR akkoord gegaan met verzending van de kabinetsreactie op het WODC-onderzoek en rapport van de Nationale ombudsman (No) op 4 september.

Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van de brief naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer op 4 september.

Kern

- In de brief van 19 december 2025 heeft uw ambtsvoorganger het WODC-rapport, samen met een eerste duiding, aan de Kamer aangeboden.¹ In uw brief van 3 juni jl. (samen met Min JenV) is aangegeven dat de Kamer de volledige beleidsreactie op het WODC-rapport voorafgaand aan het Commissiedebat demonstratierecht op 10 september ontvangt en dat daarin ook de reactie op het No-rapport wordt meegenomen.
- In bijgaande kabinetsreactie worden de 14 aanbevelingen uit het WODC-rapport één voor één behandeld. De conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman worden waar relevant steeds hieraan gekoppeld. Verschillende van de aanbevelingen van het WODC-rapport zijn al verkennend of zelfs volwaardig in één van de eerdere brieven van een reactie voorzien. Deze worden in deze nieuwe brief alsnog meegenomen, zodat deze brief een volledige beleidsreactie bevat.
- In de brief wordt in reactie op vier aanbevelingen ingegaan op aanpassingen van wetgeving naar aanleiding hiervan. In lijn met de brief van 3 juni jl. zien deze wetwijzigingen op het verduidelijken van de mogelijke inzet van noodbevoegdheden bij demonstraties (aanbeveling 4), een nieuwe bevoegdheid voor bestuurlijk verplaatsen (aanbeveling 5) en de uitbreiding van het bestaande wettelijk strafrechtelijk instrumentarium (aanbeveling 13). Verder wordt in lijn met een toezegging van uw ambtsvoorganger uit 2023² aangekondigd dat de Wom in het kader van de kennisgevingsplicht in overeenstemming wordt gebracht met internationale verplichtingen (aanbeveling 3). Die laatste betreft een enkel een technische wijziging die geen afbreuk doet aan de kennisgevingsplicht.

¹ Kamerstukken II, 2025-26, 34 324, nr. 39.

² Kamerstukken II, 34324 nr. 9.

- In onze brief van 3 juni jl. hebben wij aangegeven de optie te zullen verkennen of een noodbevoegheid in de Wom kan worden opgenomen, zoals de onderzoekers aanbevelen. Deze verkenning heeft opgeleverd dat het beoogde doel van de aanbeveling ook kan worden bereikt met een ingreep die eenvoudiger is dan het creëren van nieuwe noodbevoegdheden in de Wom, die ter vervanging van de noodbevoegdheden in de Gemeentewet bij demonstraties kunnen worden toegepast.
- Dat kan door aan de Wom een bepaling toe te voegen, waarin een verwijzing naar de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet wordt opgenomen. Op deze manier wordt voldaan aan de strekking van de aanbeveling uit het WODC onderzoek en aan de behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheid om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen rondom demonstraties.
- Tegelijkertijd komen we zo tegemoet aan zorgen bij gemeentes, politie en andere partners over mogelijke verwarring, als twee verschillende juridische regimes voor de inzet van noodbevoegdheden naast elkaar komen te bestaan: een regime voor demonstraties in de Wom en een regime voor overige situaties in de Gemeentewet.
- Uitgangspunt bij de toevoeging in de Wom van een verwijzing naar de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet zal blijven dat burgemeesters eerst het reguliere instrumentarium uit de Wom volgen. Enkel als dat geen soelaas biedt, kunnen lokale autoriteiten gebruik maken van verdergaande middelen.

Onze referentie
2026-0000456580
Datum
26 augustus 2026

Politieke context

De kabinetsreactie op het WODC-rapport wordt lang verwacht door de Kamer. De gehele Kamer, van links tot rechts, is zeer betrokken bij het demonstratierecht.

Financiële/juridische overwegingen

Bij de verdere uitwerking van door te voeren maatregelen of in te voeren wetgeving zal worden bezien of en welke invoerings- en/of uitvoeringskosten daaraan zijn verbonden (voor zover deze dekking vereisen vanuit het Rijk). Mochten deze zich voordoen, dan zullen wij samen met JenV kijken naar de budgettaire (on)mogelijkheden. Gegeven de huidige fase van beleidsontwikkeling is het nog niet mogelijk uitvoeringstoetsen uit te (laten) voeren, maar dit zal zo snel mogelijk gebeuren.

Krachtenveld

Het speelveld rond demonstraties blijft veelomvattend en dynamisch. Bepalend voor de beeldvorming en het debat is het kleine percentage demonstraties dat uit de hand loopt (bijv. de Malieveldrellen) of dat voor serieuze overlast zorgt (bijv. wegblokkades en boerenprotesten).

De WODC-onderzoekers merken op dat de focus op incidenten het maatschappelijke en politieke beeld over demonstraties kleurt en dat dit bijdraagt aan een vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend, dat enerzijds het draagvlak voor de bescherming van het demonstratierecht ondermijnt en anderzijds het draagvlak voor het invoeren van demonstratiebeperkingen doet toenemen. Daarnaast merken de onderzoekers op

dat dit oneigenlijke druk op burgemeesters legt om sneller over te gaan tot het beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie.³

Onze referentie
2026-0000456580

Datum
26 augustus 2026

De Nationale ombudsman merkt op dat burgers ontmoedigd raken, omdat door de beeldvorming de indruk ontstaat dat demonstraties vaak uit de hand lopen en door de belemmeringen die worden gevoeld door de manier waarop de overheid zich tegenover demonstranten gedraagt.⁴

Zoals in de brief aangegeven, is de inzet van het kabinet om het wettelijk kader niet ingrijpend te wijzigen, maar met specifieke wetswijzigingen knelpunten uit de praktijk te verhelpen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

[Redacted text block]

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd. Voorts is een terugkoppeling uit de onderraad RBJ opgenomen onder de niet-openbare informatie.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kabinetsreactie	Ter ondertekening
2	Afschrift Eerste Kamer	Ter ondertekening
3	WODC-onderzoek	Ter informatie
4	No-onderzoek	Ter informatie

³ N.J.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat* (WODC-rapport 3548), Den Haag: WODC 2025, p. 416/417.

⁴Nationale ombudsman, ‘Sta voor protest! Een onderzoek naar de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert’, 26 mei 2026, publicatienummer: 20260043, p. 24.

⁵ [Gezamenlijk statement LOVP 25 augustus | Rijksoverheid.nl](#).