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 Datacentrum (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 Hoofdlijnen 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 onderzoekvraag 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 demonsteren. 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 allereest 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 demonstreren. 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 privéterreinen 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 parlementsgebouwen, 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 stengere 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 protesttactieken – 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 fundamenten 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 rechtspraktijk.

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 verscheidene 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 bezien 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 rechtspraktijk 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 (noodverordeningsbevoegdheid) 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 tijden 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 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 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 respecteren[7]; 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 protest[8] ('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 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/persagenda/?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 rules[15]; 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 allerminst 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 ongeregeldheden 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 ongeregeldheden 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 kennistafelbijeenkomsten[23] 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.

opruiing 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 IVPBR 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.

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 IVPBR 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 allerhande 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 bezien 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 (*Tulzhenkova/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 (*Nepomnyashchiy/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 verstaan[48]

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 bezien 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; Econimische 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.
[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 – ontneemt 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 plaatsten 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. Betogingen 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 (T*uskia 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., 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., 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 (*Gülcü/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.
[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, 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, 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, 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, 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-

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 specifieker 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, 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, 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, par. 147.

[148] Ibid, par. 96; EHRM 11 april 2013, appl. nr. 20372/11 (*Vyerentsov/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, 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, 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 fundamenten 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, 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 (*Yilmaz Yildiz 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, 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 grondwetswijziging 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 gedoeld 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 over gaan. 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 grondwetswijziging 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 zinsnede '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 IVBPR[181] 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, parlementsgebouwen, 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 rechtspraktijk, 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 beperkingensystematiek 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/webforms/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] Stadions, 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 schrappen[208]; 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, 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-orderecht*, 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 rechtspraktijk 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 gedoeld 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 algeheel 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 (WGK026600), 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 Sr[233] (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 beeindiging 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]

Bestraffen 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. 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. 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 ongeregeldheden 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.nederlandrechtsstaat.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 uiteen 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-voorziene 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 opgehoudenen 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 2016/060), 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 Brouwer[322] – 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 blijven[331] – 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 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.[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 erfvredebreuk (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: lokaalvredebeuk 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 verwijdert, 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 demonstatie 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 ontzeggen 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 verwerpt 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 voordeed 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 pensioenenfondsen 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 beveiliger 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 erfvredebreuk komen deze vragen ook aan de orde, waarbij de beslissingen variëren van vrijspraak[366] en ontslag van rechtsvervolging[367] tot schuldigverklaring zonder oplegging van straf[368] 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 erfvredebreuk 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 wederspannigheid 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] Bestraffing 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 bestraffing 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:ZD0221, *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 verft 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 afdrukken 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 afdrukken 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 afdrukken 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 afdrukken 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, 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 posters[399] 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 lijkende 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 ERHM 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*** betrekt 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 ERHM 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 Strafblad* 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 **Israelische 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 Israëlische 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] Bestraffing 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 verijdelt, 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 fundamenten 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 opruiing kan worden betoogd dat opruiing 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 WVW) 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 WVW). 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 politiemaatregelen 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 WVW.

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 opruit, 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 WVW.[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 demonsteren 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 verwerpt 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 opgeruid 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 **opruiing 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 opruiing 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 **opruiing 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 ontruimingen 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 swt[464] 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 Strafblad* 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 rechtsvervolging,[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 voorgeleiding 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 afluisteren 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 erfvredebreuk. 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 erfvredebreuk 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] taakstraffen[490] 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 kennistafels 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 *bestraffing* van actievoerders die schilderijen besmeuren, snelwegen blokkeren en gebouwen bezetten gerechtvaardigd kunnen worden geacht. Doel van de bestraffing zou het preventieve effect kunnen zijn ten aanzien van dergelijke gedragingen, waarbij dan wel duidelijk moet worden gemaakt dat de bestraffing 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 WVW). 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 WVW, 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 WVW kan een dergelijke hinder veroorzaken en daardoor laakbaar zijn in de zin van de rechtspraak van het EHRM.

(vi) De strafbaarstelling van **opruiing** 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 opruiing 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 opruiing 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 opruiing in verband met demonstraties daadwerkelijk te vervolgen en te bestraffen. Er is daarom geen reden om opruiing 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, 'Opruiing 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 (explicieter) 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 bestraffing 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 distributiecentra[503] – 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, ontneemt 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 schaart 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 EVMR 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 voorgeleiding. 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 overwegen 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 gemeentehuis[536] en het met kampeermiddelen langdurig bezetten van een plein[537] 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, 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 lijmden 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 schaart 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 inmenging moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische 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 beperking 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 teweegbracht 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.

Bestuursrechtelijk optreden

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 rechtspraktijk 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 aanspreken[593] van bezoeksters 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 gezondheidscriterium. 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 wanordelijkhedencriterium.

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 bezoeksters van de abortuskliniek persoonlijk aan te spreken op ethische kwesties, hen achternalopen en hen naroepen 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 rechtspraktijk 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 rechtspraktijk 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.
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., 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., 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 verstorende 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, 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 omstreden 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 indentified'.[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 (*Kudrevičius 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 overtreders 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. Gosztonyi, '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 ván godsdienst of vrijheid van gódsdienst?', *De Hofvijver* 28 september 2023, jaargang 13, nr. 144, www. www.montesquieu-instituut.nl; E. Jurgens, 'Koranverbranding wél bestraffen', *De Hofvijver* 25 september 2023, jaargang 13, nr. 145, www. www.montesquieu-instituut.nl; G.V. Lendvai & G. Gosztonyi, '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.

appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.'[716]

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, bezien 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 Ijsselt, '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 IVPBR 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 ontplooien 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 Gosztonyi 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 debat[745] – 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. Gosztonyi, '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. Gosztonyi, '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. Gosztonyi, '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 uitingsvormen 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 verwijdert 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 ongeregeldheden 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, 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 (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) uitingsvormen: *symbolic conduct*. Het gerechtshof Den Haag schaart 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 verontrusten 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 bestuursrechtspraak 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 verstorende 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 **vernielen 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 vernielen van religieuze geschriften is in Nederland niet zelfstandig strafbaar gesteld. De specifieke handeling van het vernielen van een religieus geschrift, bezien 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

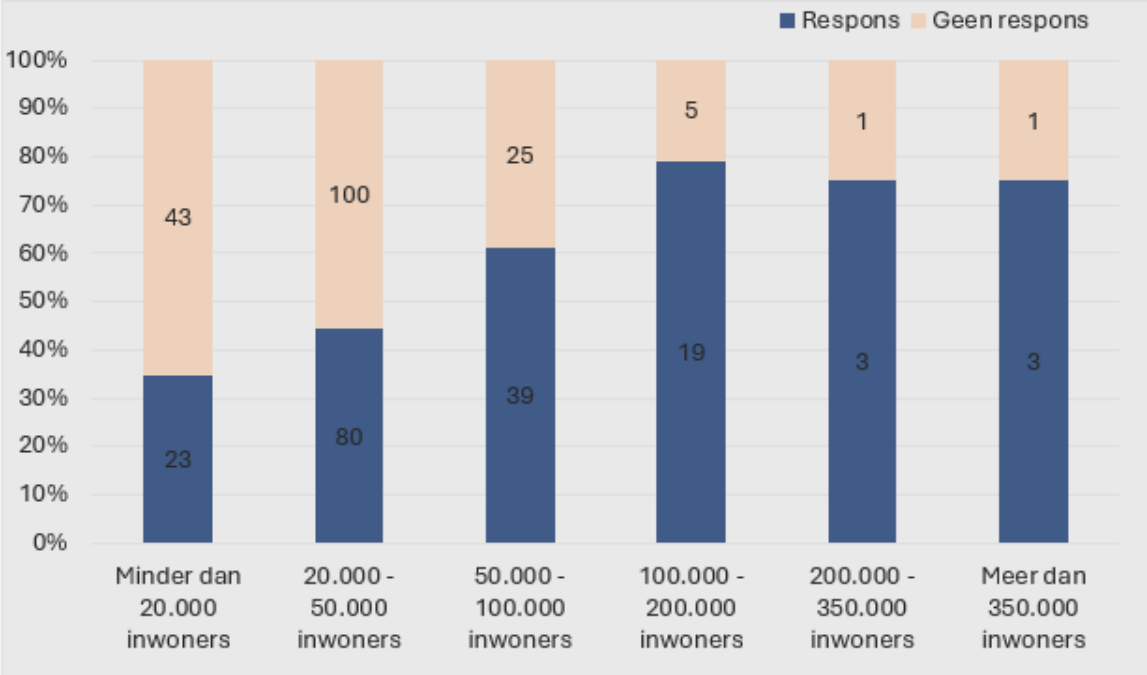
7 DE DEMONSTRATIERECHTELIJKE PRAKTIJK

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 uitziet 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 zij 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 ventielfunctie 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]

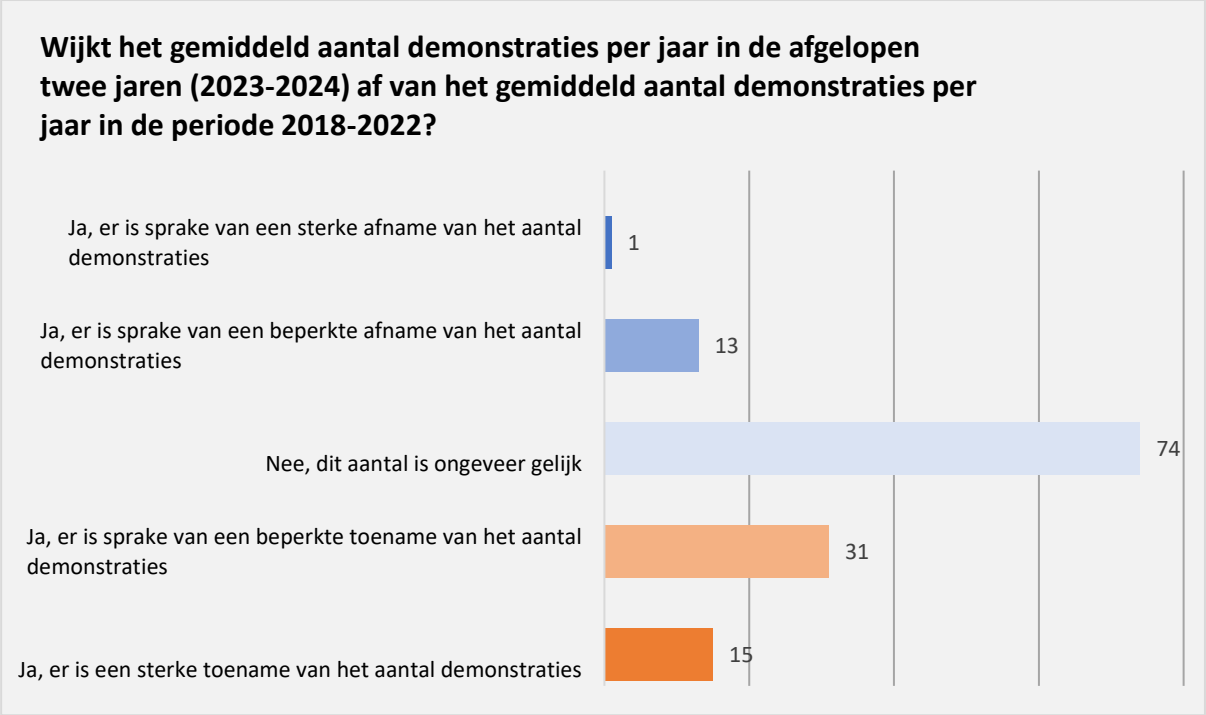
Aantal demonstraties per gemeente in de afgelopen twee jaren (2023-2024)	
Minder dan 10 demonstraties	68
Tussen de 10 en 25 demonstraties	10
Tussen de 25 en 100 demonstraties	15
Tussen de 100 en 250 demonstraties	6
Tussen de 250 en 500 demonstraties	2
Tussen de 500 en 1.000 demonstraties	2
Tussen de 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 gesprekpartners 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).

brengt 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. Demonstraten 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 risicoprofielen 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 accepterend 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 politiesurveillance 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 spolitieoptreden 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?

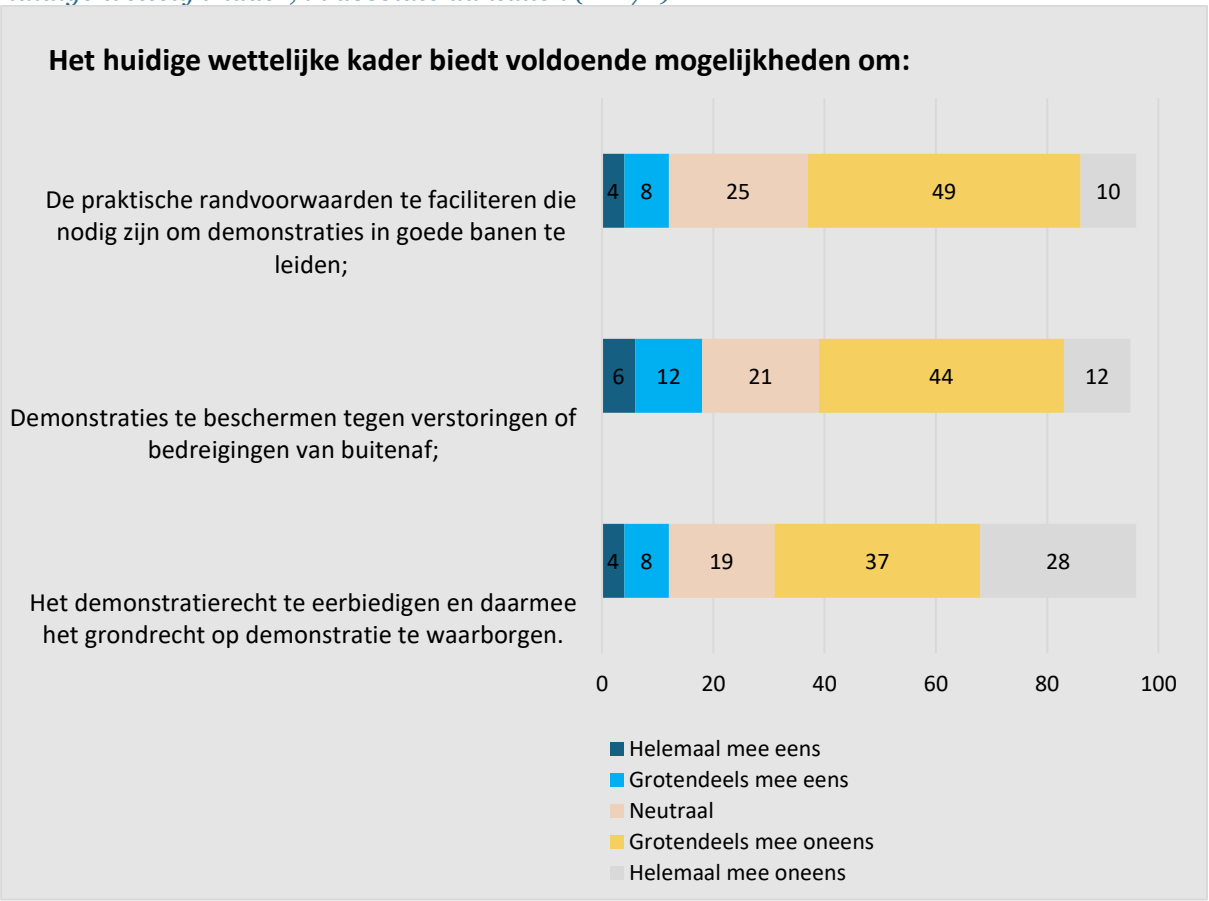
In haar rapport wijst de Inspectie Justitie en Veiligheid erop dat er een gebrek is aan concrete kaders die specificeren wat 'faciliteren' inhoudt. Dit zorgt er volgens de Inspectie voor dat de invulling van de faciliterende rol bij demonstraties afhankelijk is van het lokale bestuur. Dit kan per burgemeester 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

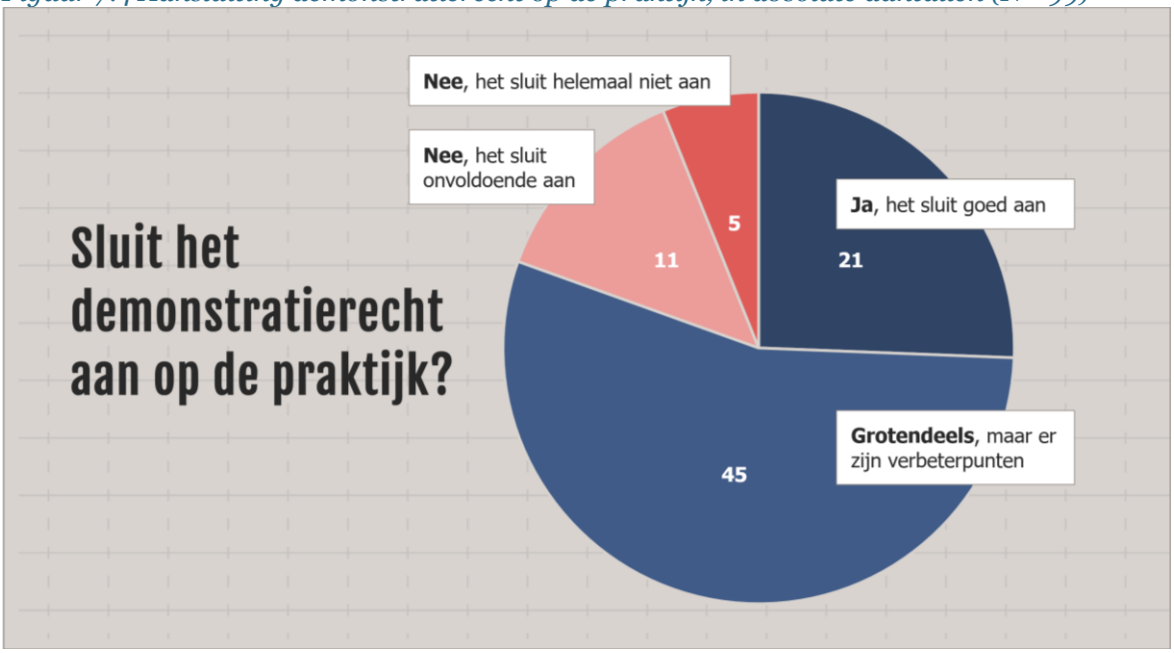
[797] De N betreft hier 72 gemeenten, waaronder 4 gemeenten die de optie 'weet ik niet' aangeven.

demonstraties voor veel gemeenten een knelpunt om hun faciliterende rol waar te maken. Hier gaan we in § 7.7 getiteld '(Niet-)aanmelden 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 (Gemeenteblad 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 absoute 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-)aanmelden 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

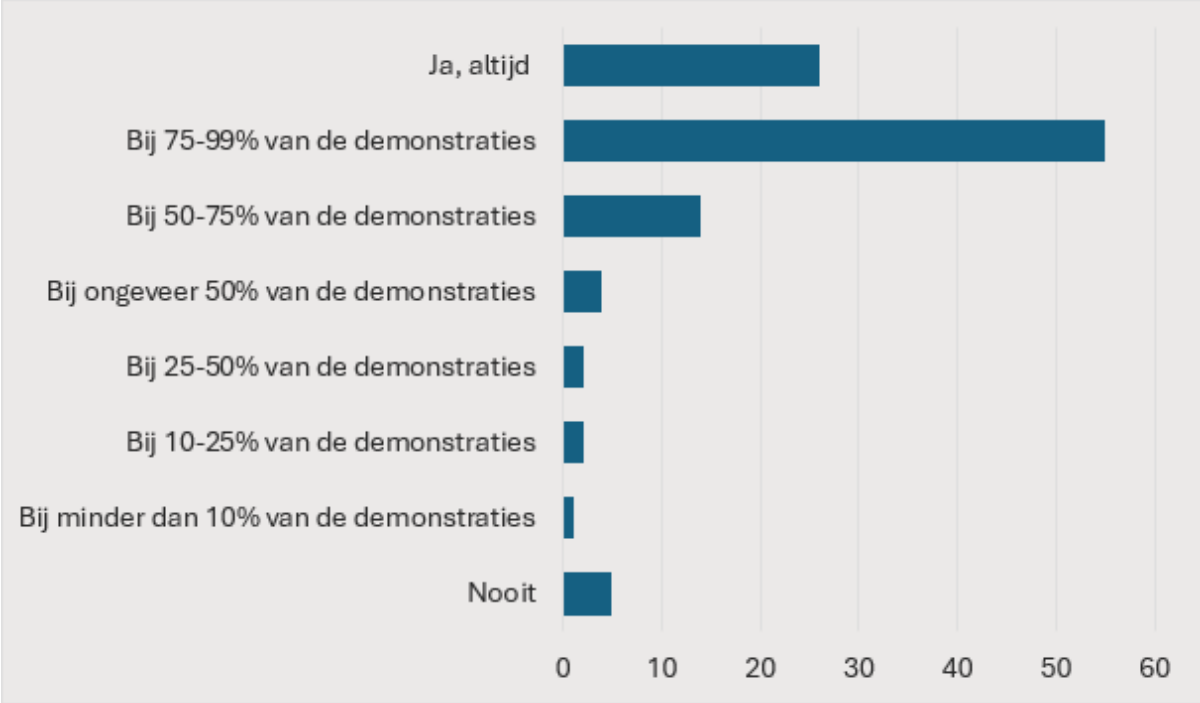
[801] De N betreft hier 110 gemeenten, waarvan 24 gemeenten in de categorie 'overig'. Omdat gemeenten meerdere antwoorden konden geven, is het totaal aantal antwoorden groter dan het aantal gemeenten dat de vraag heeft beantwoord. De getallen in de tabel geven weer hoe vaak een antwoord in de vragenlijst 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 verstoringsinstrument 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 'politioneel'. 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

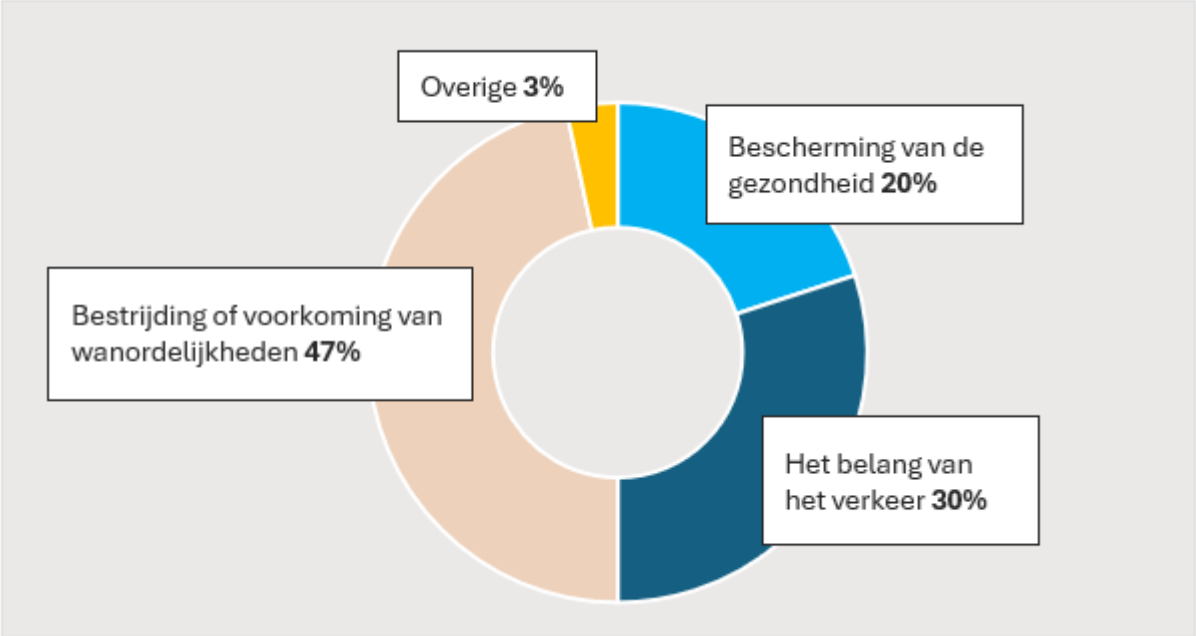
In de vragenlijst is aan gemeenten gevraagd of de burgemeester in de afgelopen twee jaren demonstraties van tevoren heeft verboden. Slechts 9 van de 101 gemeenten geven aan dat in de afgelopen twee jaren tussen de 1 en 10% van de demonstraties van tevoren is verboden door de burgemeester. Het gaat daarbij 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 wanordelijkhedencriterium 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 beeindiging 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

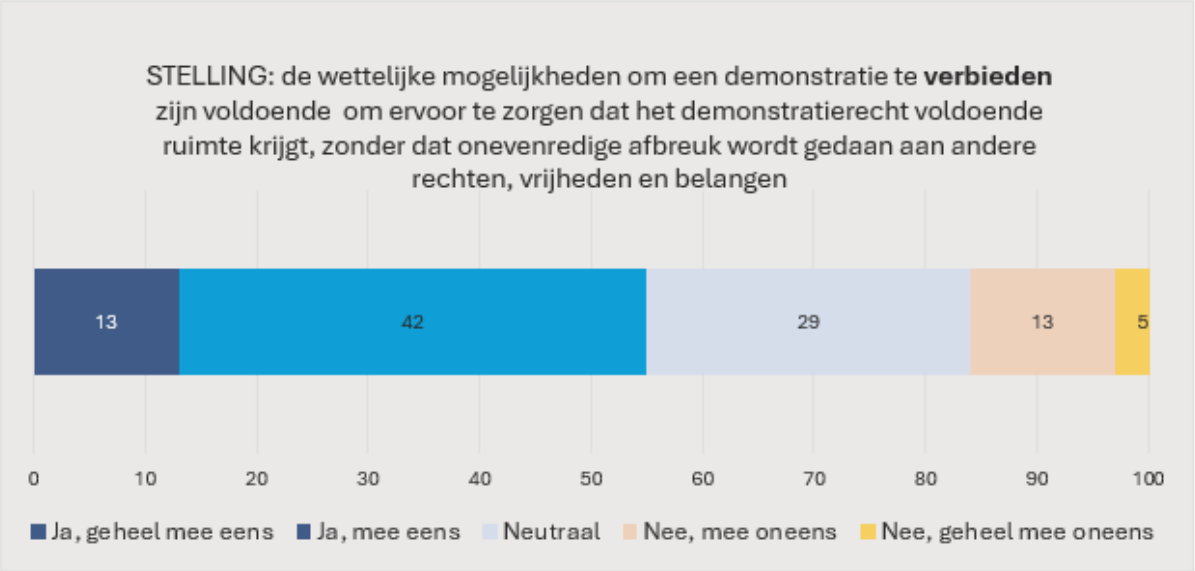
Aan gemeenten is gevraagd wie betrokken zijn bij het maken van de afweging of een demonstratie moet worden verboden dan wel beëindigd. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat het bij een verbod doorgaans gaat om de burgemeester, gemeentelijke juristen/beleidsadviseurs, politiefunctionarissen en in bredere 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.

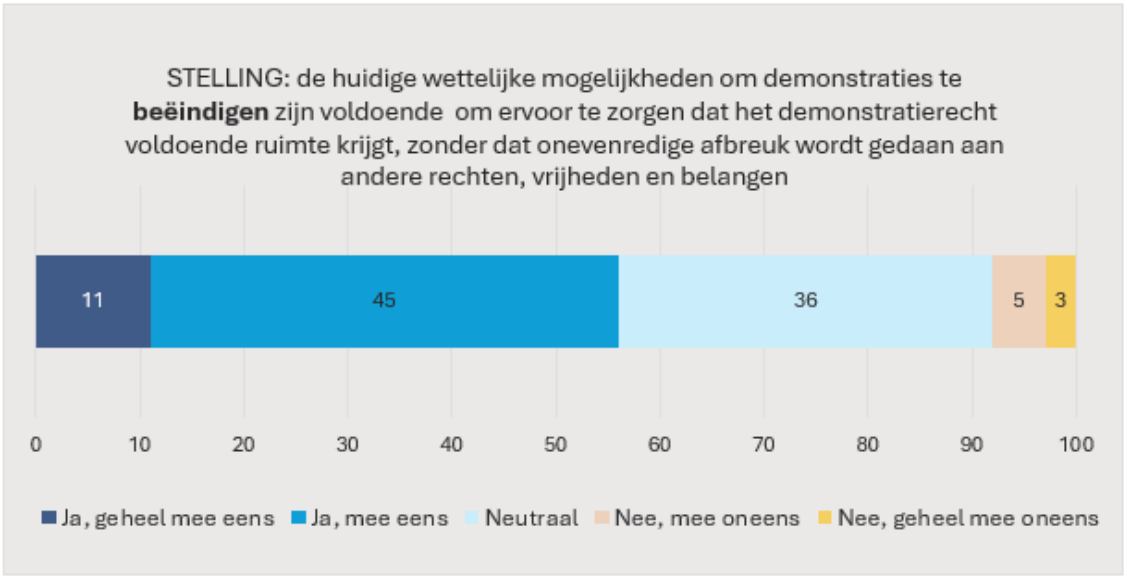
Figuur 7.8 Stelling ten aanzien van het verbieden van een demonstratie, in absolute aantallen (N=102)



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.

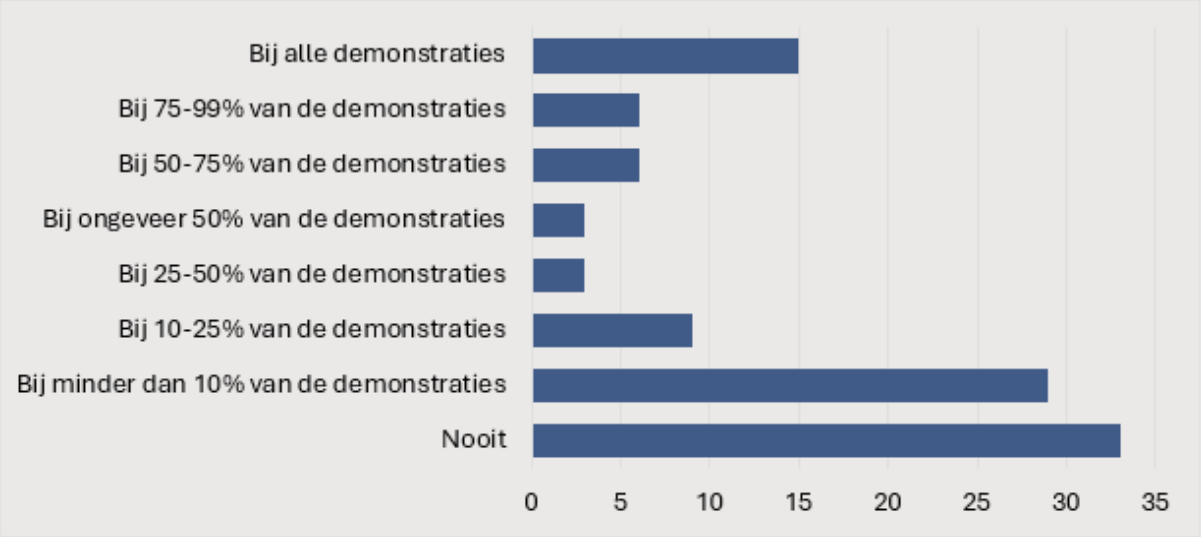
7.9.1 Mate waarin demonstraties worden beperkt

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.

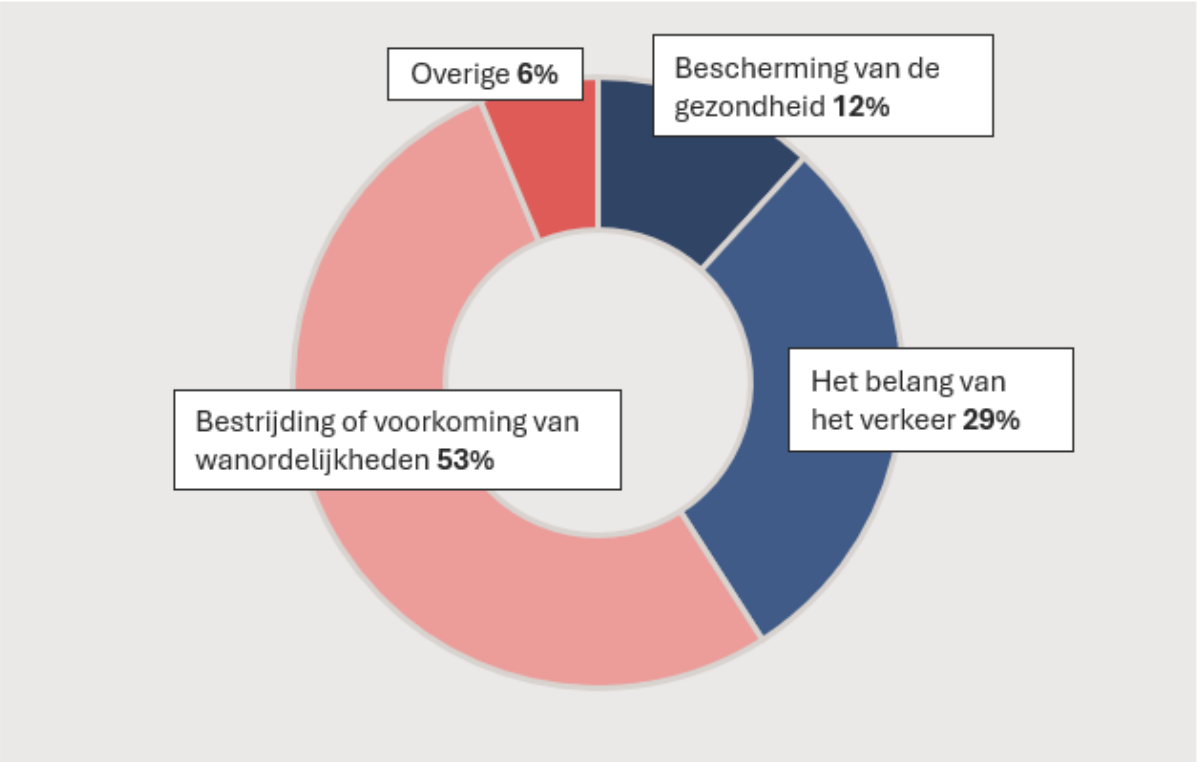
Tabel 7.4 Soort beperkingen, in absolute aantallen (N=71)[808]

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).

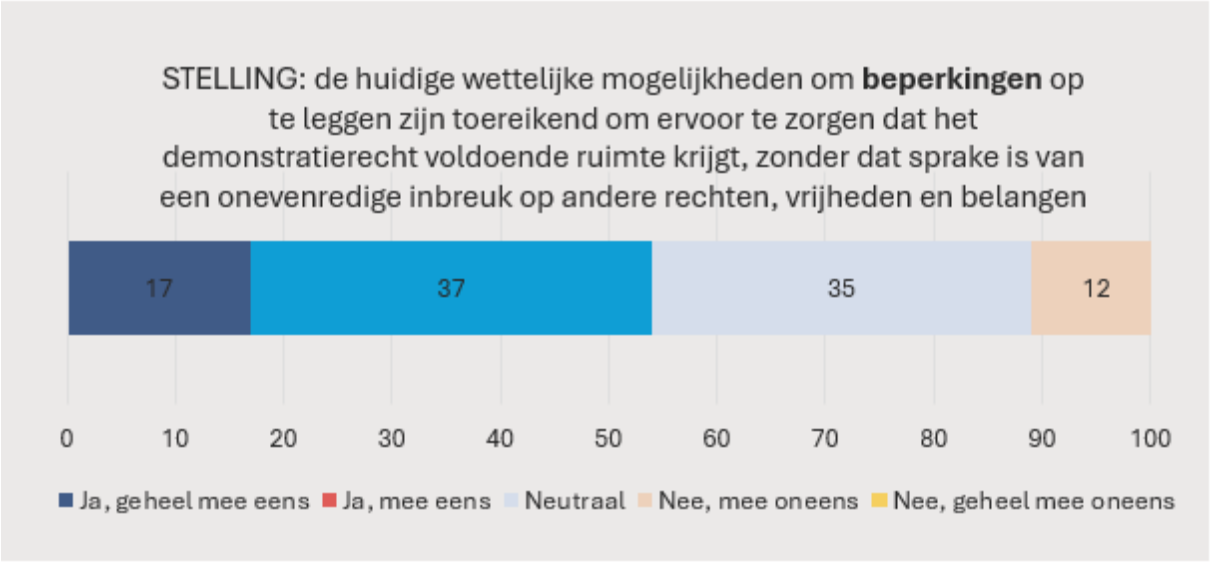
7.9.4 Toereikendheid van het wettelijk kader

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 behoeft 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.

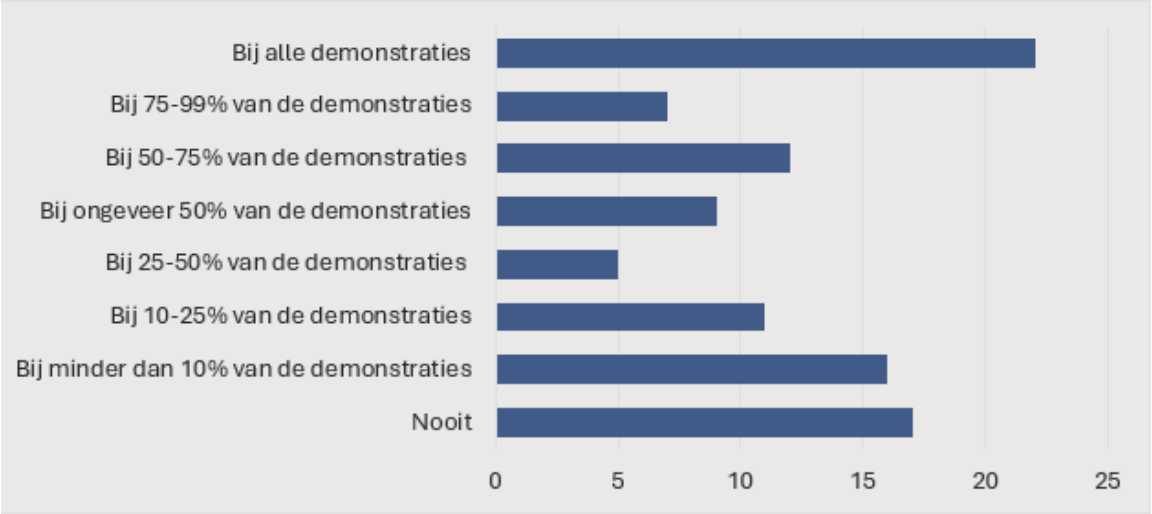
7.10 Het nemen van voorzorgsmaatregelen

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).

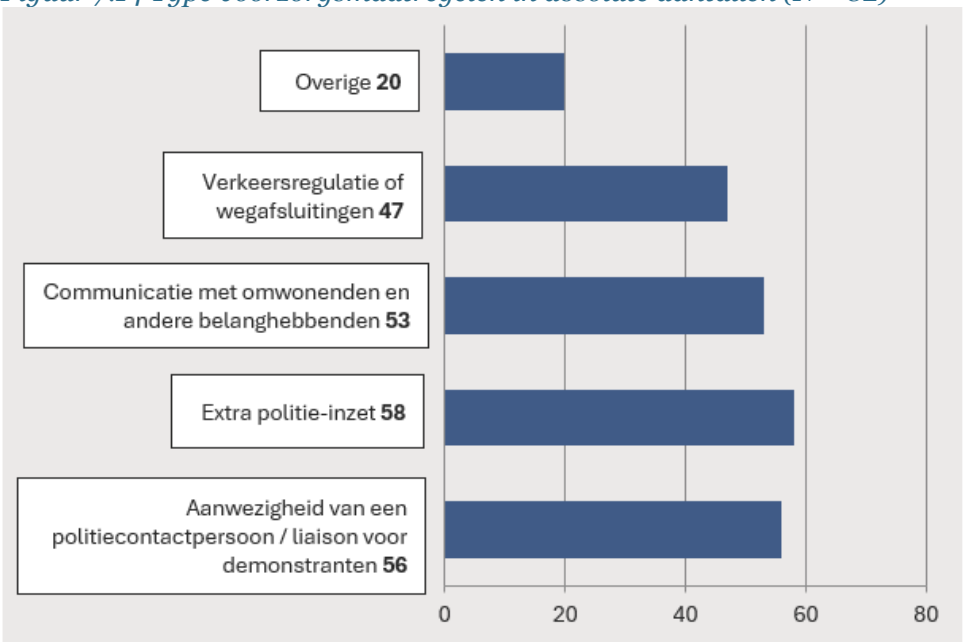
Figuur 7.13 Mate van voorzorgsmaatregelen bij demonstraties, in absolute aantallen (N= 99)



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.

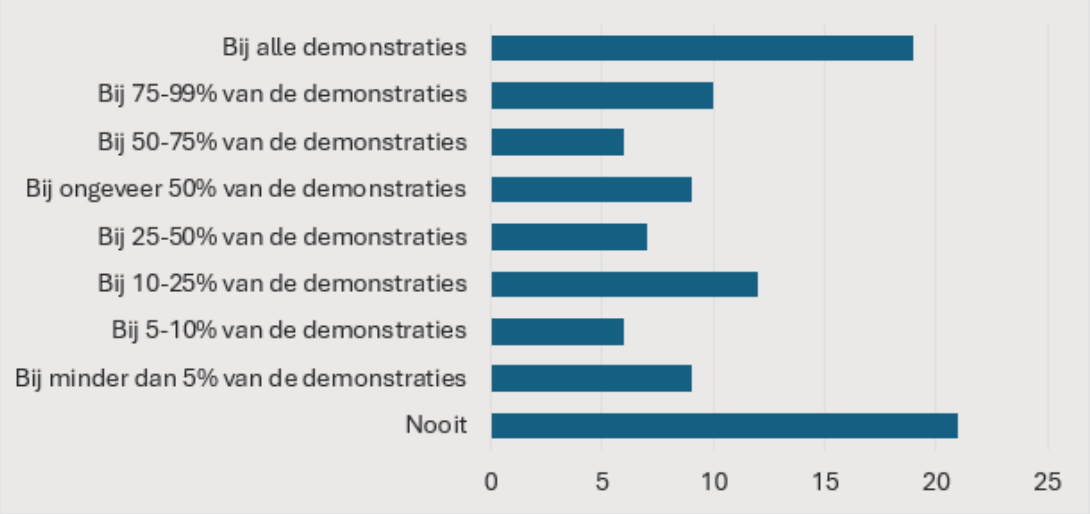
7.11 Inzet en rol van reguliere politie-eenheden en ME bij demonstraties

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.**

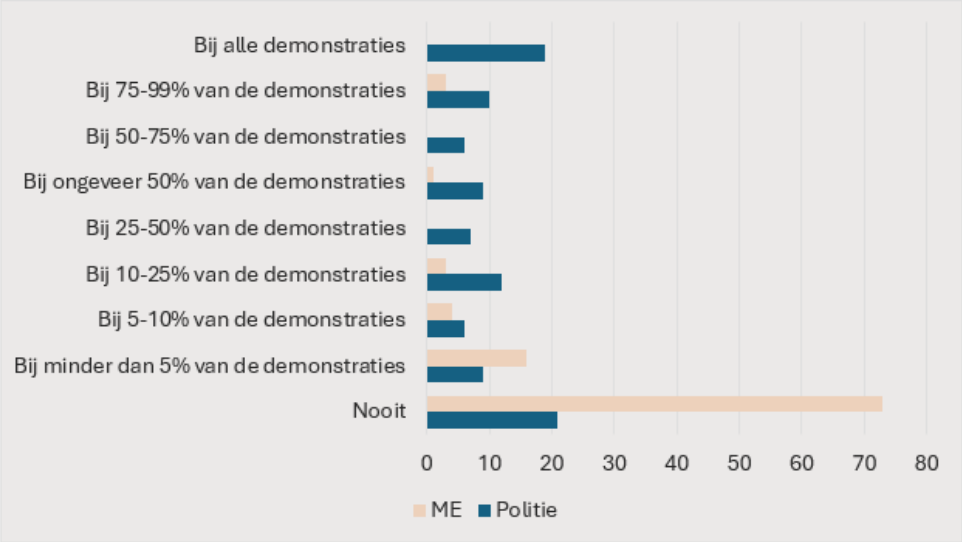
Figuur 7.15 Mate van politie-inzet tijdens demonstraties in absolute aantallen (N= 99)



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.

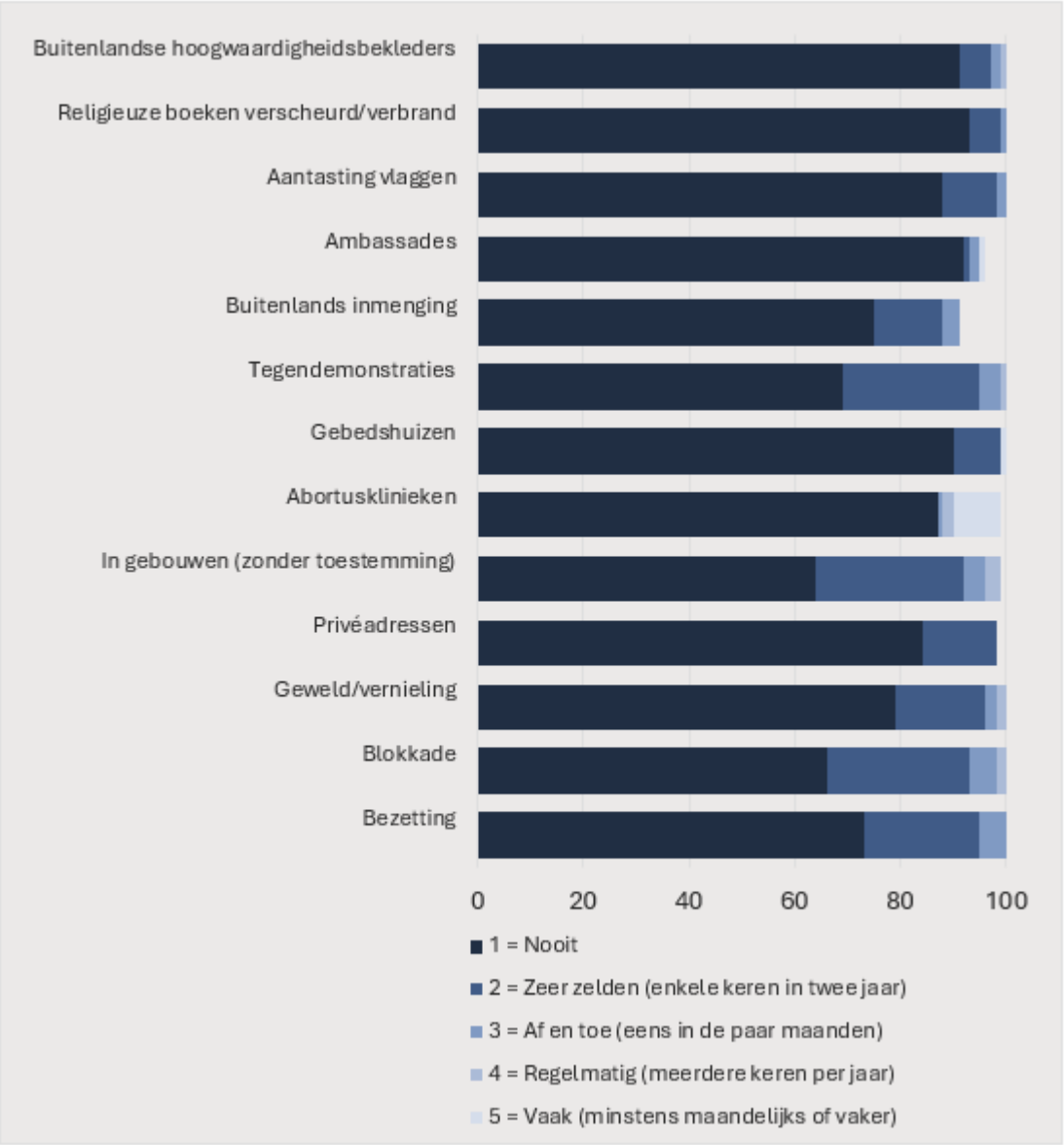
7.12 Bijzondere demonstratietypen

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

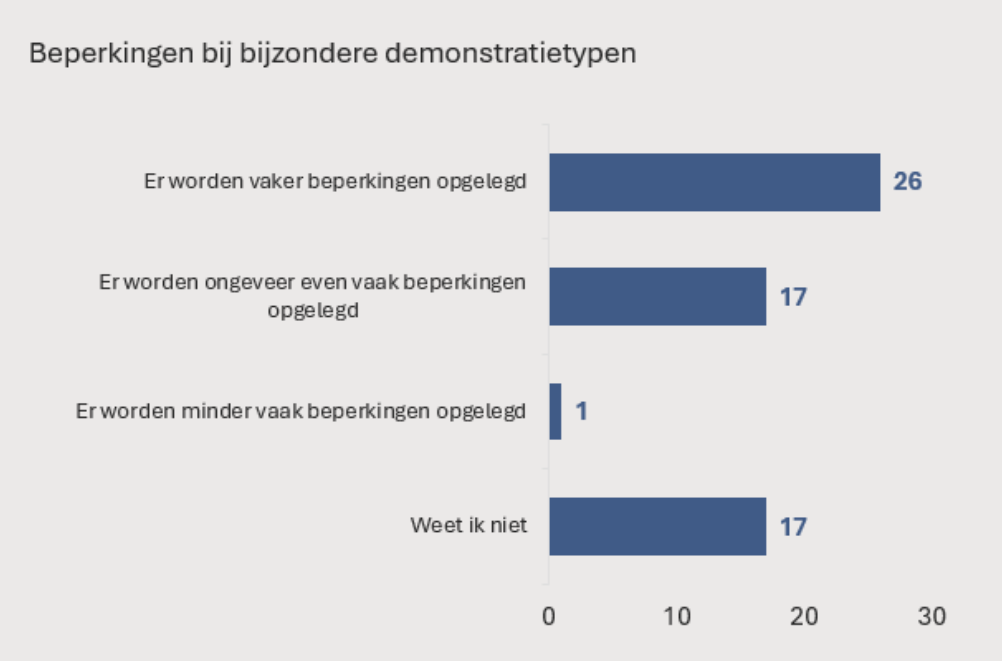
[815] Bij het stellen van deze vraag zijn de eerder in dit rapport besproken bijzondere demonstratietypen nader uitgesplitst in een aantal voorbeelden. Er zijn daarom in figuur 7.18 meer dan drie vormen van demonstraties opgenomen.
[816] De N betreft hier 100, waaronder 15 gemeenten die de optie 'weet 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.

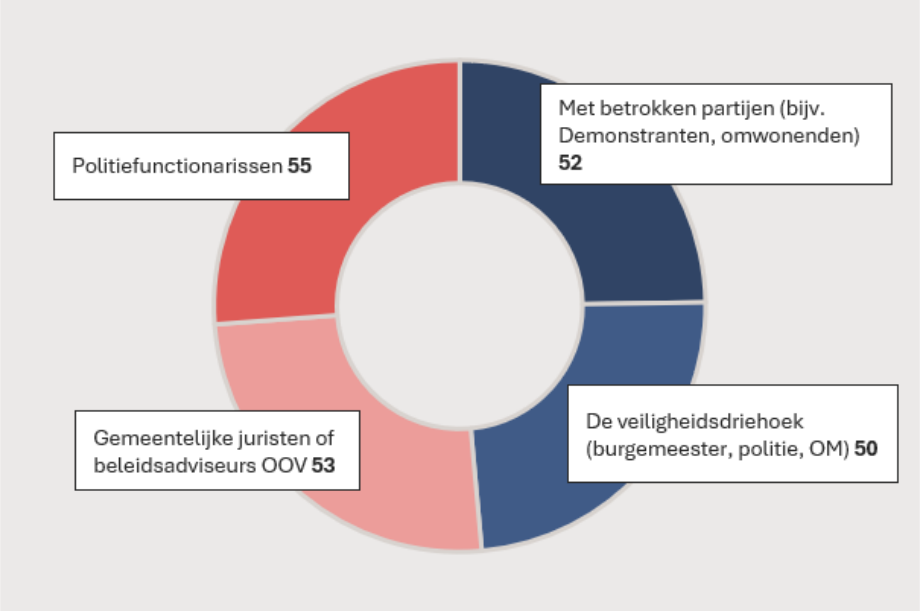
Figuur 7.19 Beperkingen bij bijzondere demonstratietypen, in absolute aantallen (N= 61)



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]

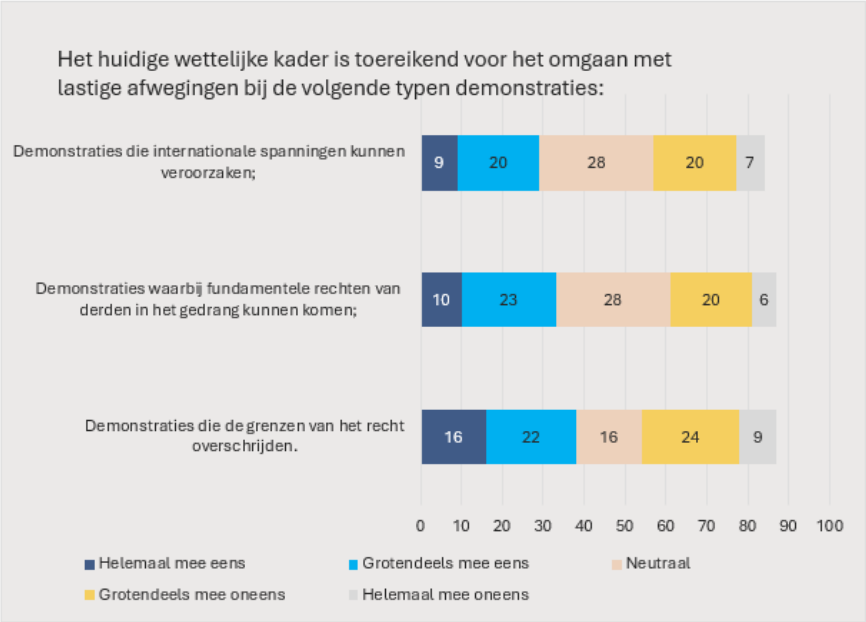


7.12.4 Toereikendheid van het wettelijk kader

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 Wom, 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 gesprekpartners 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 flyeren 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 uitingsvorm 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 'ventielfunctie' 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 gesprekpartners 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 wanordelijkhedencriterium 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 fundamenten 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 kortheidshalve de '**Versammlungsfreiheit**' genoemd. Deze 'Versammlungsfreiheit' omvat niet alleen het recht van vergadering, maar ook het recht om te demonsteren. '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.), *Versammlungsrecht 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, 'Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versammlungs-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 Zussammenkünfte 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 Entfaultung'.[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 BverwG 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.), *Versammlungsrecht 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 fur 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 uitspattingen 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.), *Versammlungsrecht 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 Versammlungsrecht*, München: Verlag C.H. Beck oHG 2024, p. 322.
[847] 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. 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.), *Versammlungsrecht 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.), *Versammlungsgesetze*, 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.

Waarschuwingsfunctie: 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 waarschuwingsfunctie 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 *Versamlungsgesetz***) 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 Hoofdlijnen Versammlungsrecht

In deze paragraaf – waarin we het 'Versammlungsrecht' in hoofdlijnen 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 Aufzuge' 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 Aufzuge**', terwijl we in artikel 8 GG de term 'Aufzuge' 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 'Aufzuge'. 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 'Aufzuge'.[870]

Een derde verschil tussen artikel 8 GG en de *Versammlungsgesetz* is dat laatstgenoemde enkel ziet op '**öffentliche** Versammlungen und Aufzuge', 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 Versmmlungsgesetz 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 Aufzuge' (paragraaf 3 VersG, artikelen 14-20).

Versammungsfreiheit-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 Bundesverfasssungsgericht 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 blijkens 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 deelstaatniveau 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 Donselaar & 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 'öffenlichte 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-Holstein[889] – de keuze gemaakt om in hun demonstratiewet enkel de 'öffentliche Sicherheit' nog als beperkings- en verbodscriterium op te nemen en het (waardevoorstellingen)criterium 'öffentliche Ordnung' achterwege te laten. Van de andere vier deelstaten met een eigen *Versammlungsgesetz* zijn er drie – Hessen, Nedersaksen en Saksen[890] – 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. 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; 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 Sakssen-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-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. 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 **vermommende 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 Rotenburg (Wümme) 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 ontneemt 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 'Groβdemonstration' – 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 gebruikgemaakt, 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.), *Versammlungsrecht 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 Versammlungsrecht*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH 2025, p. 348-352; M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht 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-Würtemberg), 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 *Landtaggesetz* Saarland). De deelstaat Brandenburg heeft in 2006 gebruikgemaakt van de sinds dat jaar toegekende deelstatelijke bevoegdheid om 'Versammlungsrecht'-regels uit te vaardigen door (enkel) artikel 16 van de federale *Versammlungsgesetz* te vervangen door de zogenoemde Brandenburgse *Gräberstätten-Versammlungsgesetz*. Die wet verbiedt demonstraties op of in de directe nabijheid van begraafplaatsen ('Gräberstätten').

[908] M. Breitbach, 'Bannkreise', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht 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 'Bannmeilengesetze'', *De Hofvijfer,* 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 parlementsgebouwen 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 Gesetsz 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 Buβgeldvorschriften') 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 Buβgeldvorschriften' (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 ongeregeldheden 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, 'Verfassungsrechteliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktionismus', *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 Buβgeldvorschriften' 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 vermommende 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 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 'Geldbuβe' – 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 vermommende 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 **opruiing** (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 Berlijn-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 19e eeuw en begin 20e 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 *Laepple*-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 ontneemt.[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 Universtitätsgelände? 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 demonstaties 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 abortusadviescentra[956] 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 persoonlijkheidsrecht ('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 wetswijzing 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 voortzetten[959] 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 *Schwangerschafskonfliktgesetz*, 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 Schwangerschafskonfliktgesetzes', 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 wetswijziging 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 ongeregeldheden 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 blijk 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 privésfeer 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 civilsociety' 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 luchthaventerrein** 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 wetvoorstel 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 verschaften 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 volksgezondheidbelangen – 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 demonstratierechtpraktijk.[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 ruimdenkendheid, 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 Gesellfschaft 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 Krösser) 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 Krösser) 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, ontneemt 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 Berlijn-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 wegennet 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 verkeersopstoppingen 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 wederspannigheid 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 Kamergericht Berlijn (de hoogste rechter van de staddeelstaat Berlijn) kwalificeert het Oberlandesgericht Dresden (de hoogste rechter van de deelstaat Saksen) het met lijm vastplakken aan de straat niet als weerspannigheid 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 "Klimakleben"' 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: Milderes 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 Vereiniging? 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 missbliebige 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 rechthebbende 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 ('Hausfreidensbruch' 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

[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.

gedaan op de **overmacht-noodtoestand** ('Rechtfertigender Notstand') in de zin van artikel 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 20e 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 Rechtvertigungsgrünrde', *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 Berlijn 10 juli 2024, 3 Ors 30/24–161 SRs 26/24, *NZV* 2025, 73 en de annotatie daaronder van T. Preuβ 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 Straβenblockaden durch Klimaaktivisten gem. § 240 StGB', *JuS* 2023, 401. Zie

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 klimaatactivisten 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 verhevigen. 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

in dit verband ook OLG Düsseldorf 21 september 2022, 4 RVs 48/22, *BeckRS* 2022, 29889, waarin deze hogerberoepsrechter – 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. Bönte 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 bezoeksters van deze centra en klinieken niet kan worden uitgesloten. Het algemene persoonlijkheidsrecht ('Allgemeines Persönlichkeitsrecht') van de bezoeksters 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 bezoeksters, nu dat een (op z'n minst) gelijkwaardig rechtsbelang betreft. Zo biedt het algemene persoonlijkheidsrecht bescherming tegen het opdringen van een mening aan de bezoeksters door de demonstranten en ook tegen fysieke en psychische 'Spießrutenlauf', dat zoveel betekent dat de bezoeksters zich publiekelijk blootgesteld en vernederd voelen door een vijandige menigte. Hiervan is sprake indien de demonstratie de kliniekbezoeksters 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 kliniekbezoeksters 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 Maagdenburg 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 bezoeksters 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 *Schwangerschaftskonfliktsgesetz*. 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 bezoeksters 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 bezoeksters 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 bezoekster 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 persoonlijkheidsrechten 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 demonsteren, staat in de eerste plaats het algemene persoonlijkheidsrecht 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 ontzegd. 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?', Tagesschau 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-gedetineerde 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 Berlijn in 2012 dat een verbod op een demonstratie bij de woning van de toenmalige burgemeester van Berlijn 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 Berlijn 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 ongeregeldheden 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)politionele noodtoestand.

Indien zowel de demonstratie als de tegendemonstratie vreedzaam is, dan dienen de autoriteiten **een gevarenprognose te maken waarbij de tegenstrijdige belangen tegen elkaar worden afgewogen**. Als er sprake is van strijd met het hierboven genoemde verstoringsverbod 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 Berlijn-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 gevoelen 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 hof[1045] – worden vastgesteld dat er **van de specifieke aard en vorm van de tegendemonstratie een provocatief karakter uitgaat dat het morele gevoelen 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.

Erdogan[1050]). 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 vervallen[1051]) 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 smaadgedicht 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 toiletpapier 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 geënsceneerd 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,* Berlijn: 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 'Bundesverfasssungsgericht'). 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 rechtspraktijk 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 wederspannigheid (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 blokkade- 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 smaadgedicht, 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: Routlegde 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 demonstratie vrijheid 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 PeacefulProtesters: 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 afweging 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 afweging 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 onvoldoende 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 personen[1099]) 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 snelwegen[1112] – 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/cjeegzv09l3o.
[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 toetst[1128] – 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_0.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_0.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 313re en role, of the unelected House 313re en313 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 demonstratie vrijheid 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 protesttactieken, 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 olieraffinaderijen 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 vastkenenen), 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 fietssloten, 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', E*astminster: 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', E*astminster: 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 klimaatactivisten 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 demonstratie vrijheid 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 bezien 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 verhult'** 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.
[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 verweergrond. 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-gerelateerde 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/6641d6c9993111924d9d32e2/114792_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.
[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 erfvredebreuk 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 gebouwen[1287]) 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/c0qg2yek8dyo.
[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 statutes of Kemal Atatűrk. 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://researchbriefinti-ags.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 lastiggevallen, 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 onderzoeksinstellingen 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 Walfare– 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 uitspreekt 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 bekritiseerde[1321] 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 beledigende 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 strafrechtspraak) 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 sanctionering 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 beleidshervormingen** 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 toestemmingsregime** 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 19e eeuw bleef de regelgeving restrictief, maar een Wet van 30 juni 1881[1336] 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 demonstaties 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. 3131-15[1341] 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 circulaire[1342] 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 Grondwet[1343] 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]

- ***Attroupement* (samenscholing):** Een *attroupement* 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.

gekwalificeerd 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 jurisprudentie[1350] 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 zelf[1358]). 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 1er 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 (*Fraisse*) ; 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 matregel 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 prefecten[1368] 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', *JurisClasseur 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'Etat 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 1997[1381] 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'Etat 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 ondeugdelijke 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 verbodsbesluiten, 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 samenscholing ('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 voertuigdoorzoekingen 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 securité 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 onteren ('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 ongeregeldheden 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 overtreders (*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 samenscholing 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 *attroupement* wanneer zich wanordelijkheden of gewelddadige incidenten voordoen**. Een samenscholing 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 samenscholing 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 samenscholing, 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 samenscholing** 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 samenscholing, kan een maximale gevangenisstraf van één jaar en een boete van maximaal € 15.000,- worden opgelegd. Leidt de opruiing wel tot een gewapende samenscholing, 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'Etat 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° 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 gevaarzetting. 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, 10e 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 spandoeken, 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 ontregelen 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 2022[1423] – 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 vervolgde 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 redeneerfout 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 universiteit[1440] 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 : Destructions, 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 : Destructions, 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 : Destructions, 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 verzwaard 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' ('bendevorming'), 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 : Destructions, 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 : Destructions, 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-abortusteksten[1464] **– 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 ontaardt 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 moslimgemeenschap. 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 islamofoob 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 vooralsnog onder welke omstandigheden vernieling van een religieus geschrift onder een wettelijke delictsomschrijving 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 en378er 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. Rijpkema, *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 fundamenten 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 uitgaan 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 Bellknap 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 principieel 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 **rekenschap 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 Psychologie 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 fundamenten 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 rechtsprekende 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 Rijpkema

[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.raadvanstate.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 Rijpkema 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 bekritiseren. 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 fundamenten 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. Rijpkema, *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. Rijpkema & 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 fundamenten van de democratische samenleving afwijst.[1510]

Een bezwaar tegen deze uitleg van de artikelen 137c en 137d Sr is dat het aanzetten tot onverdraagzaamheid 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 bekritiseren 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 graanhandelaren 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 Rijpkema en de kritische filosofie van Popper waarop Rijpkema 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 Bellknap 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 Bellknap 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 uitingsvorm 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 musea[1537] en het gooien van milkshakes naar radicaal-rechtse politici[1538] 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. Eén 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 auteurs[1542] 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 fundamenten 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 **materiele 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 fundamenten 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 bekritiseren 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 rekenschap 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, alsook 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 demonsteren. 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 onderzoekvraag

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 wanordelijkhedencriterium 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, **luidt 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 bezien 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 ventielfunctie 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 steevast 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 ventielfunctie 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 'Bundesverfasssungsgericht') 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 rechten[1554] – 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, 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 IVBPR). 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 toenemen. 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 gesprekpartners 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 bezien 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 overlappende 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 (WGK026600), 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).
[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 ventielfunctie 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 tegendemonstratie), 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. 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 schaart 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/webforms/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.

toekomt. 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 geëigend 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 blijven[1595] – 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 Brouwer[1601] – **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 gevarenzone? 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 rechtspraktijk, 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 leggen[1622]; 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 verstorende 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 gelet op het APV-verbod op open vuur in de publieke ruimte. Het verbieden van het gebruiken van vuur raakt volgens verschillende burgemeesters aan de uitingsvorm 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, 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 (politieen/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 gerichter 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 politiesurveillance 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 bezien 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 ventielfunctie 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 (noodverordeningsbevoegdheid) 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 tijden 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 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 respecteren[1644]; 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 Ilinden/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 Ilinden 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./Duitslan*d)
- 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 (*Yilmaz Yildiz 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. Preuβ
- 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 (Fraisse)
- 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, 10e 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 Schwangerschafskonfliktgesetzes', 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 : Destructions, 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 Universtitätsgelände? 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.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder,* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 856-896.

- **Brinsa e.a. 2020**
S. Brinsa e.a., 'Straf- und Buβgeldvorschriften', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht 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 Strafblad* 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://researchbriefings.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.

- **Ehrard & 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_0.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/.

- **Gucy 2027**
C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017.

- **Gucy & 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 fur 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 Rechtvertigungsgrünrde', *JA* 2023, 649.

- **Home Office 2004**
Home Office, 'Animal Walfare– 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 ván godsdienst of vrijheid van gódsdienst?', *De Hofvijver* 28 september 2023, jaargang 13, nr. 144, www. 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.

- **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 & Papenfuβ 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 & Gosztonyi 2025**
G.V. Lendvai & G. Gosztonyi, '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, 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/.

- **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', E*astminster: 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.

- **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, 'Verfassungsrechteliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktionismus', *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 Gesetsz 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 Bellknap 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.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder,* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 1089-1097.

- **Renzikowski 2020b**
J. Renzikowski, 'Landfriedensbruch', in: M. Breitbach & D. Deiseroth (red.), *Versammlungsrecht 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.), *Versammlungsrecht 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 'Bannmeilengesetze'', *De Hofvijfer,* 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 Strafblad* 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.

- **Rijpkema 2015**
B.R. Rijpkema, *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', *JurisClasseur 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.

- **Singelnstein & Winkler 2023**
T. Singelnstein & 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: Routlegde 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 Psychologie 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.

- **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 : Destructions, 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.

- **Wenglarcyzk 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 Straβenblockaden 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 Recht(swetenschappen)
- 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 directeuren abortusklinieken
- Interview met een advocaat openbare-orderecht 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 rechtspraktijk: 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 oneven-redig 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 hoogwaardigheidsbeklederss

— 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?