ANTWOORDEN OP RECENTE DEMONSTRATIE- EN VERGADERINGS-RECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

EEN ONDERZOEK NAAR ANTWOORDEN OP DEMONSTRATIE- EN VERGADERINGSRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN IN HET NEDERLANDSE RECHT DIE ZICH NA DE EVALUATIE VAN DE WET OPENBARE MANIFESTATIES IN 2015 TOT OP HEDEN (MEDIO 2021) VOORDOEN

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

ONDER REDACTIE VAN

MR. DR. B. ROORDA
PROF. MR. DR. J.G. BROUWER
PROF. MR. DR. A.E. SCHILDER

1 NOVEMBER 2021

Inhoudsopgave

Introductie onderzoek 1
1. Inleiding 1
2. Vraagstukken 1
2.1 Eenmensprotest 1
2.2 Verkeersbelang 2
2.3 Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken 2
2.4 Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten 2
2.5 Bufferzones bij abortusklinieken 3
2.6 Verbod op gezichtsbedekking bij manifestaties 3
2.7 Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen inzake diplomatiek verkeer en consulaire betrekkingen 3
2.8 Reikwijdte van het begrip 'vergadering' 4
2.9 Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud 4
3. Onderzoeksmethoden 4
3.1 Inventarisatie van de vraagstukken 4
3.2 Analyse van wetgeving, literatuur, jurisprudentie en praktijk 4
4. Opzet en organisatie 4
5. Overzicht van de inhoud 5
Hoofdstuk 1 De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijk kader 6
1. Inleiding 6
2. Reikwijdte van het demonstratie- en vergaderingsrecht 6
2.1 Artikel 20 UVRM en artikel 21 IVBPR 6
2.2 Artikel 11 EVRM 7
2.3 Artikel 12 Hv EU 12
2.4 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 12
2.5 Artikel 9 Gw 13
3.1 Voorwaarden aan een beperking van het demonstratie- en vergaderingsrecht 17
3.1 Artikel 21, tweede zin, IVBPR en artikel 5 IVBPR 17
3.2 Artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 17 EVRM 20
3.3 Artikel 52 Hv EU en artikel 54 Hv EU 26
3.4 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly 26
3.5 Artikel 9 lid 1 en 2 Gw 28
4. Conclusie 37
Hoofdstuk 2 Eenmensprotest 40
1. Inleiding 40
2. Het recht op vrijheid van meningsuiting 41

2.1 Artikel 7 Gw ... 41
2.2 Artikel 10 EVRM ... 44
2.3 Het eenmensprotest in relatie tot artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM ... 45
3. De G4 over eenmensprotesten ... 46
3.1 Vraag 1: Over welke juridische middelen denkt u als (lokale) overheid te beschikken in de omgang met eenmensprotesten? Heeft u specifieke regels gesteld in uw APV? ... 46
3.2 Vraag 2: Worstelt u wel eens met de vraag hoe als (lokale) overheid om te gaan met eenmensprotesten? Zo ja: (a) Waar loopt u tegenaan? (b) Heeft u behoefte aan meer/andere juridische middelen dan de juridische middelen bedoeld in vraag 1? ... 47
3.3 Vraag 3: Heeft u behoefte aan een juridische handreiking over hoe u als (lokale) overheid om kunt/dient te gaan met eenmensprotesten? Zo ja, wat zou u hier graag in terug willen zien? ... 49
4. Toetsing gevonden antwoorden ... 50
4.1 Omgang met eenmensprotesten op grond van algemene APV-bepalingen ... 50
4.2 De lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester ex artikel 172 lid 3 Gemw ... 50
4.3 Grensgevallen: eenmensprotest of betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties? ... 51
4.4 'Symbolic conduct' ... 52
4.5 Kennisgevingsuitnodiging/aanmeldmogelijkheid ... 53
4.6 Eenmensprotest-bepaling op APV-niveau ... 54
5. Conclusie ... 54
Hoofdstuk 3 Verkeersbelang ... 57
1. Inleiding ... 57
2. Ruimte die het recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium ... 57
2.1 Ruimte die het internationale recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium 57
2.2 Ruimte die het nationale recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium ... 58
3. Oplossingsrichtingen ... 66
4. Conclusie ... 68
Hoofdstuk 4 Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken ... 69
1. Inleiding ... 69
2. Analyse van de Nederlandse rechtspraak inzake woonwagenkampdemonstraties ... 70
2.1 De grote lijnen in de rechtspraak ... 71
2.2 Gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden ... 75
2.3 Samenvatting ... 82
3. Toetsing van de Nederlandse rechtspraak inzake woonwagenkampdemonstraties ... 83
3.1 De kwalificatie van de woonwagenkampdemonstratie als beschermde betoging/vergadering ... 84
3.2 Beperkingen van woonwagenkampdemonstraties in het licht van de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen ... 87
3.3 Toetsing van de geanalyseerde uitspraken ... 92

3.4 Samenvatting ... 95
4. Conclusie ... 96
5. Bijlage 1: samenvatting rechterlijke uitspraken ... 98
Hoofdstuk 5 Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten ... 114
1. Inleiding ... 114
2. Strafbaarstelling van gedragingen van demonstranten en het internationale recht ... 114
3. Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten volgens het nationale recht ... 118
3.1 Inhoudelijke factoren die kunnen bijdragen aan niet-strafbaarheid ... 118
3.2 Niet-inhoudelijke factoren die kunnen bijdragen aan niet-strafbaarheid ... 120
3.3 Strafbaarheid vanwege niet-naleven Wom-voorschriften ... 123
3.4 Strafbaarheid van gedragingen van tegenactievoerders ... 123
3.5 Een bijzondere zaak: demonstratiebereidheid speelt mee bij de oplegging van een forse voorwaardelijke straf als stok achter de deur ... 124
3.6 Resumé ... 125
4. Conclusie ... 126
5. Bijlage 1 ... 127
Hoofdstuk 6 Bufferzones bij abortusklinieken ... 183
1. Inleiding ... 183
2. Internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader ... 183
2.1 Internationaalrechtelijk kader ... 184
2.2 Grondwettelijk kader ... 190
3. Beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken in de Nederlandse rechtspraktijk, rechtspraak en literatuur ... 192
3.1 Beperkingen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties ... 192
3.2 Beperkingen vallen niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht ... 199
3.3 Beperking op basis van een afweging van botsende grondrechten ... 200
3.4 Civielrechtelijk verbod ... 202
3.5 Strafrechtelijk feit ... 202
4. Analyse beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken in andere landen ... 204
4.1 Duitsland ... 204
4.2 Engeland ... 209
4.3 Australië ... 212
4.4 Canada ... 214
4.5 De Verenigde Staten ... 216
5. Toetsing beperkingen aan internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader ... 220
5.1 Niet onder reikwijdte van demonstratierecht ... 221
5.2 Beperkingen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties ... 222
5.3 Civielrechtelijke weg ... 226
5.4 Strafrechtelijke weg ... 226

5.5 Afweging grondrechten 228
6. Schematisch overzicht van de mogelijke juridische oplossingen 230
7. Conclusie 233
Hoofdstuk 7 Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties 235
1. Inleiding 235
1.1 Aanleiding en inhoud van het onderzoek 235
1.2 Methodologische verantwoording 236
2. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties vanuit internationaalrechtelijk en grondwettelijk perspectief 236
2.1 Inleiding 236
2.2 Het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid vanuit internationaalrechtelijk perspectief 237
2.3 Het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid in de Nederlandse Grondwet 240
2.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding vanuit internationaalrechtelijk perspectief 242
2.5 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties vanuit internationaalrechtelijk perspectief 244
2.6 Conclusie 246
3. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Nederlandse recht 246
3.1 Inleiding 247
3.2 Het demonstratierecht in Nederland 247
3.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Nederland 251
3.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Nederland 254
3.5 Conclusie 259
4. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Belgische recht 260
4.1 Inleiding 260
4.2 Het demonstratierecht in België 260
4.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in België 264
4.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in België 268
4.5 Conclusie 271
5. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Duitse recht 271
5.1 Inleiding 271
5.2 Het demonstratierecht in Duitsland 271
5.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Duitsland 274
5.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Duitsland 276
5.5 Conclusie 280
6. Rechtsvergelijkende analyse, aandachtspunten, voorstellen & eindconclusie 281
6.1 Inleiding 281
6.2 Rechtsvergelijkende analyse 281

6.3 Internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader 284
6.4 Aandachtspunten en voorstellen 286
6.5 Eindconclusie 288
Hoofdstuk 8 Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen 290
1. Inleiding 290
2. Gevonden antwoorden op vraagstuk in het Nederlandse recht 290
3. Internationaal recht en het recht van andere landen over dit vraagstuk 293
4. Conclusie 296
Hoofdstuk 9 Reikwijdte van het begrip 'vergadering' 298
1. Inleiding 298
2. Gevonden antwoorden op vraagstuk 298
3. Conclusie 309
Hoofdstuk 10 Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud 311
1. Inleiding 311
2. Het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie in het Nederlandse recht 311
3. Het internationale recht en het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie 313
4. Het recht van andere landen en het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie 314
5. Rechtsvergelijkende opmerkingen 315
6. Conclusie 317
Hoofdstuk 11 Samenvatting 318
1. De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijk kader 318
2. Eenmensprotest 319
3. Verkeersbelang 320
4. Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken 321
5. Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten 323
6. Bufferzones bij abortusklinieken 323
7. Verbod op gezichtsbedekkende kleding en mondkapjesplicht bij manifestaties 324
8. Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen 325
9. Reikwijdte van het begrip 'vergadering' 326
10. Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud 328
Bronnenlijst 329
1. Literatuurregister 329
2. Jurisprudentieregister 336
2.1 Rechtbanken 336
2.2 Gerechtshoven 340
2.3 Hoge Raad 341
2.4 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 342
2.5 Afdeling Rechtspraak van de Raad van State 343

2.6 Europees Hof voor de Rechten van de Mens 343
2.7 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens 346
2.8 Hof van Justitie van de Europese Unie / Europese Gemeenschap 347
2.9 Internationaal Gerechtshof 347
2.10 Buitenlandse gerechten 347
3. Parlementaire stukken 348
3.1 Nederland 348
3.2 België 349
3.3 Duitsland 350
4. Overige bronnen 350
4.1 Wom-besluiten en gemeentelijke documenten (t.b.v. hoofdstuk 6) 350
4.2 Nieuwsberichten (chronologisch) 352
4.3 Overige (alfabetisch) 352

Introductie onderzoek

1. Inleiding

In 2015 hebben wij – mr. dr. B. Roorda, prof. mr. dr. J.G. Brouwer en prof. mr. dr. A.E. Schilder – in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) de Wet openbare manifestaties (Wom) geëvalueerd, resulterend in een evaluatierapport van 3 juli 2015.[1] Naar aanleiding van deze evaluatie is er door tussenkomst van de minister een beleidsdocument tot stand gebracht, het 'Handboek Demonstreren Bijkans Heilig', waarin de belangrijkste pijnpunten worden getackeld. Bovendien heeft de minister aangegeven de Wet openbare manifestaties op enkele punten te zullen wijzigen.[2]

Zes jaren verder dienen zich met betrekking tot de toepassing van de Wet openbare manifestaties nieuwe vraagstukken aan in een omvang die een her-evaluatie meer dan de moeite waard maakt. Dit gaat vooral op voor het recht tot betoging – een van de drie grondrechten waarvan de Wet openbare manifestaties de uitoefening regelt. Verwonderlijk is dit niet, betogingen hebben in de recente tijd een hoge vlucht genomen, hetgeen geresulteerd heeft in een enorme diversiteit van onderwerpen en de meest uiteenlopende vormen van demonstraties.

Ook met betrekking tot de in de Wet openbare manifestaties geregelde vergaderingsvrijheid zijn er inmiddels prangende vragen gerezen. Het betreft prangende vragen in verband met de reikwijdte van dit grondrecht en hiermee samenhangend de mogelijkheid van het beperken van dit recht.

In paragraaf 2 van deze introductie zetten wij allereerst de door ons gesignaleerde recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken kort op een rij. Vervolgens gaan wij in paragraaf 3 in op de onderzoeksmethoden die wij hanteren om te komen tot antwoorden op deze vraagstukken. In paragraaf 4 volgt de opzet en organisatie van dit onderzoek. Tot slot sluiten we in paragraaf 5 deze introductie af met een overzicht van de inhoud van dit tien hoofdstukkende tellende onderzoek.

Bij alle problemen die we hieronder behandelen, is de impliciete slotvraag steeds of de Wet openbare manifestaties dan wel een hiermee samenhangende wet wijziging of aanvulling behoeft.

2. Vraagstukken

2.1 Eenmensprotest

In de Wom-evaluatie van 2015 komen wij tot de conclusie dat eenmensprotesten niet onder de Wet openbare manifestaties vallen. Om die reden deden wij de suggestie om een praktijkhandleiding op te stellen voor burgemeesters en politie waarin nauwkeurig wordt aangegeven hoe om te gaan met deze protesten. Mede naar aanleiding hiervan is in 2018 het 'Handboek Demonstreren Bijkans Heilig' uitgegeven door de gemeente Amsterdam, de Nationale politie en het Openbaar Ministerie. Gebleken is dat de (zeer summiere) aandacht voor het eenmensprotest in dit handboek de problemen in de rechtspraktijk tot op heden niet heeft opgelost. Er bestaat nog altijd onduidelijkheid over de wijze waarop deze bijzondere vorm van actievoeren kan worden gereguleerd. Zo dacht de burgemeester van de gemeente Amsterdam in 2019 nog een eenmensprotest op de Dam op grond van de Wet openbare manifestaties te kunnen beperken. De rechter oordeelde echter dat de pro Palestina-actievoerder ten onrechte werd beperkt in een ander grondrecht – de vrijheid van meningsuiting.[3]

Een en ander maakt dat de behoefte bij onder meer gemeenten als Amsterdam en Den Haag aan duidelijkheid inzake het reguleren van eenmensprotesten groot is.

[1] Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34 324, nr. 1.
[2] Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 324, nr. 2. De wet is op het moment van dit schrijven overigens nog niet gewijzigd. Zie voor onze reactie op de reactie van de minister: Roorda, Brouwer & Schilder 2017.
[3] Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275.

2.2 Verkeersbelang

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) heeft zich enkele jaren geleden zeer kritisch uitgelaten over het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' in artikel 2 Wom, op grond waarvan een manifestatie op een openbare plaats in Nederland kan worden verboden of beperkt. De internationale mensenrechtenstandaards zouden zich verzetten tegen een dergelijk criterium.[4] Demonstraties op (snel)wegen, met name die van de boeren, maakten recentelijk echter duidelijk dat er de nodige haken en ogen aan zitten aan het schrappen van dit verbod- en beperkingscriterium in de Wet openbare manifestaties. In dit licht onderzoeken we of er een oplossing kan worden gevonden die tegemoetkomt aan de internationaalrechtelijke kritiek, zonder dat de rechtspraktijk hierdoor onevenredig nadeel ondervindt.

2.3 Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken

Sinds 2018 zijn er meer dan tien rechterlijke uitspraken gedaan over de (on)toelaatbaarheid van beperkingen van woonwagenkampdemonstraties.[5] De uitspraken zien doorgaans op twee vragen: is het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd te kwalificeren als een betoging in de zin van artikel 9 Grondwet (Gw)? En kan een dergelijk protest worden beperkt op grond van een bestuursrechtelijke herstelsanctie vanwege strijd met het bestemmingsplan? Volgens sommige rechters komt deze vorm van demonstreren wel degelijk grondwettelijke bescherming toe en kan een beperking niet zijn grondslag vinden in strijdigheid met een bestemmingsplan. Andere rechters komen met een diametraal hier tegenover staand oordeel: het betreft geen grondwettelijk beschermde betoging. En zelfs als het wel om een betoging zou gaan, dan nog zou dit het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken niet ter zijde stellen. Gelet op de uiteenlopende uitspraken in dezen is de rechtspraktijk gediend met een onderzoek naar een eenduidig antwoord voor dit vraagstuk. Niet alleen voor woonwagenkampdemonstraties, maar ook voor andere demonstraties waarbij de vraag speelt in hoeverre een bestuursrechtelijke herstelsanctie de uitoefening van de demonstratievrijheid kan beperken.

2.4 Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten

In mei 2019 oordeelt de Rechtbank Amsterdam dat Greenpeace-demonstranten die de Mijnbouwwet overtreden door een boorplatform op de Noordzee te bezetten, niet strafbaar zijn, gelet op de aan hen toekomende bescherming van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM.[6] Voor Farmers Defence Force (FDF) vormt deze uitspraak een rechtvaardiging voor de vorm van boerenprotesten medio 2020. Het besluit van de voorzitters van de drie noordelijke veiligheidsregio's om trekkers bij demonstraties te verbieden zou een schending van het demonstratierecht opleveren. 'Greenpeace mocht van de rechter een boorplatform bezetten, waarom zouden wij geen wegen mogen blokkeren', aldus FDF.[7] De schijnbare tegenstrijdigheid maakt het om onderzoek te doen naar het antwoord op de vraag in hoeverre de beschering van de demonstratievrijheid

[4] OSCE/ODIHR 2014b, p. 37 en 40.

[5] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839; Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854; Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087; Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160; Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007; Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738.

[6] Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019, 479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer; in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.

[7] Zie nieuwsbericht 'Farmers Defence Force vecht trekkerverbod aan: 'regelrechte inbreuk op het demonstratierecht'', www.dvhn.nl, 7 juli 2020.

zoals neergelegd in onze Grondwet en in internationale verdagen, de strafbaarheid van gedragingen aan demonstranten kan ontnemen.[8]

2.5 Bufferzones bij abortusklinieken

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geeft in maart 2019 te kennen dat hij achter het idee staat om bufferzones bij abortusklinieken te hanteren bij demonstaties in de buurt van abortusklinieken. Hiermee kan worden voorkomen dat demonstranten bezoekers van een zodanige kliniek kunnen 'lastigvallen'.[9] Hoeveel ruimte biedt het recht hieraan? En valt het individueel aanspreken van bezoekers van een abortuskliniek onder de reikwijdte van het demonstratierecht? Deze laatste vraag moet volgens een recente uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland ontkennend worden beantwoord.[10] De uitspraak vormde voor de gemeenteraad van Groningen reden om de burgemeester te vragen naar de consequenties hiervan.[11] Ook uit andere gemeenten bereikten ons vragen naar de juridische consequenties hiervan. Genoeg reden om hier nader onderzoek naar te doen.

2.6 Verbod op gezichtsbedekking bij manifestaties

Op 12 juni 2018 is in een motie van de Eerste Kamer aan de regering verzocht om de wenselijkheid te onderzoeken van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties en demonstraties.[12] Uit onderzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat bij bevraagde gemeenten geen behoefte bestaat aan de invoering van een dergelijk verbod, burgemeesters menen voldoende mogelijkheden te hebben voor een dergelijk verbod op basis van de huidige wet.[13] Het is echter zeer de vraag of dit juist is. Staat de godsdienstvrijheid, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en/of de betogingsvrijheid hier niet aan in de weg?

Voldoende reden om te onderzoeken of en in hoeverre het huidige recht ruimte biedt voor een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties. En mocht dit niet het geval zijn, in hoeverre bieden de Grondwet en internationale verdragen dan ruimte aan de wetgever voor het invoeren van een zodanig verbod?

2.7 Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen inzake diplomatiek verkeer en consulaire betrekkingen

Vanuit de gemeenten Amsterdam en Den Haag hebben wij meermaals de vraag gekregen in hoeverre artikel 9 Wom – de bepaling die ziet op de regulering van manifestaties in de nabijheid van onder meer ambassades en consulaten – in lijn is met de plicht voor de staten om te verhinderen dat de rust van dergelijke instellingen op enigerlei wijze wordt verstoord of aan hun waardigheid afbreuk wordt gedaan. Een dergelijke verplichting vloeit voort uit artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen. De burgemeesters van deze gemeenten zouden van ambassades, consulaten en het ministerie van Buitenlandse Zaken nog wel eens het verwijt krijgen deze instellingen onvoldoende te 'beschermen' tegen demonstratieve acties. Een organisatie als Amnesty International meent daarentegen bij demonstraties in de nabijheid van dergelijke instellingen nog wel eens onvoldoende ruimte te krijgen van de burgemeester.

---

[8] Zie in dit verband ook Roorda & Brouwer 2019b.
[9] Zie nieuwsbericht 'Zorgminister: Bufferzones voor demonstranten bij abortusklinieken', www.ad.nl, 29 maart 2019. Zie in dit verband ook Roorda & Brouwer 2019a.
[10] Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.
[11] Zie 'Schriftelijke vragen inzake Abortuskliniek' van D66 en GroenLinks aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, 24 juli 2020.
[12] *Kamerstukken I* 2017/18, 34 349, G.
[13] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 349, L.

2.8 Reikwijdte van het begrip 'vergadering'

De vraag wat nu precies de reikwijdte van het begrip 'vergadering' in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties is, speelt al enige tijd. Is een bijeenkomst van een Outlaw Motorcycle Gang (OMG) in een zaal van een café bijvoorbeeld als zodanig aan te merken? En is een bijeenkomst van hangjongeren als zodanig te kwalificeren? Zo ja, dan kan een verordening die in beginsel niet verbieden. Deze vraag werd in het bijzonder klemmend toen noodverordeningen tijdens de COVID-19-crisis het bijeenkomen van meer dan drie personen gingen verbieden. Is hierbij het recht tot vergadering in het geding, dan kan een zodanige bijeenkomst niet worden verboden op grond van een noodverordening. Voor het inperken van een grondwettelijk beschermd recht als de vrijheid van vergadering is immers een formeel-wettelijke grondslag vereist.

2.9 Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud

Artikel 4 lid 3 Wom verbiedt het om bij de kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. De regering vond opneming van deze bepaling indertijd noodzakelijk om de schijn van censuur te vermijden en omdat zonder dit verbod ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat de burgemeester officieel aangemelde teksten van twijfelachtig allooi of mogelijk zelfs met een strafwaardig karakter zou 'goedkeuren'. Artikel 5 lid 3 Wom verbiedt echter expliciet dat een voorschrift, beperking of verbod betrekking heeft op de inhoud van de te openbare gedachten of gevoelens. Staat deze bepaling niet al voldoende aan censuur in de weg? Bovendien bemoeilijkt artikel 4 lid 3 Wom de burgemeester in zijn inspanningsplicht om manifestaties te beschermen en te faciliteren. Hiervoor is kennis van de inhoud van de manifestatie immers noodzakelijk. Nader onderzoek naar het nut en de noodzaak van artikel 4 lid 3 Wom lijkt derhalve geboden.

3. Onderzoeksmethoden

3.1 Inventarisatie van de vraagstukken

Bovenstaande inventarisatie van vraagstukken vindt zijn basis in een literatuur- en jurisprudentiestudie alsmede in de vragen die aan ons zijn voorgelegd door gemeenten, veiligheidsregio's, de Nationale politie, het OM en NGO's als Amnesty International en Greenpeace. In het kader van het onderzoek hebben wij regelmatig contact onderhouden met dit netwerk om ervoor te zorgen dat de door ons aan te dragen rechtstatelijke oplossingen ook vanuit praktisch perspectief draagvlak hebben.

Aanvankelijk zou het onderzoek zien op acht vraagstukken. Het negende vraagstuk is op verzoek van het ministerie op een later tijdstip nog toegevoegd.

3.2 Analyse van wetgeving, literatuur, jurisprudentie en praktijk

Op grond van een analyse van de wetgeving, literatuur, jurisprudentie en praktijk is onderzocht of het huidige Nederlandse recht voldoende grondslag biedt om de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden en – als dat niet het geval is – hoe een eventuele aanpassing van wetgeving eruit zou moeten zien om tot een oplossing te komen. Waar nuttig is dit gebeurd dit met behulp van rechtsvergelijkend onderzoek naar bijvoorbeeld het Duitse recht.

4. Opzet en organisatie

Het onderzoek is in deeltijd uitgevoerd door mr. dr. B. (Berend) Roorda. Hij is als universitair hoofddocent in dienst van de Rijksuniversiteit Groningen. Als senior onderzoeker van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV) doet hij onderzoek naar onder meer de betogings-, vergade-

rings- en verenigingsvrijheid. Hij is begeleid door hoogleraar Recht & Samenleving prof. mr. dr. J.G. (Jan) Brouwer, bij wie ook de supervisie van het onderzoek berust, en hoogleraar Staats- en Bestuursrecht prof. mr. dr. A.E. (Jon) Schilder.

De onderzoekers danken de volgende studentassistenten en masterscribenten, die met het vele onderzoekswerk dat zij hebben verricht een belangrijk aandeel hebben gehad in de totstandkoming van dit onderzoeksrapport: B.L. (Boukje) Aalbers (hoofdstuk 2), mr. M.G. (Martijn) Kok (hoofdstuk 4), S.C. (Stephanie) Gerritse (hoofdstuk 5), mr. N.J.L. (Noor) Swart (hoofdstukken 6 en 9) en mr. P. (Patrick) Zoeten (hoofdstuk 7).

Het onderzoek is ingebed in een breed onderzoeksverband binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV) met als thema 'Handhaving van de openbare orde'.

Het COOV is een onderzoeksinstituut binnen de Rijksuniversiteit Groningen waar multidisciplinair onderzoek wordt gedaan naar Veiligheid en Openbare Orde. Binnen het centrum wordt samengewerkt door juristen en criminologen van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) en de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Zij participeren ook in het onderzoeksprogramma 'Veiligheid en orde' van het Netherlands Institute for Law and Governance*. Zie voor meer informatie* www.openbareorde.nl*.*

5. Overzicht van de inhoud

Hoofdstuk 1, waarin wij het verdragsrechtelijk en grondwettelijk kader van het demonstratie- en vergaderingsrecht uiteenzetten, telt vier paragrafen. Na een inleiding gaan wij in op de reikwijdte van zowel het recht om te demonstreren als het recht om te vergaderen zoals dat is beschermd door onder meer artikel 11 EVRM en artikel 9 Gw. Vervolgens gaat onze aandacht uit naar de voorwaarden die internationale verdragen en onze Grondwet stellen aan een beperking van de uitoefening van deze rechten. Het hoofdstuk sluiten we af met een bondige conclusie.

Het in dit eerste hoofdstuk geschetste internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader vormt het toetsingskader aan de hand waarvan wij de in de navolgende hoofdstukken gevonden antwoorden op de geschetste demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken toetsen op hun juridische houdbaarheid.

De hoofdstukken 2 tot en met 10, waarin wij de negen hiervoor geschetste vraagstukken behandelen, hebben min of meer dezelfde indeling. Ieder hoofdstuk begint met een inleiding, waarin het vraagstuk dat in het hoofdstuk centraal staat nader wordt uiteengezet. Vervolgens is er aandacht voor de antwoorden die we in de wet, wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur alsook in de rechtspraktijk vinden op het vraagstuk. Daarna toetsen we – waar relevant – de gevonden antwoorden aan het in hoofdstuk 1 geschetste internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader. We sluiten het hoofdstuk we af met een conclusie.

In enkele hoofdstukken wordt – waar nuttig – een rechtsvergelijkende paragraaf ingevoegd, aan de hand waarvan wordt gekeken of het recht van bijvoorbeeld Duitsland inspiratie kan bieden voor de beantwoording van het vraagstuk.

In hoofdstuk 11 – de samenvatting – zijn de conclusies van de hoofdstukken 1 tot en met 10 opgenomen.

Hoofdstuk 1
De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijk kader

Berend Roorda

1. Inleiding

Voor ons onderzoek is het van belang om het grondrechtelijk kader van het demonstratie- en vergaderingsrecht helder voor ogen te hebben. Bij onze zoektocht naar antwoorden op de acht demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken die in de acht hoofdstukken hierna aan de orde komen, is dit kader namelijk in de meeste bij die vraagstukken bepalend. Voor zover de antwoorden op die vraagstukken beperkingen van overheidswege van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid opleveren, dienen die beperkingen immers in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van deze twee grondrechten.

Allereerst gaan we in op de reikwijdte van het demonstratie- en vergaderingsrecht (paragraaf 2). Centraal daarbij staan de verdragsbepalingen waarin het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is neergelegd, te weten de twee onder de auspiciën van de VN tot stand gekomen artikelen 20 UVRM en 21 IVBPR (paragraaf 2.1), en twee verdragsbepalingen op Europees niveau, namelijk artikel 11 EVRM (paragraaf 2.2) en artikel 12 Hv EU (paragraaf 2.3). Aandacht gaat ook uit naar de niet-bindende internationaalrechtelijke aanbevelingen in de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' (Guidelines) uit 2010 en 2019 (paragraaf 2.4). Voorts besteden we aandacht aan artikel 9 van de Grondwet waarin het recht tot vergadering en betoging wordt erkend (2.5).

In de daarop volgende paragraaf gaan we in op de voorwaarden die deze verdragen, en de Grondwet stellen aan een beperking van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid, met andere woorden: de beperkingssystematiek (paragraaf 3).

Het geheel sluiten we af met een conclusie (paragraaf 4).

Delen van dit hoofdstuk vertonen grote gelijkenissen met delen van eerder binnen ons onderzoekscentrum (Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid) verricht onderzoek, te weten het proefschrift van Roorda over het recht om te demonstreren en het onderzoek van Koornstra, Roorda, Vols en Brouwer naar de bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs.[14]

2. Reikwijdte van het demonstratie- en vergaderingsrecht

2.1 Artikel 20 UVRM en artikel 21 IVBPR

Artikel 20 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt in lid 1 dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging.

De UVRM is juridisch niet bindend, maar heeft – nu zij door een groot aantal landen over langere tijde is aanvaard – een status die niet veel onderdoet van die van een juridisch bindend verdrag. De UVRM is gebruikt als basis voor twee bindende mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties (VN), te weten het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

In het eerste lid van artikel 21 IVBPR is het recht op vrijheid van vreedzame vergadering neergelegd. Anders dan bij artikel 20 UVRM en overigens ook anders dan bij artikel 11 EVRM is er bewust voor gekozen om het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en het recht op vereniging (artikel 22

[14] Roorda 2016; Koornstra e.a. 2019.

IVBPR) in twee afzonderlijke bepalingen neer te leggen. 'The majority opinion was that there were substantial differences justifying separate treatment', aldus de Secretaris-Generaal van de VN in de 'annotation' bij de totstandkoming van het IVBPR.[15]

Uit diezelfde 'annotation' blijkt dat bij de totstandkoming van artikel 21 IVBPR discussie bestond over de reikwijdte van het recht op vreedzame vergadering en hoe dit in het IVBPR diende te worden neergelegd:

> 'There was general agreement on the desirability of including an article on the right of peaceful assembly in the draft covenant on civil and political rights but there was some discussion on the elements which constituted that right. On the one hand, a proposal was made that the right should include "freedom to hold assemblies, meetings, street processions and demonstrations". On the other hand, the view was expressed that the right of peaceful assembly might not necessarily include freedom to hold pageants or processions in streets or public places. The majority was in favour of a general formulation. Although a suggestion was made that freedom of peaceful assembly should be protected only against "governmental interference", it was generally understood that the individual right should be protected against all kinds of interference in the exercise of this right.'[16]

Verder blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 21 IVBPR dat het woord vreedzaam betrekking heeft op de afwezigheid van geweld, niet op de inhoud van de vergadering.[17]

Het Mensenrechtencomité van de VN, dat verantwoordelijk is voor het toezicht op en de uitvoering van het IVBPR, heeft onlangs – in september 2020 – zijn niet-bindende Algemeen Commentaar 37 ('General comment No. 37 on the right of peaceful assembly') uitgegeven.[18] De uitleg die dit comité hierin geeft van het in artikel 21 IVPBR neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering, vertoont zeer veel overeenkomsten met de zo dadelijk te bespreken uitleg die het EHRM geeft van hetzelfde in artikel 11 EVRM neergelegde recht. Zo is niet alleen de reikwijdte van het 'assembly'-begrip, maar ook de invulling van het woord 'peaceful' vrijwel identiek en vloeien uit beide verdragsbepalingen nagenoeg dezelfde negatieve en positieve verplichtingen voort.[19] Benoemenswaardig is wat ons betreft dat het Mensenrechtencomité expliciet opmerkt dat artikel 21 IVBPR vreedzame vergaderingen op iedere mogelijke plaats beschermt: niet alleen 'outdoors' en 'indoors', maar ook online.[20] Met andere woorden: artikel 21 IVBPR ziet ook op online vergaderingen.[21]

2.2 Artikel 11 EVRM

Voordat we nader ingaan op artikel 11 EVRM, is het goed om eerst enige aandacht te besteden aan de relevantie van het EVRM en het EHRM.

2.2.1 De relevantie van het EVRM en het EHRM

[15] United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 160, te raadplegen via repository.un.org.
[16] United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 155, te raadplegen via repository.un.org.
[17] United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 156-157, te raadplegen via repository.un.org; zie hierover ook Van der Meulen 2000, p. 153.
[18] VN-Mensenrechtencomité 2020.
[19] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 1-35.
[20] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 6.
[21] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 13, zie ook par. 34; zie in dit verband ook VN-Rapporteur 2019.

Het EVRM is in 1950 in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen.[22] Vanaf 1954 is het EVRM voor Nederland in werking getreden.[23] 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 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. Het EHRM kent blijkens artikel 34 EVRM een individueel klachtrecht voor een ieder die beweert slachtoffer te zijn van schending van de rechten die in het EVRM staan vermeld door een verdragsstaat. Door dit individuele klachtrecht heeft het EVRM voor 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.

In het algemeen valt te concluderen dat bepalingen uit het EVRM een ieder verbindend karakter hebben.[24] Dit is van belang voor de doorwerking van deze bepaling in de Nederlandse rechtsorde. Uit artikel 93 en 94 van de Gw volgt dat verdragsrechtelijke bepalingen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden rechtstreekse werking hebben. Daarnaast moeten wettelijke voorschriften door de rechter buiten toepassing worden gelaten, indien de toepassing daarvan niet verenigbaar is met deze bepalingen of besluiten.[25]

Het feit dat bepalingen van het EVRM rechtstreekse werking en eventueel voorrang hebben, is van groot belang voor de grondrechtenbescherming van burgers in Nederland. Hier zijn drie redenen voor aan te wijzen. De eerste reden is dat enkele bepalingen uit het EVRM de Grondwet aanvullen. Zo kent de Grondwet geen recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, maar het EVRM wel. De tweede reden is dat het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod niet geldt ten aanzien van rechtstreeks werkende bepalingen van internationaal recht. De Nederlandse rechter mag een wet in formele zin toetsen aan bepalingen uit het EVRM die rechtstreeks werken. De derde reden is dat de Grondwet door de beperkingssystematiek van de grondrechten de burger nauwelijks bescherming biedt tegen de formele wetgever.[26]

2.2.2 Artikel 11 EVRM

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM is volgens vaste rechtspraak van het EHRM een 'fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, is one of the foundations of such a society'. Om die reden dient het recht niet restrictief te worden geïnterpreteerd volgens het Hof.[27]

Het recht omvat allerhande samenkomsten met een politiek,[28] religieus of spiritueel,[29] cultureel,[30]

---

[22] *Trb.* 1951, 154.

[23] *Stb.* 1954, 335.

[24] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 264.

[25] Overigens is Brouwer van mening dat artikel 93 Gw niet de omvang van de interne werking regelt, maar slechts de hoedanigheid waarin het verdragsrecht de interne rechtsorde binnenkomt. Volgens deze opvatting komt ook aan niet-ieder verbindend verdragsrecht rechtstreekse werking toe. Het verschil blijkt uit artikel 94 Gw: ieder verbindend verdragsrecht kan zelfs worden toegepast indien het onverenigbaar is met een wet in formele zin. Zie voor een nadere beschouwing: Brouwer 1992, p. 327-329.

[26] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 265-266.

[27] Zie bijvoorbeeld EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (Djavit An/Turkije), par. 56; EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, appl.nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië), par. 114; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 91.

[28] EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).

sociaal[31] of wat voor doel dan ook.[32] Gedacht kan worden aan private en publieke bijeenkomsten alsook vergaderingen,[33] persconferenties,[34] demonstraties,[35] protestmarsen,[36] statische protesten,[37] flashmobs,[38] alsmede sit-ins,[39] blokkadeacties[40] en bezettingen.[41] Een vergadering hoeft niet te zijn georganiseerd; ook een spontane vergadering valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM.[42]

Om het risico van restrictieve interpretatie te vermijden, ziet het Hof ervan af om het begrip te definiëren of een uitputtende opsomming van criteria te geven aan de hand waarvan het begrip kan worden gedefinieerd.[43] In het arrest Tatár en Fáber tegen Hongarije benoemt het Europese Hof echter wel een aantal factoren die volgens Gerards behulpzaam zijn bij het bepalen van de contouren van een vergadering in de zin van artikel 11 EVRM: er dient sprake te zijn van een collectief van meer dan twee mensen, de vergadering is niet beperkt tot 'a very short time', zij vindt in beginsel plaats in de publieke ruimte en er is sprake van een doelbewust bijeenkomen van de deelnemers om onderdeel te vormen van een communicatief proces, dat bijdraagt aan het uitdragen van een mening.[44]

In de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van de OSCE/ODIHR (Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights) en de Venetië Commissie van de Raad van Europa wordt de vergadervrijheid als volgt gedefinieerd: 'an 'assembly' means the intentional gathering of a number of individuals in a publicly accessible place for a common expressive purpose. This includes planned and organised assemblies, unplanned and spontaneous assemblies, static and moving assemblies.'[45]

De Guidelines roepen staten op om in hun wetgeving een 'broadly framed protection' te bieden aan de vrijheid van vreedzame vergadering.[46] De demonstratiewetten van Kazachstan en Finland kunnen hierbij als voorbeeld dienen.[47]

Artikel 1 van de Kazachse demonstratiewet

---

[29] EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland); ECRM 19 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1019DEC003141696, appl.nr. 31416/96 (Pendragon/Verenigd Koninkrijk).

[30] EHRM 14 mei 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0514DEC006633601, appl.nr. 66336/01 (Gypsy Council e.a./Verenigd Koninkrijk).

[31] EHRM 21 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, appl.nr. 4916/07, 25924/08, 14599/09 (Alekseyev/Rusland).

[32] Zie in dit verband ook Raad van Europa & EHRM 2021, p. 9.

[33] ECRM 10 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1010DEC000819178, appl.nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien en Unité Jurassienne/Zwitserland); EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, appl.nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije).

[34] EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627JUD007556901, appl.nr. 75569/01 (Cetinkaya/Turkije).

[35] EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201, appl.nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije); EHRM 21 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, appl.nr. 4916/07, 25924/08, 14599/09 (Alekseyev/Rusland).

[36] ECRM 16 juli 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078, appl.nr. 8440/78 (Christian Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).

[37] EHRM 23 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland).

[38] EHRM 19 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD005895409, appl.nr. 58954/09 (Obote/Rusland), par. 35.

[39] ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (G./Duitsland).

[40] EHRM 29 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502, appl.nr. 0025/02 (Balçik e.a./Turkije).

[41] EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).

[42] ECRM 30 november 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1130DEC001492389, appl.nr. 14923/89 (G.S./Oostenrijk).

[43] EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 98.

[44] Zie punt 1 van de annotatie van J.H. Gerards bij EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174; zie hierover ook Salát 2015, p. 30; Raad van Europa & EHRM 2021, p. 8.

[45] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 8. Volgens de definitie zoals die in de vorige editie van de Guidelines (2010) nog werd gehanteerd, diende het samenkomen tevens tijdelijk ('temporary') te zijn. Zie OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 15. Volgens de meest recente 'Guide on Article 11 ECHR' valt echter ook een 'lenghty occupation of premises that is peaceful' onder de reikwijdte van het begrip 'peaceful assembly', zie Raad van Europa & EHRM 2021, p. 8.

[46] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 34.

[47] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 58.

> … the forms of expression of public, group and personal interests and protest referred to as assemblies, meetings, processions and demonstrations shall also include hunger strikes in public places and putting up yurts, tents and other constructions, and picketing.[48]
>
> *Artikel 11 van de Finse demonstratiewet*
> In a public meeting, banners, insignia, loudspeakers and other regular meeting equipment may be used and temporary constructions erected. In this event, the arranger shall see to it that no danger or unreasonable inconvenience or damage is thereby caused to the participants, bystanders or the environment.[49]

Volgens het Europese Hof dient de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM te worden gezien in het licht van de vrijheid van meningsuiting zoals gewaarborgd in artikel 10 EVRM.[50] De inhoud van de boodschap die de organisator van een demonstratie wenst te uiten is op zichzelf in beginsel geen reden om een vergadering buiten het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM te plaatsen. 'A demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote.'[51]

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering omvat ook het recht om het tijdstip, de plaats en de wijze van bijeenkomen zelf te kiezen. Een beperking naar plaats levert in beginsel dan ook een beperking van de vrijheid van vreedzame vergadering op die dient te voldoen aan de vereisten die daaraan worden gesteld, in het bijzonder indien de plaats van cruciaal belang is voor de demonstranten. In dit verband zij gewezen op het sight and sound-criterium, dat het EHRM in het arrest Lashmankin e.a./Rusland uit 2017 voor het eerst toepast. Dit criterium houdt in dat de autoriteiten zich dienen in te spannen om een manifestatie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.[52]

Dit betekent echter niet dat het in artikel 11 EVRM neergelegde recht – bezien in samenhang met artikel 10 EVRM – automatisch toegangsrechten tot privéterreinen in het leven roept of noodzakelijkerwijs tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals overheids- of universiteitsgebouwen.[53] Hoewel het Hof er oog voor heeft dat acties met bezettende, blokkerende en dwingende elementen vandaag de dag niet ongebruikelijk zijn, overweegt het Hof dat dergelijke wijzen van actievoeren niet kunnen worden gezien als 'a standard situation of a 'peaceful assembly'' in de zin van artikel 11 EVRM. Fysiek gedrag tijdens een manifestatie 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. Hiermee is echter niet gezegd dat de manifestatie dan per definitie niet meer onder de reikwijdte van het recht valt.[54]

De reikwijdte van het recht wordt bepaald door het vreedzaamheidsvereiste: artikel 11 EVRM beschermt immers het recht op vrijheid van *vreedzame* vergadering. Deze eis ziet volgens het Europese

[48] Artikel 1 Decree of the President in force of Law 'On the procedure or organization and conduct of peaceful assemblies, mass meetings, processions, pickets and demonstrations in the Republic of Kazakhstan' (1995).
[49] Artikel 11, Assembly Act, Finland (1999, geamendeerd in 2001).
[50] Zie bijvoorbeeld EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807, appl.nr. 26258/07, 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk); EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 92; zie ook Ubillos 2012, p. 404-405.
[51] EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk), par. 32.
[52] Zie hierover par. 405 e.v. en punt 3 van de annotatie van Roorda onder EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88; zie ook Simons 2017.
[53] EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, appl.nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), par. 47; EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Taranenko/Rusland) par. 78; EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 72-73.
[54] EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 73-75; zie uitgebreider over deze materie de noot van Roorda onder dit arrest in *EHRC* 2019, 24.

Hof met name op de intenties van de organisatoren en deelnemers van de vergadering, niet zozeer op hoe ordelijk een vergadering verloopt.[55] 'The term "peaceful" includes conduct that may annoy or give offence to individuals or groups to the ideas or claims that the assembly is seeking to promote. It also includes conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties, for example by temporarily blocking traffic', aldus de Guidelines van de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie.[56]

Zo ontvalt een betoging niet de bescherming van artikel 11 EVRM, indien de kans groot is dat zij zal uitmonden in ongeregeldheden als gevolg van ontwikkelingen die buiten de organisatie om plaatsvinden.[57] En zelfs als enkele demonstratiedeelnemers gewelddadige intenties hebben of als er 'marginal or sporadic' gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond, betekent dat niet dat de betoging geen verdragsrechtelijke bescherming meer toekomt.[58] Dit is anders als een aanzienlijk aantal demonstranten stenen gooien, met stokken slaan, gebruikmaken van wapens of zich anders-zins gewelddadig gedragen.[59]

Als zowel de demonstranten als de politie zich schuldig maken aan onrechtmatig gewelddadig gedrag, is het volgens het Hof echter wel van belang om vast te stellen wie met het gewelddadige gedrag is begonnen. Want als het gewelddadige gedrag van demonstranten een reactie is op onrechtmatig gewelddadig ingrijpen door de politie, kan het zijn dat de demonstranten toch de bescherming van artikel 11 EVRM toekomt.[60]

Een blokkerende sit-in,[61] een bezetting van een gebouw[62] of een stuk grond,[63] of een langdurig tentenkamp op een openbare plaats,[64] zijn volgens het Hof in beginsel vreedzame vergaderingen en vallen derhalve onder de bescherming van artikel 11 EVRM.

Harris e.a. merken op dat de vergadervrijheid de nodige problemen met zich meebrengt voor de autoriteiten, met name als het gaat om bijeenkomsten op openbare plaatsen en protestmarsen. Zij vormen immers een bedreiging voor de openbare orde door verstorende uitingen en activiteiten, mogelijke confrontaties met de politie en de kans op gewelddadigheden bij tegendemonstraties.[65] Dat doet echter niets af aan de reikwijdte van de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM.

Uit het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM vloeien voor de autoriteiten van de aangesloten verdragstaten zowel negatieve als positieve verplichtingen voort. Dit houdt in dat de autoriteiten niet alleen ruimte dienen te bieden aan de uitoefening van het recht door terughoudend te zijn met het stellen van beperkingen, maar dat zij zich ook dienen in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen.[66] In dit verband zij gewezen op de eerder door ons genoemde inspanningsplicht van autoriteiten om een manifestatie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en

[55] EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk), par. 37; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 92-94.

[56] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 8-9; zie ook EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk), par. 32.

[57] ECRM 16 juli 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078, appl.nr. 8440/78 (Christian Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk); zie ook Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2018, p. 686.

[58] EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland), par. 103; EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 155; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 94.

[59] EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 162.

[60] EHRM 18 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1218JUD003212402, appl.nr. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02 (Aldemir e.a./Turkije), par. 45-48; EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 157-163.

[61] ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (G./Duitsland).

[62] EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).

[63] HRM 25 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0725JUD003147510, appl.nr. 31475/10 (Annenkov e.a./Rusland), par. 123.

[64] EHRM 20 februari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704, appl.nr. 9117/04, 10441/04 (Nosov e.a./Rusland).

[65] Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2018, p. 686.

[66] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 158.

geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.[67] Verder hebben autoriteiten een inspanningsverplichting om bij een demonstratie alsook bij een tegendemonstratie – die in beginsel net zoveel verdragsrechtelijke bescherming toekomt als de oorspronkelijke demonstratie waartegen zij is gericht[68] – 'reasonable and appropriate measures' te nemen 'to enable lawful demonstrations to proceed peacefully'.[69] Bovendien rust op de autoriteiten de positieve verplichting om helder te communiceren met de organisatoren van een manifestatie. Het EHRM wijst in dit verband op de Guidelines, waarin 'negotiation or mediated dialogue' wordt aanbevolen.[70]

Uit de rechtspraak van het EHRM is een negatief recht op vrijheid van vreedzame vergadering te destilleren, inhoudende het recht om niet te worden gedwongen om deel te nemen aan een vergadering.[71]

2.3 Artikel 12 Hv EU

Artikel 12 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv EU) bepaalt dat eenieder op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging heeft, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten.

Onder het begrip vreedzame vergadering ex artikel 12 Hv EU dient – evenals dat het geval is bij artikel 11 EVRM – ook de vreedzame betoging te worden begrepen.[72]

Uit de prejudiciële zaak *Schmidberger* die betrekking heeft op een blokkadeactie van de Brennerpas, blijkt dat het Hof van Justitie van de EG – de voorloper van het huidige Hof van Justitie van de EU – de nodige ruimte biedt aan de vrijheid van vergadering. Rechtsvraag in die zaak was of de Oostenrijkse overheid de aangekondigde blokkadeactie van bijna dertig uren had moeten verbieden, zodat het in het Unierecht verankerde vrije verkeer van goederen niet gefrustreerd zou worden. In de afweging die het Hof maakt tussen enerzijds dit vrije verkeer van goederen en anderzijds de vrijheid van meningsuiting en vergadering, concludeert het Hof dat de Oostenrijkse autoriteiten gerechtvaardigd van oordeel konden zijn dat 'een eenvoudig verbod van de betoging een ontoelaatbare inmenging zou zijn geweest in de grondrechten van de betogers om te vergaderen en in het openbaar vreedzaam hun mening te verkondigen'.[73]

2.4 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly

---

[67] Zie hierover par. 405 e.v. en punt 3 van de annotatie van Roorda onder EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88; zie ook Simons 2017.

[68] Zie hierover uitgebreider punt 2 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *ECHR* 2012, 212; zie ook B. Roorda in Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, artikel 5 Wom, aantekening 3 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2021).

[69] EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk), par. 32; EHRM 20 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1020JUD004407998, appl.nr. 44079/98 (The United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov/Bulgarije), par. 115; zie ook EHRM 29 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD007690001, appl.nr. 76900/01 (Öllinger/Oostenrijk), par. 35-44.

[70] Zie in dit verband bijvoorbeeld EHRM 5 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, appl.nr. 74568/12 (Frumkin/Rusland), par. 118 en 128-130.

[71] EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, appl.nr. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13, 35015/13, (Novikova e.a./Rusland), par. 91; zie ook Raad van Europa & EHRM 2021, p. 9.

[72] Meyer 2011, p. 261.

[73] HvJ EG 12 juni 2003, zaaknr. C-112/00 (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Oostenrijk), ECLI:NL:XX:2003:AO2914, *AB* 2003, 377, m.nt. A.J.C. de Moor-van Vugt, par. 89-91; zie uitgebreider hierover Roorda 2016, p. 28-29; de Grote Kamer van het EHRM verwijst naar deze zaak in EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 73-76.

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 2010 (tweede editie) en 2019 (derde editie), 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). De Guidelines zijn grotendeels gebaseerd op rechtspraak van het EHRM, waarnaar veelvuldig wordt verwezen. Ze vormen een richtsnoer voor wetgevers en beroepsbeoefenaars in het reguleren van de uitoefening van het demonstratierecht op nationaal en lokaal niveau.[74]

De Guidelines hanteren de volgende definitie van 'peaceful assemblies': 'the intentional gathering of a number of individuals in a publicly accessible place for a common expressive purpose.'[75] In principe vereist een manifestatie de aanwezigheid van ten minste twee personen. Echter, een individuele manifestant zou onder het recht op vrijheid van meningsuiting dezelfde bescherming moeten genieten als personen die voor een manifestatie samenkomen, indien de fysieke aanwezigheid een integraal onderdeel van de uiting van die mening is.[76]

Volgens de Guidelines dienen manifestaties bovendien te voldoen aan het vreedzaamheidsvereiste. De reikwijdte van dit begrip is betrekkelijk groot:

> "The term 'peaceful' includes conduct that may annoy or give offence to individuals or groups opposed to the ideas or claims that the assembly is seeking to promote. It also includes conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties, for example by temporarily blocking traffic. As such, an assembly can be entirely 'peaceful' even if it is 'unlawful' under domestic law. The peaceful intentions of organizers and participants in an assembly should be presumed, unless there is convincing evidence of intent to use or incite violence."[77]

Er mag geen geweld worden gebruikt, maar het spectrum van gedrag dat onder 'geweld' valt, dient restrictief te worden uitgelegd.[78] Het intentioneel intimideren of lastigvallen van een bepaalde doelgroep kan hier in bepaalde gevallen echter wel onder worden geschaard.[79]

2.5 Artikel 9 Gw

In de eerste Staatsregeling van 17 maart 1798 wordt het recht tot vergadering reeds erkend. Artikel 18 van de Burgerlijke en Staatkundige grondregels bepaalt:

> 'Ieder Burger heeft regt, om met zijne Medeburgers te vergaderen, ter onderlinge vóórlichting, ter opwekking van vaderlands-liefde, en ter naauwer verbindtenis aan de Staatsregeling, zonder dat, nogthands de *Constitutioneele Gezelschappen*, als zoodanigen, met elkanderen over Staats-zaken briefwisseling houden, geschreven aanklagten ontvangen, bij stemming besluiten, of, bij wijze van Corporatie, eenige openbare daad zullen verrigten.'[80]

In de volgende Staatsregeling van 1801 is het vergaderingsrecht niet opgenomen. Het duurt bijna vijftig jaar, voordat het recht (weer) grondwettelijk wordt erkend. Artikel 10 van de grondig herziene Grondwet van 1848 luidt:

[74] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 11.
[75] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 8.
[76] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8.
[77] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 8-9.
[78] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 17.
[79] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 34.
[80] Van Hasselt 1933, p. 3.

> ‘Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend. De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde.’[81]

Het recht tot vergadering blijft van 1848 tot aan de grondwetswijziging van 1983 ongewijzigd in de Grondwet staan. In 1983 kiest de grondwetgever ervoor om het recht tot vereniging en het recht tot vergadering niet langer in dezelfde grondwetsbepaling op te nemen.[82] Sindsdien staat het recht tot vereniging in artikel 8 Gw en het recht tot vergadering in artikel 9 Gw.

Aan artikel 9 Gw voegt de grondwetgever bij de grondwetswijziging van 1983 een nieuw grondrecht toe, namelijk het recht tot betoging, dat voorheen verondersteld werd te vallen onder de reikwijdte van het recht tot vergadering. In de memorie van toelichting licht de regering de toevoeging toe:

> ‘De betoging heeft voor velen betekenis verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Daarbij dient te worden bedacht, dat voor hen, die geen gebruik kunnen maken van de drukpers of andere communicatiemedia, de betoging veelal de enige mogelijkheid vormt om deze gevoelens of wensen te uiten. Wij zijn van mening, dat de betoging zich als uitings- en participatievorm een zodanige plaats in onze samenleving heeft verworven, dat opneming van het betogingsrecht onder de grondrechten gerechtvaardigd is.’[83]

De reden om het recht tot vergadering en het recht tot betoging in één en hetzelfde grondwetartikel op te nemen, is volgens de grondwetgever omdat deze manifestaties ‘naar hun uiterlijke verschijningsvorm als gelijksoortige fenomenen zijn aan te merken en de overgang tussen beide dikwijls niet te achterhalen is’.[84]

Sinds 1983 luidt artikel 9 Gw als volgt:

> ‘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.’

In de Grondwet zijn de begrippen ‘vergadering’ en ‘betoging’ ex artikel 9 niet gedefinieerd. In de parlementaire geschiedenis vinden we evenmin een definitie van deze begrippen. Wel zijn uit de parlementaire geschiedenis, literatuur en rechtspraak karakterbepalende elementen te destilleren aan de hand waarvan de begrippen gekenschetst kunnen worden.

2.5.1 Vergadering

Schilder komt in zijn dissertatie (1989) aan de hand van een uitgebreide studie van de parlementaire geschiedenis, literatuur en rechtspraak tot drie karakterbepalende elementen van het begrip vergadering. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een bijeenkomen van in elk geval twee personen. In de tweede plaats dient er sprake te zijn van een onderlinge band tussen de deelnemers van de vergadering. In de derde plaats dient die band door hen te zijn beoogd.

Niet relevant is volgens Schilder of de vergadering van te voren is georganiseerd. Hoewel er doorgaans bij een vergadering wel beraadslagingen plaatsvinden en er sprake is van meningsuiting dan wel meningsuitwisseling, is dit volgens Schilder evenmin relevant.

---

[81] Van Hasselt 1933, p. 265. Zie hierover uitgebreider Schilder 1989, p. 9-13.
[82] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38.
[83] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.
[84] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.

Deze drie karakterbepalende elementen zien we min of meer ook terug in de definitie die de Dikke Van Dale geeft van het recht van vergadering: 'de bevoegdheid om met anderen samen te komen ter gemeenschappelijke beraadslaging of handeling'.[85]

In hoofdstuk 9 van dit onderzoek gaan wij nader in op de reikwijdte van het recht tot vergadering, door na te gaan welke (soorten) bijeenkomsten onder het begrip 'vergadering' in de zin van artikel 9 Gw vallen. Onderzocht wordt bijvoorbeeld of een bijeenkomen van hangjongeren of een bijeenkomst van een Outlaw Motorcycle Gang in een café als zodanig is aan te merken.

2.5.2 Betoging

Het is volgens Bunschoten moeilijk om een scherp onderscheid te maken tussen de vergadering en de betoging. Het 'groepskarakter' is een gemeenschappelijk kenmerk.[86] Bij de betoging gaat het om het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied, zo stelt de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983.[87] In de literatuur leidt men hieruit af dat bij de betogingsvrijheid drie elementen centraal staan: collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting.[88]

1 Collectiviteit

Net als bij een vergadering dient er bij een betoging in de zin van artikel 9 Gw sprake te zijn van een bijeenkomen van twee of meer personen. Van collectiviteit kan volgens de regering al sprake indien twee personen aan een manifestatie deelnemen.[89] Daaruit lijkt te moeten volgen dat eenmensprotesten niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw en het regime van de Wet openbare manifestaties vallen. Hier wordt echter verschillend over gedacht.[90]

2 Openbaarheid

Bij betogingen moet het uitdragen van een mening centraal staan. Betogingen doen zich daarom in de regel voor op openbare plaatsen. Desalniettemin is het ook mogelijk dat betogingen zich voordoen op andere dan openbare plaatsen. Op wat voor soort plaats de betoging zich voordoet is relevant, aangezien de Wet openbare manifestaties de burgemeester meer beperkingsbevoegdheden verleent voor betogingen op openbare plaatsen (paragraaf II Wom) dan voor betogingen op andere dan openbare plaatsen (paragraaf III Wom).

2.1 Openbare plaatsen

Volgens artikel 1 lid 1 Wom wordt onder openbare plaats verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat de plaats moet openstaan voor het publiek wil zeggen dat een ieder in beginsel vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. De plaats is niet aan een bepaald doel gebonden en er geldt geen meldings- of toestemmingsplicht of heffing van een toegangsprijs. Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken zijn

[85] Online VanDale, laatst geraadpleegd op 8 mei 2021.

[86] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 9 Gw, aantekening 2 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

[87] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; zie in dit verband ook de memorie van toelichting van de Wet openbare manifestaties: *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.

[88] Loof 2007, Roorda 2016, p. 34-54.

[89] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8. Zie in dit verband ook Schilder die schrijft dat er in elk geval een collectief aspect aanwezig moet zijn: 'daarin onderscheidt art. 9 zich van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting die individuele uiting van gedachten en gevoelens beschermt. Waar echter precies de grens ligt tussen collectieve en individuele meningsuiting is niet precies aan te geven. (…) De enige grens die logischerwijs aangebracht kan worden ligt mijn inziens bij twee omdat men dan nog van een bijeenkomst, of een verzameling van mensen kan spreken. De (…) eenmans-demonstratie valt daar buiten. Hier is art. 7 het toepasselijke grondrecht.' Schilder 1989, p. 27.

[90] Zie hierover uitgebreider Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 32-36. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek gaan we nader in op het eenmensprotest en het juridisch kader ten aanzien van deze protestvorm.

daarom geen openbare plaatsen in de zin van artikel 1 Wom.[91]

Het openstaan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. Bestemming wil zeggen dat de gerechtigde – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of door de inrichting van de plaats.[92] Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt.[93]

Als voorbeelden van openbare plaatsen noemt de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties de straat, de weg en plaatsen die als het 'verlengde' van de weg kunnen worden gezien zoals openbare plantsoenen, speelweiden, parken en voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden. Daarnaast noemt de regering nog vrij toegankelijke wateren als voorbeelden van plaatsen die doorgaans aan te merken zijn als openbare plaatsen.[94]

Manifestaties in de lucht worden niet geregeld door de Wet openbare manifestaties, maar door artikel 17 Luchtvaartwet en artikel 158 Regeling Toezicht Luchtvaart.[95]

2.2 Andere dan openbare plaatsen

Plaatsen die geen openbare plaatsen zijn in de zin van artikel 1 lid 1 Wom worden in artikel 8 Wom aangeduid als 'andere dan openbare plaatsen'. Men onderscheidt binnen de categorie 'andere dan openbare plaatsen' drie soorten plaatsen: voor het publiek toegankelijke plaatsen, niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen in de zin van artikel 12 Gw.[96]

Voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk, maar niet als openbaar bestemd. Het verblijf is er doelgebonden. Voorbeelden hiervan zijn winkels, warenhuizen, postkantoren, horecagelegenheden, musea, voetbalstadions, kerken en de voor een ieder toegankelijke gedeelten van ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen.[97]

Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn enkel toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap, zoals verenigingsgebouwen en sociëteiten.[98]

Een woning in de zin van artikel 12 Gw is volgens de memorie van toelichting bij artikel 12 Gw 'een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.' Een woning hoeft volgens de grondwetgever niet in een woonhuis te zijn gelegen. Zij kan zich ook bevinden in een woonwagen, (woon)schip, tent, caravan, keet, barak en onder omstandigheden zelfs in een hotelkamer.[99]

Het karakter van een manifestatie kan het karakter van een plaats niet veranderen. Wanneer bijvoorbeeld een voor het publiek toegankelijke vergadering plaatsvindt in een woning, verandert de woning niet in een voor het publiek toegankelijke plaats.[100]

---

[91] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15.

[92] Zowel de overheid als een particulier kan 'openbare plaatsen' in eigendom hebben. Voorbeelden van 'openbare plaatsen' in particulier eigendom zijn de vrijelijk toegankelijke gedeelten van overdekte passages van Schiphol en het Utrechtse Hoog Catharijne, zie Schilder 1989, p. 47-49; zie ook punt 4 van de annotatie van A.E. Schilder & J.G. Brouwer onder EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, appl.nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), *AB* 2004, 309 alsmede punt 2 van de annotatie van J.G. Brouwer onder HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374.

[93] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16.

[94] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16. Zie ten aanzien van winkelcentra ook de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, appl.nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), *AB* 2004, 319.

[95] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

[96] Zie bijvoorbeeld punt 3 van de annotatie van J.G. Brouwer onder HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374; zie ook Brouwer & Wolfert 2011.

[97] Zie punt 4 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, 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.

[98] Zie ook Ruigrok 2012, p. 236.

[99] *Kamerstukken II* 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20; zie ook Vols 2013, p. 4-5.

[100] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22; zie ook ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242, m.nt. R.M. van Male en verder Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 369-370.

Betogingen op andere dan openbare plaatsen kunnen zich in beginsel alleen voordoen op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Niet goed denkbaar is hoe er sprake kan zijn van een betoging in de zin van artikel 9 Gw – het collectief uiten van een mening *in het openbaar* – op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en in woningen, aangezien het karakterbepalende element van de 'openbaarheid' lijkt te ontbreken. Het collectief uiten van een mening op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en in woningen wordt daarom in de eerste plaats beschermd door de vrijheid van meningsuiting en de vergadervrijheid, niet zozeer door de betogingsvrijheid.

3 Meningsuiting

Bij de betoging dient er sprake te zijn van het uiten van gedachten of gevoelens. De memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 en bij de Wet openbare manifestaties spreekt over gedachten of gevoelens 'op politiek of maatschappelijke gebied'.[101] Schilder schrijft in zijn dissertatie uit 1989 dat het geboden noch wenselijk is dat een betoging per se betrekking dient te hebben op maatschappelijke of politieke onderwerpen. Als de inhoud bepalend is voor de grondwettelijke bescherming, brengt dat immers een toetsing met zich mee die niet op haar plaats is. Bovendien blijkt nergens uit de totstandkomingsgeschiedenis dat een dergelijke beperking beoogd werd, aldus Schilder.[102]

Loof, Barkhuysen en Gerards zijn eveneens van mening dat het onderwerp van de uiting zeer divers kan zijn en niet beperkte hoeft te blijven tot het 'maatschappelijk of politiek gebied'.[103] Dit blijkt ook wel uit de memorie van antwoord bij de Wet openbare manifestaties, waarin de regering stelt: 'doorgaans betreft die uiting gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Hierbij is niet beslissend of men zich uitdrukkelijk voor of tegen iets richt, dan wel slechts aandacht vraagt voor een zekere kwestie.'[104]

Met Schilder, Loof, Barkhuysen en Gerards zijn wij van mening dat de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens niet relevant is en dus niet beperkt hoeft te blijven tot het maatschappelijk of politiek gebied. Dit volgt al uit de Wet openbare manifestaties, waarin de wetgever bepaalt dat er geen gegevens verlangd worden over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens (artikel 4 lid 3 Wom) en dat een beperking van een betoging geen betrekking kan hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens (artikel 5 lid 3 Wom).

Wel relevant is dat er sprake is van meningsuiting. Die kan zich op vele verschillende manieren openbaren. Het maakt daarbij vanuit grondwettelijk perspectief bijvoorbeeld niet uit of dit statisch of voortbewegend gebeurt, luidruchtig of in stilte. 'De creativiteit van activisten bij de keuze van de middelen lijkt hier onbeperkt gezien de steeds weer nieuwe varianten die de publiciteit halen', aldus Schilder.[105]

Als een actie niet of niet primair het karakter heeft van gemeenschappelijke meningsuiting of als deze hoedanigheid op de achtergrond is geraakt en de actie het karakter heeft van een dwangmaatregel jegens de overheid of jegens derden, is er geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Dat kan volgens de regering het geval zijn bij blokkades van (water)-wegen, samenscholingen en volksoplopen.[106]

3.1 Voorwaarden aan een beperking van het demonstratie- en vergaderingsrecht

3.1 Artikel 21, tweede zin, IVBPR en artikel 5 IVBPR

[101] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.
[102] Schilder 1989, p. 246.
[103] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 5 en 7-8.
[104] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 16.
[105] Schilder 1989, p. 34; zie ook Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 8.
[106] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; zie ook ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, r.o. 5.2; HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669, *AB* 2017, 230, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda; Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559, *AB* 2019, 475, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.

Anders dan artikel 20 UVRM, is in artikel 21 (tweede zin) IVBPR neergelegd onder welke voorwaarden een beperking van het grondrecht is gerechtvaardigd. Deze voorwaarden vertonen veel overeenkomsten met die van het zo dadelijk te bespreken artikel 11 lid 2 EVRM. De tweede zin van artikel 21 IVBPR bepaalt namelijk dat de uitoefening van het recht 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.[107]

De uitleg die het VN-Mensenrechtencomité geeft aan deze drie voorwaarden, is nagenoeg gelijk aan de uitleg die het EHRM geeft aan de drie beperkingsvoorwaarden van artikel 11 lid 2 EVRM, waar we verderop in dit hoofdstuk uitgebreid op ingaan.[108] Om die reden besteden we op deze plaats aan de eerste en derde voorwaarde – het wettigheids- en noodzakelijkheidsvereiste – verder geen aandacht.

Vermeldenswaardig is wat ons betreft wel, dat het VN-Mensenrechtencomité in zijn niet-bindende Algemeen Commentaar 37 van september 2020 ingaat op de limitatieve lijst met legitieme doelen en daarbij helder uiteenzet wat onder ieder afzonderlijk doel moet worden verstaan. Wij citeren:

> ‘42. The “interests of national security” may serve as a ground for restrictions if such restrictions are necessary to preserve the State’s capacity to protect the existence of the nation, its territorial integrity or political independence against a credible threat or use of force. This threshold will only exceptionally be met by assemblies that are “peaceful”. Moreover, where the very reason that national security has deteriorated is the suppression of human rights, this cannot be used to justify further restrictions, including on the right of peaceful assembly.
> 43. For the protection of “public safety” to be invoked as a ground for restrictions on the right of peaceful assembly, it must be established that the assembly creates a real and significant risk to the safety of persons (to life or security of person) or a similar risk of serious damage to property.
> 44. “Public order” refers to the sum of the rules that ensure the proper functioning of society, or the set of fundamental principles on which society is founded, which also entails respect for human rights, including the right of peaceful assembly. States parties should not rely on a vague definition of “public order” to justify overbroad restrictions on the right of peaceful assembly. Peaceful assemblies can in some cases be inherently or deliberately disruptive and require a significant degree of toleration. “Public order” and “law and order” are not synonyms, and the prohibition of “public disorder” in domestic law should not be used unduly to restrict peaceful assemblies.
> 45. The protection of “public health” may exceptionally permit restrictions to be imposed, for example where there is an outbreak of an infectious disease and gatherings are dangerous. This may in extreme cases also be applicable where the sanitary situation during an assembly presents a substantial health risk to the general public or to the participants themselves.
> 46. Restrictions on peaceful assemblies should only exceptionally be imposed for the protection of “morals”. If used at all, this ground should not be used to protect understandings of morality deriving exclusively from a single social, philosophical or religious tradition, and any such restrictions must be understood in the light of the universality of human rights, pluralism and the principle of non-discrimination. Restrictions based on this ground may not, for instance, be imposed because of opposition to expressions of sexual orientation or gender identity.

[107] Zie over de overeenkomsten tussen artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR uitgebreider Van der Meulen 2000, p. 152-153.
[108] VN-Mensenrechtencomité 2020.

> 47. Restrictions imposed for the protection of "the rights and freedoms of others" may relate to the protections under the Covenant or other human rights of people not participating in the assembly. At the same time, assemblies are a legitimate use of public and other spaces, and since they may entail by their very nature a certain level of disruption to ordinary life, such disruptions must be accommodated, unless they impose a disproportionate burden, in which case the authorities must be able to provide detailed justification for any restrictions.'[109]

Akkermans, Bax en Verhey schrijven dat er aan het IVBPR een individuele klachtenprocedure is verbonden, vergelijkbaar met die van het EVRM. Deze rechtsgang is niet in het IVBPR zelf opgenomen, maar in het bij dit verdrag behorend Facultatief Protocol. Nederland heeft dit protocol geratificeerd. Een klacht over een schending van een in het IVBPR opgenomen mensenrecht wordt behandeld door het Mensenrechtencomité.[110]

Om twee redenen heeft deze individuele klachtenprocedure veel minder betekenis voor het Nederlandse vergaderingsrecht dan de individuele klachtenprocedure van het EHRM. In de eerste plaats omdat uitspraken van het Mensenrechtencomité niet bindend zijn, in tegenstelling tot uitspraken van het EHRM. In de tweede plaats is de aan het IVBPR verbonden procedure vooral relevant, indien er een recht geschonden is dat wel in het IVBPR, maar niet in het EVRM is opgenomen, aldus Akkermans, Bax en Verhey.[111] Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is in beide verdragen opgenomen. Ook om die reden heeft de individuele klachtenprocedure van het IVBPR dus weinig betekenis voor de vergaderingsvrijheid in Nederland.

Gelet op het bovenstaande gaan wij hier verder niet in op uitspraken van dit Mensenrechtencomité.

Het IVBPR kent een misbruik van recht-bepaling, neergelegd in artikel 5 IVBPR. Bij de totstandkoming van het IVBPR geeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties te kennen om welke reden de misbruikbepaling ex artikel 5 lid 1 IVBPR in het leven is geroepen:

> '(…) to provide protection against any misinterpretation of any provision of the covenants which might be used to justify infringement of any rights and freedom recognised in the covenants or the restriction of any such right or freedom to a greater extent than was provided therein. The paragraph was also aimed at checking the growth of nascent nazi, fascist of other totalitarian ideologies; groups with such tendencies could not invoke the covenants to justify their activities. It was pointed out that paragraph 1 would in no way restrict the right of criticism, since it related only to the destruction of rights of to their limitation to a greater extent than was provided in the covenant.'[112]

Vermeldenswaardig is verder dat de Secretaris-Generaal van de VN expliciet aangeeft dat deze bepaling in het leven is geroepen om onder meer misbruik van de vergaderingsvrijheid te voorkomen.

> 'Although it was proposed that since the substance of paragraph 1 was closely related to freedom of speech, it would be included in article 19 of the draft covenant on civil and political rights, this proposal was rejected because it was felt that paragraph 1 also affected other articles of the covenants such as the articles relating to assembly and association.'[113]

[109] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 42-47.
[110] Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 221-222.
[111] Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 222.
[112] United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 75, te raadplegen via repository.un.org.
[113] United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 76, te raadplegen via repository.un.org.

3.2 Artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 17 EVRM

Het in het EVRM neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering is geen absoluut recht. Artikel 11 lid 2 EVRM staat namelijk beperkingen van dit recht toe. De eerste volzin van lid 2 stelt een aantal vereisten aan een beperking van de vergaderingsvrijheid. In paragraaf 3.2.1 gaan wij nader op deze vereisten in.[114]

In paragraaf 3.2.2 staan wij vervolgens stil bij de misbruik van recht-bepaling ex artikel 17 EVRM, op grond waarvan een vergadering in de zin van artikel 11 lid 1 EVRM ook kan worden beperkt.

3.2.1 Artikel 11 lid 2 EVRM

Artikel 11 lid 2 EVRM, eerste volzin, stelt drie vereisten aan een beperking van de uitoefening van de vergaderingsvrijheid. Voordat wij specifiek op deze drie vereisten ingaan, is het goed om eerst enkele algemene opmerkingen te wijden aan de beperkingsvoorwaarden van artikel 11 lid 2 EVRM.

Het begrip 'beperking' van artikel 11 lid 2 EVRM 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.[115] Indien het tijdstip en de locatie van de manifestatie van cruciaal belang zijn voor de demonstranten, levert een beperking van het tijdstip en de locatie een beperking in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM op.[116] Verder kan bij beperkingen worden gedacht aan bijvoorbeeld een verbod op speeches, slogans of spandoeken, crowd-control maatregelen, een verbod of beëindiging van een demonstratie of het arresteren of bestraffen van demonstranten.[117]

Het EHRM laat een zekere 'margin of appreciation' – beoordelingsvrijheid[118] – aan lidstaten bij de beoordeling of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is gerechtvaardigd. De omvang van die marge is zeer beperkt indien het een beperking van de inhoud van de manifestatie betreft: een dergelijke beperking is volgens het EHRM onderworpen aan 'the most serious scrutiny by this Court'.[119] Over manifestaties met een controversiële inhoud merkt het Hof het volgende op:

> 'Freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (…). Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it'[120]

> '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

[114] In artikel 11 lid 2, tweede volzin, EVRM, is een apart beperkingsregime neergelegd voor leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de verdragsstaat. Hierop gaan wij niet nader in, aangezien dat voor dit onderzoek niet relevant is.

[115] EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk), par. 39.

[116] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 405 (zie hierover ook punt 3 van de annotatie van B. Roorda bij dit arrest in EHRC 2017, 88).

[117] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 13-14; zie ook Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2018, p. 690.

[118] Zie voor de 'margin of appreciation'-doctrine bijvoorbeeld Lavrysen 2018, p. 327-330 en Gerards 2019, p. 160-197.

[119] EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 135.

[120] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 145.

> assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention.'[121]
>
> 'The Government should not have the power to ban a demonstration because they consider that the demonstrators' "message" is wrong. It is especially so when the main target of criticism is the very same authority which has the power to authorize or deny the public gathering (…).'[122]

Kortom: uitzonderingen daargelaten bewijzen overheden de democratie geen dienst, indien zij een demonstratie beperken vanwege de controversiële inhoud ervan of vanwege een inhoud waarin een meerderheid zich niet kan vinden.

Ten aanzien van niet-inhoudelijke beperkingen zoals beperkingen die zien op de plaats, het tijdstip of de wijze van manifesteren, laat het Hof de autoriteiten een ruime, maar niet ongelimiteerde 'margin of appeciation'.[123] Hetzelfde geldt voor de wijze waarop lidstaten de kennisgevingprocedure voor het houden van een manifestatie hebben vormgegeven, zolang die procedure maar voldoende precies is beschreven en niet een verborgen obstakel vormt voor de uitoefening van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering.[124] Het Hof laat de autoriteiten van een lidstaat een beperkte marge in geval van een algeheel demonstratieverbod.[125]

De omvang van de 'margin of appreciation' wordt niet alleen bepaald door het soort beperking, maar ook door het karakter van de manifestatie: bij een manifestatie met een meer politiek karakter is de marge minder ruim dan bij een manifestatie met vooral een sociaal karakter.[126] Bovendien, als de demonstratieorganisatoren met hun demonstratie de 'disruption to ordinary life' beogen en nationale autoriteiten dit ter bestrijding van wanordelijkheden tegengaan door middel van het stellen van beperkende maatregelen, dan laat het Hof de nationale autoriteiten een ruime marge bij hun beoordeling van de noodzaak van deze maatregelen.[127]

3.2.1.1 Bij wet voorzien

Een beperking van de vergaderingsvrijheid moet volgens artikel 11 lid 2, eerste volzin, EVRM allereerst zijn voorzien bij wet. Het gaat bij het begrip 'wet' volgens de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak Leyla Şahin/Turkije niet om een formeel wetsbegrip, maar om een materieel – inhoudelijk – wetsbegrip.[128] Onder dit materiële wetsbegrip valt zowel geschreven recht – hieronder vallen bijvoorbeeld ook voorschriften van lagere regelgevers[129] en van andersoortige instanties die regelgevende bevoegdheid van overheidswege gedelegeerd hebben gekregen[130] – als ongeschreven

[121] EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland), par. 31.
[122] EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 135.
[123] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 417.
[124] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 445.
[125] ECRM 16 juli 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078, appl.nr. 8440/78 (Christian Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).
[126] EHRM 24 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1124DEC001607206, appl.nr. 16072/06, 27809/08 (Friend e.a./Verenigd Koninkrijk), par. 50.
[127] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 156.
[128] EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije), par. 88.
[129] EHRM 18 juni 1971, ECLI:CE:ECHR:1971:0618JUD000283266, appl.nr. 2832/66, 2835/66, 2899/66 (De Wilde, Ooms en Versyp ('Vagrancy')/België), par. 93.
[130] EHRM 25 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUD000873479, appl.nr. 8734/79 (Barthold/Duitsland), par. 46.

recht.[131] Bij dit laatste kan gedacht worden aan jurisprudentie (*judge-made law*), die in het bijzonder in de *common law*-rechtssystemen een niet onbelangrijke rol speelt.[132]

Volgens een arrest van de Hoge Raad uit 1982 vallen onder het begrip 'wet' in de zin van artikel 11 lid, eerste volzin, EVRM niet alleen wetten in materiële zin, maar ook bevoegd gegeven besluiten.[133] Het EHRM bevestigt dit in de zaak Olivieira/Nederland.[134] Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins merken in dit verband op dat de vertaling 'voorzien in het recht' duidelijker zou zijn dan 'voorzien bij wet'. In elk geval is deze voorwaarde als competentievoorschrift niet indrukwekkend volgens hen.[135]

Het EHRM stelt in het standaardarrest Sunday Times/Verenigd Koninkrijk twee vereisten aan de 'wet' waarop de beperking is gebaseerd. In de eerste plaats moet de wet voldoende toegankelijk (*adequately accesible*) zijn voor de burger. Dat wil zeggen: 'the citizen must be able to have an indication that is adequate, in the circumstances, of the legal rules applicable to a given case'.[136] Dit betekent overigens niet – zoals hierboven ook is opgemerkt – dat die 'wet' moet zijn gecodificeerd.[137] Lavrysen merkt in dit verband op: 'It is sufficient that the law is at the reasonable disposal of the citizens with the advice of legal experts'. Volgens hem levert deze toegankelijkheidseis voor lidstaten in de regel weinig problemen op.[138]

In de tweede plaats moeten de effecten van de wet redelijkerwijs voorzienbaar (*reasonably foreseeable*) zijn voor de burger. Het EHRM overweegt ten aanzien van deze eis in het Sunday Times-arrest:

> '(…) a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances.'[139]

De mate waarin een wet voldoende precies dient te zijn, hangt volgens het Hof tot op zekere hoogte af van drie factoren: (1) de inhoud van de wet, (2) de gevallen waarvoor de wet in het leven is geroepen en (3) het aantal en de aard van de personen tot wie de wet zich richt.[140]

Als een beperking is gebaseerd op een discretionaire wettelijke bevoegdheid, betekent dit niet dat per definitie niet is voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste. Het Hof stelt in dat geval de voorwaarde 'that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual

---

[131] EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije), par. 88.

[132] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 47; zie ook EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, appl.nr. 11801/85 (Kruslin/Frankrijk), par. 29; EHRM 24 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, appl.nr. 15450/89 (Casado Coca/Spanje), par. 43.

[133] HR 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4414, *NJ* 1983, 295, m.nt. E.A. Alkema, r.o. 4.2 en punt 6 van de annotatie van Alkema, *NJ* 1983, 296.

[134] EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996, appl.nr. 33129/96 (Olivieira/Nederland), par. 49.

[135] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 112.

[136] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.

[137] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 46-53.

[138] Lavrysen 2018, p. 312.

[139] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.

[140] Zie o.a. EHRM 25 augustus 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0825JUD001330887, appl.nr. 13308/87 (Chorherr/Oostenrijk), par. 25.

adequate protection against arbitrary interference.'[141] Aan deze voorwaarde was bijvoorbeeld niet voldaan in de zaak Lashmankin e.a./Rusland, waarin het Hof oordeelt dat de Russische wetgeving heldere beperkingscriteria ontbeert aan de hand waarvan kan worden getoetst of een beperking van een manifestatie noodzakelijk is in een democratische samenleving, wat had geleid tot arbitraire en zelfs discriminatoire uitspraken.[142]

Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins schrijven dat de voorwaarde 'voorzien bij wet' over het algemeen geen groot struikelblok vormt.[143] Toch komt het wel voor in vergaderingsrechtelijke zaken in de zin van artikel 11 EVRM dat het Hof oordeelt dat hieraan niet is voldaan. Naast het zojuist genoemde voorbeeld in de zaak Lashmankin e.a./Rusland, kan bijvoorbeeld worden gewezen op de zaak Djavit An/Turkije waar de beperking in het geheel niet was voorzien bij wet, de zaak Mkrtchyan/Armenië waarin niet werd voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste en de zaken Hakobyan e.a./Armenië en Huseynli e.a./Azerbeidzjan waarin de wettelijke bepalingen waarop de beperking was gebaseerd geen verband hielden met het beoogde doel van die maatregelen en om die reden door het Hof werden aangemerkt als willekeurig en onrechtmatig.[144]

3.2.1.2 Legitiem doel

Ten tweede vereist de eerste volzin van artikel 11 lid 2 EVRM dat een beperking van de vergaderingsvrijheid een legitiem doel dient. De verdragsbepaling bevat een uitputtende lijst van legitieme doelen. Vergaderingsrechtelijke beperkingen kunnen slechts worden gesteld in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, ter voorkoming 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.[145]

Volgens Lavrysen besteedde het EHRM van oudsher weinig aandacht aan dit vereiste en aanvaardde het betrekkelijk gemakkelijk dat een beperking een legitiem doel dient. Hoewel het Hof nog altijd aanzienlijk meer nadruk legt op het vereiste dat een beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving, staat het de laatste jaren wel uitgebreider stil bij dit vereiste, aldus Lavrysen.[146]

Volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins zijn er drie met elkaar samenhangende redenen te geven dat het vereiste van een legitiem doel niet vaak tot grote problemen leidt. In de eerste plaats accepteert het EHRM volgens hen al snel de door de staat aangevoerde doeleinden. In de tweede plaats biedt artikel 11 lid 2, eerste volzin, EVRM een ruim scala aan legitieme doeleinden. In de derde en laatste plaats wordt een aantal van de genoemde doeleinden betrekkelijk ruim uitgelegd. Met name het criterium 'de bescherming van de rechten en vrijheden van naderen' heeft een groot bereik.[147]

Interessant is dat de Grote Kamer van het EHRM in 2015 duidelijkheid geeft over de wijze waarop het doelcriterium 'het voorkomen van wanordelijkheden' moet worden uitgelegd. Volgens de Grote Kamer moeten de beperkingsmogelijkheden restrictief worden uitgelegd. Om die reden kiest zij uit-

[141] EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583, appl.nr. 10465/83 (Olsson/Zweden (nr. 1)), par. 61; zie in dit verband ook EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 115.

[142] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 419-430, zie ook punt 3 van de annotatie van B. Roorda onder dit arrest (*EHRC* 2017, 88).

[143] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 113.

[144] EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (Djavit An/Turkije) par. 67; EHRM 11 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000656203, appl.nr. 6562/03 (Mkrtchyan/Armenië), par. 43; EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD003432004, appl.nr. 34320/04 (Hakobyan e.a./Armenië), par. 107; EHRM 11 februari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0211JUD006736011, appl.nr. 67360/11, 67964/11, 69379/11 (Huseynli e.a./Azerbeidzjan), par. 98.

[145] Zie voor het uitputtende karakter van de lijst van legitieme doelen van artikel 11 lid 2, eerste volzin, EVRM: Lavrysen 2018, p. 314.

[146] Lavrysen 2018, p. 314; zie in dit verband ook Nieuwenhuis 2020b, p. 125.

[147] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 114-115.

drukkelijk voor de in de Engelse tekst vastgestelde term.[148] De Engelse verdragstekst hanteert namelijk een striktere definitie – 'the prevention of disorder' – dan de Franse: 'la défense de l'ordre'. Volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins is de ruime uitleg die de Nederlandse rechter gaf aan dit doelcriterium derhalve niet meer te rechtvaardigen.[149]

3.2.1.3 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Het EHRM focust zich bij de vraag of een beperking gerechtvaardigd is met name op het vereiste dat een beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving.[150] Het begrip 'democratische samenleving' is nauwelijks een zelfstandig criterium in de rechtspraak van het EHRM, het gaat vooral om de vraag of een beperking noodzakelijk is.[151] Toch is het begrip 'democratische samenleving' om in elk geval twee redenen niet onbelangrijk in de rechtspraak van het EHRM inzake de vergaderingsvrijheid ex artikel 11 EVRM.[152]

In de eerste plaats omdat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering volgens de Grote Kamer van het EHRM een fundamenteel recht is in een democratische samenleving en een van de fundamenten van een dergelijke samenleving. Dit recht dient volgens de Grote Kamer dan ook niet restrictief te worden geïnterpreteerd.[153]

In de tweede plaats omdat het Hof er in zijn rechtspraak op wijst dat het in een democratische samenleving van belang is dat de vergaderingsvrijheid niet alleen ziet op manifestaties met een inhoud die men onderschrijft of waar men zich niet aan stoort, maar ook op manifestaties die vanwege hun inhoud kwetsen, choqueren en verontrusten. 'Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society"', aldus het Hof.[154] En: 'Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in casus of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.'[155]

Een beperking van de uitoefening van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zal het Hof gelet op het belang van dit recht in een democratische samenleving dan ook niet zomaar noodzakelijk achten, in het bijzonder niet als de beperking is ingegeven vanwege de inhoud van de manifestatie.

In het standaardarrest Sunday Times overweegt het Hof dat het begrip 'noodzakelijk' in de zin van artikel 11 lid 2, eerste volzin, EVRM niet synoniem is aan 'onontbeerlijk', maar anderzijds ook niet zo'n ruime betekenis heeft als de begrippen 'aannemelijk', 'redelijk' of 'wenselijk'.[156]

De noodzakelijkheidstoets van artikel 11 EVRM kent volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins drie aspecten.[157] In de eerste plaats dient de beperkende maatregel geschikt te zijn om het gestelde doel te bereiken.

---

[148] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, appl.nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), par. 146-151; zie in dit verband ook EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 122 en 124-126.

[149] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115.

[150] Gerards 2013, p. 467; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115.

[151] Van Wissen 1992, p. 53.

[152] Zie hierover ook Broeksteeg & Dorssemont in Sdu Commentaar op artikel 11 EVRM, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 14 september 2017).

[153] EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 98; vergelijk Rb. Den Haag (ktr.) 19 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1321.

[154] EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195, appl.nr. 29221/95, 29225/95 (Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije), par. 86.

[155] EHRM 23 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland), par. 45.

[156] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 59; zie ook Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 116.

In de tweede plaats dient er geen minder vergaande maatregel te zijn die hetzelfde doel kan bereiken: het zogenoemde subsidiariteitsvereiste.

In de derde plaats dient het door de maatregel gediende belang op te wegen tegen de beperking. Met andere woorden: het begrip 'noodzakelijk' impliceert dat de beperking moet voorzien in een 'pressing social need' en in het bijzonder dat de maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel.[158]

Bij de beoordeling van de proportionaliteit verwijst het EHRM veelal expliciet naar het belang van het pluralisme, de tolerantie en de ruimdenkendheid: drie kenmerken van een democratische samenleving. Juist om die reden dient er ruimte te zijn voor de standpunten en manifestaties van minderheden.[159]

3.2.2 Artikel 17 EVRM

Beperkingen van de vergaderingsvrijheid dienen in beginsel te voldoen aan de beperkingsvoorwaarden die opgesomd staan in lid 2 van artikel 11 EVRM. Daarop bestaan twee uitzonderingen.

In de eerste plaats is het mogelijk dat tijdens een uitzonderingstoestand op grond van artikel 15 EVRM wordt afgeweken van de clausulering. Gelet op de afbakening van ons onderzoek zullen wij aan deze mogelijkheid verder geen aandacht besteden.

In de tweede plaats kan worden afgeweken van de clausulering van artikel 11 lid 2 EVRM in geval van misbruik van recht in de zin van artikel 17 EVRM. Dit artikel bepaalt dat geen enkele bepaling van het EVRM zo mag worden uitgelegd, dat zij voor een verdragsstaat, een groep of een persoon het recht zou inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten, met als doel de rechten of vrijheden die in het EVRM zijn vermeld, teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij het EVRM is voorzien. In deze paragraaf gaan wij nader in op deze misbruik van rechtbepaling en haar verhouding tot de vergaderingsvrijheid.

In de 'travaux préparatoires' bij artikel 17 EVRM wordt opgemerkt dat deze bepaling om twee redenen in het leven is geroepen. In de eerste plaats om te voorkomen dat de vrijheden van het EVRM – die tot doel hebben de ontwikkeling van het menselijke individu en van de democratische instellingen – worden gebruikt met als doel om de menselijke vrijheid teniet te doen.

In de tweede plaats om de regeringen van de verdragsstaten in staat te stellen om de uitoefening van de EVRM-vrijheden te waarborgen, op een zodanige wijze dat die vrijheden niet ten dienste kunnen staan aan de doelen van diegenen die de vrijheid en het democratische systeem teniet willen doen.[160]

Uit de 'travaux préparatoires' blijkt dat bij de totstandkoming van artikel 17 EVRM is aangesloten bij de misbruik van recht-bepaling van artikel 5 lid 1 IVBPR en de daarbij behorende totstandkomingsgeschiedenis.[161]

Artikel 17 EVRM richt zich zowel tot verdragsstaten, als tot groepen en personen. Met betrekking tot verdragsstaten heeft artikel 17 EVRM gelet op de jurisprudentie van het EHRM nauwelijks betekenis.[162] Ten aanzien van groepen en personen bestaat er wel enige jurisprudentie.

---

[157] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115-120.

[158] EHRM (Grote Kamer) 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, appl.nr. 41418/04 (Khoroshenko/Rusland), par. 118; zie ook Gerards 2013, p. 467.

[159] Nieuwenhuis 2020b, p. 125.

[160] European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights', 23 april 1957, DH (57) 4, p. 17, te raadplegen via www.echr.coe.int.

[161] European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights', 23 april 1957, DH (57) 4, p. 19-21, te raadplegen via www.echr.coe.int. Zie over artikel 5 lid 1 IVBPR paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk.

[162] Buyse 2018, p. 1087.

Volgens Buyse is artikel 17 EVRM gelet op de rechtspraak van het EHRM van toepassing in vier verschillende situaties: (1) indien personen of groepen totalitaire groeperingen of doelen steunen, (2) indien zij de Holocaust ontkennen, (3) in openlijke gevallen van racisme, antisemitisme, islamofobie en uitingen van haat tegen andere minderheden, en (4) in geval van directe oproepen tot geweld.[163]

Tot op heden heeft het EHRM artikel 17 EVRM met name toegepast in zaken met betrekking tot de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ex artikel 9 EVRM, het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en het recht op vrijheid van vereniging ex artikel 11 EVRM, maar (nog) niet in een zaak met betrekking tot het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM.[164]

3.3 Artikel 52 Hv EU en artikel 54 Hv EU

De beperkingensystematiek van het Handvest van de grondrechten van de EU kent een vergelijkbare structuur met die van het EVRM.[165] Beperkingen van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 12 Hv EU zijn volgens artikel 52 lid 1 Hv EU mogelijk voor zover zij bij wet zijn gesteld en de wezenlijke inhoud van de rechten eerbiedigen.[166] Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel moeten beperkingen bovendien noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 52 lid 3 Hv EU bepaalt expliciet dat de in het Handvest gegarandeerde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben.[167] Dat neemt volgens de tweede volzin van hetzelfde lid echter niet weg dat het recht van de EU een ruimere bescherming kan bieden dan het EVRM.

In artikel 54 Hv EU is een misbruik van recht-bepaling opgenomen die grote overeenkomsten vertoont met het verbod van misbruik van recht ex artikel 17 EVRM. Artikel 54 Hv EU luidt als volgt:

> ‘Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij het recht inhouden enige activiteit te ontplooien of enige daad te verrichten met als doel de in dit Handvest erkende rechten of vrijheden teniet te doen of de rechten en vrijheden vergaand te beperken dan door dit Handvest is toegestaan.’

3.4 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly

Vijf uitgangspunten voor beperkingen

De Guidelines uit 2010 voeren vijf uitgangspunten aan voor het beperken van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering.[168] In de Guidelines van 2019 staan deze niet als zodanig vermeld, maar omdat deze uitgangspunten een mooi overzicht bieden, zette we ze hier kort uiteen.

---

[163] Buyse 2018, p. 1090-1092.

[164] Raad van Europa & EHRM 2020a, p. 15; deze ‘Guide’ is geüpdatet tot 31 augustus 2020, een zoekactie in de database van de rechtspraak van het EHRM (hudoc.echr.coe.int) leert ons dat er tussen 31 augustus 2020 en 1 juli 2021 evenmin zaken zijn waarin het Hof artikel 17 EVRM toepast met betrekking tot het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM.

[165] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 111.

[166] Zie uitgebreider over de kernrechtbenadering in artikel 52 Hv EU en in de rechtspraak van het EHRM Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 118; Nieuwenhuis 2012.

[167] Zie hierover ook Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 122.

[168] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 17.

Allereerst dienen de legitieme gronden voor beperkingen voorgeschreven te zijn in internationale en regionale mensenrechteninstrumenten. Deze beperkingen zouden in de nationale wetgeving niet moeten worden aangevuld met andere gronden.

Ten tweede zijn vreedzame vergaderingen een legitiem gebruik van de publieke ruimte, in vergelijkbare mate als commerciële activiteiten of weg- of voetverkeer. Dit moet in ogenschouw worden genomen bij de vraag of het opleggen van een beperking noodzakelijk is.

Ten derde stellen de Guidelines dat vreedzame vergaderingen een gezamenlijk, expressief doel hebben en ernaar streven een bepaalde boodschap over te brengen. Beperkingen van de visuele of auditieve inhoud van een boodschap zouden dienen om die reden een hoge drempel te kennen en zouden enkel zijn geoorloofd als er een onmiddellijke dreiging van geweld is.

Ten vierde dienen er redelijke alternatieven te worden aangeboden wanneer er beperkingen worden opgelegd met betrekking tot het tijdstip, de locatie of de wijze van demonstreren. Dergelijke beperkingen verdienen de voorkeur boven inhoudelijke beperkingen: 'A wide spectrum of possible restrictions that do not interfere with the message communicated is available to the regulatory authority'.[169] Het beperken van vergaderingen op bepaalde tijdstippen of locaties in een algemene wettelijke bepaling ('blanket ban') vereist een betere rechtvaardiging dan het beperken van individuele vergaderingen, omdat bij een 'blanket ban' geen individuele afweging kan worden gemaakt. Voor een dergelijke vergaande beperking van de vergaderingsvrijheid is daarom vereist dat er een dwingende maatschappelijke behoefte kan worden aangetoond.[170] Het verbieden van manifestaties op bepaalde locaties, zoals in de vorm van bufferzones, kan enkel als ultimum remedium worden ingezet, als er geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn.[171] Dergelijke bufferzones zouden dan zo beperkt in omvang moeten zijn, dat de manifestanten hun punt nog steeds effectief kunnen maken.[172] Het creëren van zones waar protestactiviteiten onderworpen zijn aan voorafgaande toestemming, zoals een vergunning, is tevens problematisch. Voorafgaande notificatie is mogelijk. Toestemming vereisen is meer vatbaar voor misbruik, "and may accord insufficient value to the fundamental freedom to assemble and the corresponding principle that everything not regulated by law should be presumed to be lawful".[173]

In de vijfde en laatste plaats benadrukken de Guidelines dat publieke manifestaties worden gehouden met het doel een boodschap over te brengen aan een bepaalde persoon, groep of organisatie. Daarom zouden manifestaties, als een algemene regel, gefaciliteerd moeten worden binnen gezichts- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richten.[174]

Legitieme doelen

Volgens de Guidelines zouden de gronden voor een beperking, dat wil zeggen de legitieme doelen, restrictief moeten worden uitgelegd voor een maximale bescherming van het vergaderingsrecht.[175] Met betrekking tot het doel 'het voorkomen van wanordelijkheden' ('public order') merken de Guidelines het volgende op: '(…) restrictions should only be imposed when there is evidence that participants will themselves use or incite imminent, lawless and disorderly action and that such action is likely to occur. This approach is designed to extend protection to controversial speech and political criticism, even where this might engender a hostile reaction from others.'[176] Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering kan dus niet zomaar worden beperkt met het oog op het voor-

[169] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 17.
[170] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 59.
[171] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 59; zie in dit verband ook Moeckli 2016, p. 305.
[172] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 305.
[173] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 305.
[174] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 17.
[175] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 50.
[176] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 50.

komen van wanordelijkheden: de drempel ligt hoog. Ook een hypothetisch risico op wanordelijkheden is onvoldoende grond voor het verbieden van een vreedzame manifestatie.[177]

Wat betreft het doel 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' stellen de Guidelines dat het recht op vreedzame vergadering dient te worden afgewogen tegen andere rechten. Ook hier geldt een hoge drempel: 'Given the need for tolerance in a democratic society, a high threshold will need to be overcome before it can be established that a public assembly will unreasonably infringe upon the rights and freedoms of others'.[178] De reden dat deze drempel zo hoog ligt, is met name omdat manifestaties in de kern een tijdelijke inbreuk op andere rechten vormen.[179] Om die reden is een beperking niet snel noodzakelijk. Ook een tijdelijke verstoring van weg- of voetverkeer is onvoldoende reden voor een beperking van de vrijheid van vreedzame vergadering. Besluiten de lokale autoriteiten een manifestatie op grond van de rechten van anderen te beperken, dan dient goed gemotiveerd te worden waarom de beperking noodzakelijk is en of er geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn.[180]

3.5 Artikel 9 lid 1 en 2 Gw

Bij de grondwetsherziening van 1983 besteedt de regering expliciet aandacht aan het beperken van grondrechten. Allereerst geeft zij in de memorie van toelichting aan dat grondrechten een bijzonder uitgestrekt toepassingsgebied hebben en dat het om die reden niet zo kan zijn dat grondrechten absoluut zijn, in die zin, dat ze altijd zouden moeten prevaleren boven andere waarden en rechtsregels. Volgens de regering moeten grondrechten 'in ons maatschappelijk bestel functioneren in een onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere waarden en belangen.'[181]

Vervolgens gaat de regering in op de vraag welke grondwettelijke beperkingsmethoden de voorkeur verdienen en wie de bevoegde instantie zou moeten zijn die bevoegd is tot het beperken van grondrechten. Om die vraag te beantwoorden, geeft zij een samenvatting van de in haar ogen belangrijkste grondrechtbeperkingsmethoden en geeft zij aan welke van deze methoden haar voorkeur verdienen.[182]

Hieronder gaan we in op de beperkingsmethoden die de regering bij de grondwetswijziging van 1983 noemt, alsmede op de methoden die in de rechtspraak en literatuur worden onderscheiden.[183] Het gaat om in totaal negen beperkingsmethoden. In paragraaf 3.2.1 staan de drie beperkingsmethoden centraal die door de grondwetgever zijn voorgeschreven. Vervolgens staan we in paragraaf 3.2.2 stil bij de drie beperkingsmethoden waaraan de grondwetgever wel enige ruimte heeft willen geven voor uitzonderingsgevallen. Tot slot gaan we in paragraaf 3.2.3 in op drie beperkingsmethoden die de grondwetgever in meer of mindere mate lijkt te hebben afgewezen.

Bij alle beperkingsmethoden die wij bespreken, gaan wij na of en in hoeverre op grond van die methoden het recht tot vergadering en betoging ex artikel 9 Gw kan worden beperkt.

3.5.1 Voorgeschreven grondwettelijke beperkingsmethoden

<u>(i) Doelcriteria</u>

De beperkingsmethode van doelcriteria houdt in dat in een grondrechtartikel de doelen zijn opgesomd ten behoeve waarvan een inbreuk mag worden gemaakt op het grondrecht. Deze methode vinden we bijvoorbeeld terug in het tweede lid van de artikelen 8-11 van het Europees Verdrag tot

[177] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 50.
[178] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 52.
[179] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 52.
[180] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 54-55.
[181] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 16.
[182] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 16-21.
[183] Zie over deze materie uitgebreider Burkens 1971; Burkens 1989.

bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar ook in onze Grondwet. Zo kent artikel 8 Gw het doelcriterium 'in het belang van de openbare orde'.

Een voordeel van deze beperkingsmethode is dat in het grondrechtartikel zelf te lezen is welke belangen een inbreuk kunnen rechtvaardigen. De regering merkt daarbij wel op: 'Weliswaar hebben sommige beperkingsgronden, zoals "in het belang van de openbare orde", een zekere vaagheid, dat neemt niet weg dat men bij de vraag of een bepaalde inbreuk op een grondrecht geoorloofd is een aanknopingspunt in het geschreven recht heeft en door middel van interpretatie de vraag kan oplossen.'[184]

Tegelijkertijd onderkent de regering dat deze methode ook zo haar nadelen kent, in het bijzonder indien men de beperkingsbevoegdheid uitsluitend door middel van doelcriteria wil regelen. Grondrechten hebben een bijzonder ruim toepassingsgebied en om die reden is het gelet op verschillende beleidsdoeleinden noodzakelijk om de uitoefening van die grondrechten hier en daar in meer of mindere mate te beperken. Het neerleggen van al die beleidsdoeleinden in doelcriteria zou echter leiden tot uitholling van het grondrecht.[185]

Artikel 9 Gw en doelcriteria

Artikel 9 lid 2 Gw staat beperkingen van het recht tot vergadering en betoging in het kader van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter 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.[186]

In de parlementaire geschiedenis wordt ten aanzien van deze doelcriteria verder opgemerkt dat deze restrictief dienen te worden uitgelegd. Zo stelt de Minister van Binnenlandse Zaken dat de criteria moeten worden geïnterpreteerd in het licht van 'een grondrecht mag niet ontkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijk werking te hebben'.[187]

In de parlementaire geschiedenis van de Wet openbare manifestaties – de wet die de uitoefening van de vergaderings- en betogingsvrijheid binnen de kaders van artikel 9 lid 2 Gw nader reguleert – wordt met verwijzing naar de parlementaire geschiedenis bij de grondwetswijziging van 1983 bovendien opgemerkt dat de drie doelcriteria ook contextueel dienen te worden uitgelegd. Of er sprake is van wanordelijkheden, hangt bijvoorbeeld niet alleen af van de aard van de gedragingen, maar ook van de plaats waar de manifestatie wordt gehouden. 'De voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden in de nabijheid van bij voorbeeld gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlementsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen kan zwaardere eisen stellen dan op andere plaatsen het geval is. Ook het gewicht van het verkeersbelang zal afhankelijk van het karakter van de plaats kunnen variëren', aldus de regering in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties.[188]

Bij de totstandkoming van artikel 9 Gw noemt de regering met betrekking tot het criterium 'ter bescherming van de gezondheid' de bestrijding van een epidemie als voorbeeld.[189]

Bij diezelfde totstandkoming merkt de regering over het criterium 'in het belang van het verkeer' op dat uit dit criterium niet mag worden afgeleid 'dat de vlotte afwikkeling van het verkeer in de

[184] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 17.
[185] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 17.
[186] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.
[187] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.
[188] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[189] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

ogen van de grondwetgever steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht.' Volgens de grondwetgever is het echter wel noodzakelijk om bij manifestaties rekening te houden met het verkeer. 'Niet het een of het ander zal steeds het zwaarst moeten wegen; bij de toepassing van deze beperkingsgrond zal met het oog op concrete situaties een afweging van belangen moeten plaatsvinden, die primair door de wetgever en wellicht ook door lagere organen zal moeten worden verricht.'[190] Verder stelt zij in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer dat opname van de betogingsvrijheid in de Grondwet niet een miskenning inhoudt van het gebruik dat andere weggebruikers van de weg moeten maken.[191] Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties merkt de regering over het verkeerscriterium op dat de algemene gevaarsbepaling van de toen geldende Wegenverkeerswet 1935 (artikel 25 WVW 1935, tegenwoordig neergelegd in artikel 5 WVW 1994)[192] voor alle verkeersdeelnemers geldt, ook voor deelnemers aan manifestaties op openbare plaatsen. Daar voegt zij echter aan toe dat het verbod om de vrijheid van het verkeer zonder noodzaak te belemmeren moet worden beschouwd in het licht van het beslag dat manifestaties naar hun aard leggen op de weg in ruime zin. Met andere woorden: tot op zekere hoogte moet worden getolereerd dat manifestaties op openbare plaatsen een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer.[193] Tot op welke hoogte precies is afhankelijk van onder meer de plaats en context van de manifestatie.[194]

Bij de grondwetsherziening van 1983 kiest de regering expliciet voor het criterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' in plaats van het criterium 'in het belang van/ter handhaving van de openbare orde', aangezien het laatstgenoemde criterium zich veel ruimer laat uitleggen.[195] In het licht van deze keuze van de grondwetgever en ook gelet op de Afdelingsjurisprudentie komen Brouwer en Roorda tot de conclusie dat de term wanordelijkheden zou moeten worden gereserveerd voor strafbaar gedrag.[196] Over het wanordelijkhedencriterium merkt de regering bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 verder nog op dat met behulp van dit criterium kan worden voorkomen of bestreden dat kwaadwillende personen zich meester maken van de straat, voor zover dergelijk gedrag überhaupt nog valt onder de reikwijdte van de grondwettelijk erkende betogingsvrijheid.[197]

(ii) Competentievoorschriften

Voor de bescherming van grondrechten kan het volgens de regering van belang zijn dat de beperkingsbevoegdheid aan bepaalde overheidsorganen wordt voorbehouden. Zo blijkt uit de formulering van artikel 8 Gw – '*bij de wet* kan dit recht worden beperkt…' – dat de bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging niet door de formele wetgever mag worden gedelegeerd aan een lager orgaan.[198]

Het delegatieverbod houdt volgens de regering in de eerste plaats in dat de wetgever ten aanzien van het betreffende onderwerp geen regelgevende bevoegdheid mag overdragen. Om het delegatieverbod tot zijn recht te laten komen houdt het in de tweede plaats in, dat de wetgever niet door het gebruik van vage formuleringen ten aanzien van het betreffende onderwerp de hem opgedragen taak in feite aan een lager orgaan overlaat. De regering zegt hierover bij de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1983: 'Zo zal, wanneer de Grondwet het beperken van een grondrecht alleen bij formele wet toestaat, de wet zelf moeten aangeven hoever de grondrechtsbeperking gaat.'

[190] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[191] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.
[192] Zie over artikel 25 WVW 1935: Otte 1994, p. 349.
[193] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 7.
[194] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[195] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.
[196] 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.
[197] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 96.
[198] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 17 en 22; zie ook *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 13.

Als voorbeeld wijst de regering op een formeel-wettelijke vergunningplicht bij godsdienstige bijeenkomsten. Een dergelijk verbod zou alleen dan gebaseerd kunnen worden op de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 6 lid 1 Gw, indien de formele wet zelf nauwkeurig aangeeft in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd. De genoemde zinsnede staat delegatie immers niet toe, nu met 'de wet' uitsluitend wordt gedoeld op wetten afkomstig van onze formele wetgever.[199]

De regering besteedt in de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging van 1983 in het bijzonder aandacht aan de beperkingsclausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet', zoals we die terugvinden in bijvoorbeeld het eerste lid van de artikelen 6, 7 en 9 Gw. Deze clausule houdt volgens de regering niet alleen in dat alleen de formele wetgever, zonder delegatiemogelijkheid, bevoegd is de uitoefening van het grondrecht aan beperkingen te onderwerpen, maar ook dat als de wetgever van de beperkingsbevoegdheid gebruikmaakt, hij ervoor moet zorgdragen dat in ieder concreet geval waarin sprake is van een beperking, uiteindelijk een rechtsgang naar een rechter openstaat.[200]

In een van de minister-president afkomstige circulaire van 18 november 1992 (die inmiddels meerdere keren is gewijzigd en nog altijd geldt) getiteld 'Aanwijzingen voor de regelgeving' is in aanwijzing 2.20 nog eens uitdrukkelijk uiteengezet wat het grondwettelijk delegatieverbod van onder meer artikel 9 Gw precies inhoudt:[201]

> 2.1.1.1 In ieder geval worden in de wet opgenomen voorschriften ten aanzien van onderwerpen waarvoor de Grondwet een regeling bij wet eist en geen delegatie toestaat.
>
> 2.1.1.2 Een in de Grondwet neergelegd verbod tot delegatie houdt in dat:
>
> a. alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de wet worden vastgelegd; en
>
> b. in de wet niet wordt volstaan met het toekennen van algemene bestuursbevoegdheden waarvan de invulling geheel of grotendeels aan bestuursorganen wordt overgelaten.

Hoewel de aanwijzingen over delegatie van de circulaire op zichzelf geen rechtsregels zijn in strikte zin, hebben zij wel een normatief karakter en zijn zij – ook als zij als louter beleid zouden gelden – van groot belang voor de praktijk.[202] Bovendien is in aanwijzing 2.20 over het delegatieverbod neergelegd dat wat in de Grondwet (1983) en zijn totstandkomingsgeschiedenis hierover expliciet is gesteld.

Artikel 9 Gw en competentievoorschriften

Uit de wijze waarop de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw is geformuleerd, blijkt dat deze bevoegdheid tot beperking van het recht tot vergadering en betoging door de formele wetgever mag worden uitgeoefend en dat die bevoegdheid ex artikel 9 lid 1 Gw niet door de formele wetgever mag worden gedelegeerd.

De regering merkt bij de grondwetsherziening van 1983 over deze zinsnede uit artikel 9 lid 1 Gw op, dat het geen betoog hoeft, dat de formele wetgever bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar kan stellen of onrechtmatig kan verklaren. 'Met name tot het plegen van strafbare feiten mag het recht tot vergadering en betoging geen vrijbrief verschaffen', aldus de regering.[203]

Artikel 9 lid 2 Gw – waarin is bepaald dat de wet regels kan stellen in het kader van de drie doelcriteria waarop we hiervoor reeds zijn ingegaan – staat delegatie wel toe. Dit blijkt uit de gekozen

[199] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 22-23.
[200] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18.
[201] De aanwijzingen van deze circulaire zijn op het moment van dit schrijven inmiddels tien keer gewijzigd. Informatie over deze wijzigingen is te raadplegen via wetten.overheid.nl.
[202] Zie hierover uitgebreider Verhey & Aal 2017, p. 247; Verhey 2014, p. 14.
[203] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

terminologie: 'de wet kan regels stellen'. Dit betekent namelijk dat de formele wetgever ('de wet') de bevoegdheid tot het beperken van het recht tot vergadering en betoging mag overdragen aan lagere regelgevers ('kan regels stellen'), maar die bevoegdheid is begrensd met de doelcriteria die die lagere regelgevers in acht moeten nemen.[204]

(iii) Procedurevoorschriften

Het is mogelijk dat de uitoefening van een beperkingsbevoegdheid aan bepaalde procedurevoorschriften wordt gebonden. Als voorbeeld kan artikel 12 lid 3 Gw dienen, waarin staat dat zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden aan de bewoner wordt verstrekt, indien het binnentreden van een woning zonder diens toestemming geschiedt.[205]

Artikel 9 en procedurevoorschriften
In de Grondwet zijn geen procedurevoorschriften opgenomen voor de uitoefening van de beperkingsbevoegdheid ex artikel 9 Gw.

3.5.2 Beperkingsmethoden voor uitzonderingsgevallen

De grondwettelijke grondrechtenbeperkingssystematiek gaat uit van een stelsel van zogeheten 'bijzondere beperkingen'. Dit houdt in dat de beperking van een grondrecht altijd te herleiden moet zijn tot een grondwettelijke beperkingsclausule en daarbij binnen de in die clausule bepaalde grenzen moet blijven. Ten aanzien van de demonstratievrijheid zijn dit, zoals we zojuist zagen, artikel 9 lid 1 Gw – meer specifiek de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' – en artikel 9 lid 2 Gw, welke op zijn beurt verwijst naar de formele wet die specifiek tot stand is gebracht om de uitoefening van onder meer de vergaderings- en betogingsvrijheid nader te reguleren: de Wet openbare manifestaties. Deze systematiek laat in beginsel geen ruimte voor andere beperkingen die voortvloeien uit regels die niet specifiek zijn bedoeld om te dienen als beperkingen van de demonstratievrijheid.[206]

Daar waar de regering in de memorie van toelichting de leer van de algemene beperkingen afwijst (zie hierover meer in paragraaf 3.2.3), laat zij echter wel de deur op een kier voor gevallen waarin afgeweken wordt van de in beginsel dwingendrechtelijke grondwettelijke beperkingsclausules. Dit zou volgens haar mogelijk moeten kunnen zijn in drie uitzonderingsgevallen.

In de eerste plaats in geval van de ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk, die strijdig zijn met de letter van het grondrecht, maar die op een zeker moment een zodanig gevestigde en algemeen aanvaarde plaats in het rechtsstelsel innemen, dat beëindiging hiervan zo ontwrichtend werkt en zulke nadelige gevolgen heeft, dat niet (meer) geconcludeerd kan worden dat zij ongrondwettig zijn.

In de tweede plaats in geval van een zodanige evolutie van de heersende rechtsovertuiging, dat bepaalde belemmeringen in de uitoefening van een grondrecht algemeen aanvaardbaar worden, zonder dat deze belemmeringen herleidbaar zijn tot een beperkingsclausule.

In de derde plaats in geval een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt, maar intrekking of vernietiging van die maatregel in zodanige strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dat een ongrondwettigverklaring buiten de grenzen van de redelijkheid zou liggen.[207] Bij dit derde uitzonderingsgeval gaat het om de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing.

Over deze drie beperkingsmethoden voor uitzonderingsgevallen zegt de regering expliciet dat zij 'slechts met grote terughoudendheid mogen worden gevolgd en het karakter van uitzondering en

[204] Zie hierover uitgebreider *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 8-9.
[205] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 17.
[206] Loof 2007; vgl. ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20.
[207] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21-22.

uiterste oplossing niet mogen verliezen'.[208] Hieronder staan we iets uitgebreider stil bij de drie hierboven genoemde beperkingsmethoden voor uitzonderingsgevallen.

(iv) Ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk

De eerste beperkingsmethode voor uitzonderingsgevallen waarbij we stil staan is de ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk, die strijdig zijn met de letter van het grondrecht, maar waarvan de beëindiging zo onwenselijk is dat niet (meer) geconcludeerd kan worden dat zij ongrondwettig zijn.

Over deze beperkingsmethode kunnen we kort zijn. Voor zover wij weten is van deze beperkingsmethode tot op heden (nog) geen gebruikgemaakt, in elk geval niet ten aanzien van het recht van vergadering en betoging. Omdat wij ook niet zien hoe dit in de nabije toekomst het geval zou kunnen zijn, volstaan wij op deze plaats met de voorzichtige conclusie dat wij de opvatting van de grondwetgever delen dat deze methode in uitzonderingsgevallen grondrechten – waaronder het recht tot vergadering en betoging – gerechtvaardigd zou kunnen beperken.

(v) Leer van de geringe inbreuk

De leer van de geringe inbreuk vindt volgens Brouwer en Vols haar rechtvaardiging in het tweede uitzonderingsgeval: 'bij herhaling hebben onze hoogste rechtscolleges blijk gegeven de rechtsopvatting te hebben dat geringe beperkingen van grondrechten zijn toegestaan, ook al zijn ze niet herleidbaar tot een beperkingsclausule'.[209]

Wanneer is er sprake van een geringe inbreuk op een grondrecht die niet herleidbaar hoeft te zijn tot een beperkingsclausule? Ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10 Gw beoordeelt de strafrechter dit aan de hand van vier criteria: duur, intensiteit, plaats en doel van de inbreuk.[210]

Vols wijst erop dat de geringe-inbreuk-toets niet identiek is aan een redelijkheidsbeoordeling (zoals die plaats zou kunnen vinden bij toepassing van de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing) of een noodzakelijkheidstoets. Een inbreuk kan immers redelijk en noodzakelijk zijn, maar tegelijkertijd gelden als meer dan gering.[211]

Artikel 9 Gw en de leer van de geringe inbreuk
In de rechtspraak en literatuur zijn wij geen gevallen tegengekomen waarbij een beroep werd gedaan op de leer van de geringe inbreuk om een beperking van het recht op vergadering en betoging ex artikel 9 Gw te rechtvaardigen. Wij achten het niet onaanvaardbaar dat een beperking van de verenigingsvrijheid haar rechtvaardiging vindt in deze leer, op voorwaarde dat het een zeer geringe inbreuk betreft.

(vi) Leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing

Zoals wij hiervoor kort opmerkten, heeft de regering in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 te kennen gegeven dat afwijking van de in beginsel dwingendrechtelijke grondwettelijke beperkingsclausules haar rechtvaardiging (onder meer) kan vinden in de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing.

Volgens deze leer moet een grondrechtartikel op redelijke wijze worden uitgelegd en kunnen aan de redelijkheid grenzen worden ontleend waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden: 'wanneer een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt doch

[208] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 22.
[209] Brouwer & Vols 2010; zie ook Vols 2013, p. 69; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 135.
[210] Haverkate 2000; zie hierover ook Vols 2013, p. 68-70.
[211] Vols 2013, p. 70.

de intrekking of vernietiging van die maatregel in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dan zal zo'n maatregel niet licht ongrondwettig mogen worden geacht', aldus de regering.[212]

Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het belang van een grondrechtbeperkende maatregel zeer zwaar weegt, terwijl de inbreuk op het grondrecht zeer gering is. Het is volgens de regering echter wel van belang dat men daarbij niet terecht komt in een sfeer van *freies Ermessen*, waarin de eerbiediging van een grondrecht op een lijn wordt gesteld met andere belangen: 'het gaat om het vinden van uiterste grenzen'.[213]

In de memorie van antwoord laat de regering – met inachtneming van de kritiek van verschillende Tweede Kamerfracties – al iets meer ruimte voor mogelijke uitzonderingen. Zij stelt namelijk 'dat ook bij de toepassing van de grondrechtsartikelen in concrete gevallen een belangrijk stuk rechtsvinding en rechtsvorming zal plaatsvinden en dat daarbij het interpreteren van het grondrechtsartikel en van andere voorschriften een factor van betekenis kan zijn om aan het grondrecht gestalte te geven. Daarbij kunnen overwegingen van redelijkheid een rol spelen.'[214]

De strikte beperkingensystematiek zoals die voortvloeit uit de Grondwet en de wetsgeschiedenis van de grondwetswijziging van 1983 wordt niet zo strikt nageleefd. Met een beroep op de leer van de redelijke uitleg en toepassing van grondrechten zijn in de rechtspraak de scherpe kantjes van deze systematiek afgehaald, aldus Verhey & Aal met verwijzing naar onder meer Vermeulen.[215] Sommige schrijvers zijn zelfs van mening dat de rechter met gebruikmaking van de leer van de redelijke uitleg de in 1983 verworpen leer van de algemene beperkingen via de achterdeur weer heeft binnengehaald.[216]

Tegelijkertijd is men in de literatuur wel kritisch over het al te gemakkelijk gebruikmaken van de leer van de redelijke uitleg en toepassing. Zo stellen Brouwer en Schilder dat deze leer bij de totstandkoming van de Grondwet is geïntroduceerd vooral om betrekkelijk onschuldige algemene – dat wil zeggen geen doelbewuste – beperkingen die niet tot een grondwetclausule herleidbaar zijn te kunnen sauveren.[217]

Uit onderzoek van Vermeulen blijkt dat de rechter bij toepassing van deze leer vaak een dubbele toets verricht. In de eerste plaats oordeelt de rechter via de methode van de redelijke uitleg of een overheidsmaatregel als zodanig binnen de reikwijdte van het grondrecht valt. Als de maatregel volgens de rechter daarbuiten valt, oordeelt hij in de tweede plaats of de toepassing van de maatregel in het concrete geval de uitoefening van het grondrecht disproportioneel treft of zelfs feitelijk onmogelijk maakt.[218]

Artikel 9 Gw en leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing

In een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen ten tijde van de coronacrisis schrijft deze Afdeling dat volgens haar de leer van de redelijke uitleg met zich meebrengt dat het recht tot betoging in de zin van artikel 9 Gw niet zo ver reikt dat de 1,5 meter afstandsregel die voortvloeit uit de coronanoodverordeningen niet van toepassing zou zijn op betogingen.[219]

Wij achten het niet onaanvaardbaar dat een algemene – en dus geen doelbewuste – beperking van artikel 9 Gw onder omstandigheden haar rechtvaardiging kan vinden in de leer van de redelijke

[212] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21-22; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 8.
[213] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21-22.
[214] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 12; zie hierover ook Verhey 2003, p. 220.
[215] Verhey & Aal 2017, p. 244; Vermeulen 1995, p. 1-34; zie verder ook Van Bijsterveld 2000, p. 57-59; Verhey 2003, p. 224-225; Gerbranda & Kroes 1993, p. 82-89 en 104.
[216] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 139.
[217] Zie punt 5 van de annotatie van Brouwer & Schilder onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333; zie ook Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 268-270.
[218] Vermeulen 1995, p. 10 e.v.; Verhey 2003, p. 223-224; zie in dit verband bijvoorbeeld ook punt 3d van de annotatie van Vermeulen onder ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291.
[219] *Kamerstukken II* 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 25-26.

uitleg en redelijke toepassing. Terughoudendheid en zorgvuldigheid – aan de hand van onder meer de hierboven beschreven dubbele toets – is hierbij wel op zijn plaats, gelet ook op het fundamentele belang van het recht tot vergadering en betoging in een democratische samenleving.

3.5.3 Min of meer afgewezen beperkingsmethoden

(vii) Kernrecht

Volgens de leer van het kernrecht is een grondrecht uit verschillende bestanddelen opgebouwd. Deze verschillende onderdelen hoeven niet allemaal dezelfde waarde te hebben. Sommige zijn wezenlijk en behoren tot de kern van het recht, andere zijn minder wezenlijk en behoren meer tot de periferie van het recht. Een inbreuk maken op wezenlijke onderdelen is volgens de leer van het kernrecht minder aanvaardbaar dan een inbreuk maken op de meer perifere onderdelen.[220]

De regering is van mening dat de leer van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft, aangezien deze leer – anders dan het systeem van de doelcriteria – aandacht schenkt aan het gewicht van datgene wat er van het grondrecht wordt weggenomen. Er is echter ook een drietal bezwaren volgens de regering. In de eerste plaats is het beantwoorden van de vraag welke onderdelen tot de kern en welke tot de periferie behoren dikwijls nogal arbitrair. Dit leidt tot een beleidsvrijheid die mogelijk afbreuk kan doen aan de bijzondere grondwettelijke positie van de grondrechten. In de tweede plaats beantwoordt de leer van het kernrecht niet de vraag welke instantie tot beperken bevoegd is. Dit zou betekenen dat elk overheidsorgaan inbreuk op een grondrecht mag maken, zolang de kern niet wordt aangetast. In de derde plaats leidt aanvaarding van de leer van het kernrecht ertoe dat niet duidelijk is in hoeverre naast de in de grondrechtartikelen geboden beperkingsclausules nog extra beperkingsmogelijkheden bestaan.

De regering komt tot de conclusie 'dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen, doch als een zelfstandige beperkingsgrond niet aanvaardbaar is, aangezien dan te zeer afbreuk zou worden gedaan aan de grondwettelijke waarborgen welke in het voorgestelde wetsontwerp voor de grondrechten besloten liggen'.[221]

Artikel 9 Gw en kernrecht

In zijn proefschrift concludeert Roorda dat de regering met de woorden 'dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen' de deur op een kier lijkt te laten voor toepassing van de leer van het kernrecht. Volgens hem is het gerechtvaardigd om toepassing van deze leer toe te laten bij de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw, de specialis van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw, het grondrecht waarbij deze leer al sinds jaar en dag wordt toegepast.[222]

In de lagere rechtspraak is de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht reeds enkele keren toegepast bij de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw. Zo hebben rechters hebben het meedragen van fakkels en het (wild)kamperen bij betogingen aangemerkt als connexe verspreidingsrechten.[223]

De Afdeling stelt de volgende eisen aan een beperking van het connexe verspreidingsrecht: (1) de beperking houdt geen verband met de inhoud van de uiting; (2) de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat

[220] Zie uitgebreid over de kernrechtbenadering bij grondrechten Nieuwenhuis 2012.

[221] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 19-20; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 6, p. 17.

[222] Roorda 2016, p. 278-279; zie over de toepassing van de leer van het kernrecht bij de vrijheid van meningsuiting De Winter 1993 en (meer recent) Nieuwenhuis 2020a, p. 101-107; Verhey wijst een algehele afwijzing van de leer van het kernrecht eveneens af, zie Verhey 2003, p. 227-228.

[223] Ten aanzien van het meedragen van fakkels zie Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462. Ten aanzien van het (wild)kamperen zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6 en punt 8 van de annotatie; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is; (3) een beperking gaat niet zo ver dat van de perifere bestanddelen van het grondrecht geen gebruik van betekenis overblijft.[224]

Voor zover wordt voldaan aan deze voorwaarden achten wij het niet uitgesloten dat een beperking van artikel 9 Gw haar rechtvaardiging kan vinden in de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht. Terughoudendheid en zorgvuldigheid is hierbij wel op zijn plaats, gelet op de door de regering geuite bezwaren bij deze leer en gelet ook op het fundamentele belang van het recht tot vergadering en betoging in een democratische samenleving.

(viii) Leer van de algemene beperkingen

De begrippen 'algemene beperkingen' en 'bijzondere beperkingen' zijn niet eenduidig.[225] Wij volstaan hier met de omschrijving die de regering eraan gaf bij de grondwetsherziening van 1983.

De leer van de algemene beperkingen gaat er volgens de regering van uit dat de uitoefening van grondrechten binnen de grenzen dient te blijven die door de algemeen in de samenleving geldende rechtsregels zijn getrokken. De beperkingen die uit die algemene regels voortvloeien, hoeven niet tot een beperkingsclausule in het betreffende grondwetsartikel te kunnen worden herleid. Het gaat dus om beperkingen 'die veroorzaakt worden doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat'.[226]

Het antoniem van de leer van de algemene beperkingen is de leer van de bijzondere beperkingen. Volgens die leer zijn beperkingen van een grondrecht uitsluitend toegestaan, indien die beperkingen met het oog op een bepaald grondrecht zijn vastgesteld en speciaal op een bepaald grondrecht zijn gericht.[227]

Voor de leer van de algemene beperkingen valt volgens de regering wel iets te zeggen vanuit het oogpunt dat een grondrecht op vele gebieden van wetgeving en bestuur doorwerkt, waardoor het niet voorzienbaar is aan welke beperkingsbevoegdheden precies behoefte bestaat. Met de leer van de algemene beperkingen kan worden voorkomen dat in het grondwetsartikel zelf een uitgebreide opsomming van doelcriteria of een zeer ruim geformuleerde beperkingsclausule moet worden opgenomen, ter wille van alle beperkingen – hoe klein ook – die toelaatbaar zouden moeten zijn.[228]

Er kleven echter veel bezwaren aan deze leer. De regering somt er in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 meerdere op: (1) de Grondwet biedt geen grondslag voor het bestaan van algemene beperkingen; (2) de leer is een theorie die door eenieder kan worden ingevuld met wat diegene redelijk voorkomt; (3) de bevoegdheid om algemene beperkingen in te voeren is niet voorbehouden aan enkel de formele wetgever: alle overheidsorganen – wetgevende, besturende, rechtsprekende – zouden dus een inbreuk kunnen maken op een grondrecht; (4) verdragen zoals het EVRM en het IVBPR laten beperkingsbevoegdheden niet toe, als die niet tot de beperkingsclausules van de verdragsartikelen herleidbaar zijn.[229]

Gelet op bovengenoemde bezwaren en om uitholling van de grondrechten te voorkomen zegt de regering 'de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen' te verwerpen. De regering is van oordeel dat men ook zonder deze leer, aan de hand van 'algemeen aanvaarde methoden van uitleg-

[224] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.
[225] Zie bijvoorbeeld Van Wissen 1992, p. 47-49.
[226] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20.
[227] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20.
[228] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20.
[229] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20-21; de Raad van State laat zich overigens kritisch uit over de wijze waarop de regering de leer van de algemene beperkingen presenteert en bekritiseert, zie *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 58-59. Bovendien stelt de Raad van State dat verwerping van de leer van de algemene beperkingen leidt tot moeilijkheden voor zover het gaat om het doelcriterium 'in het belang van de openbare orde' ex artikel 8 Gw, zie *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 69.

ging', kan komen tot een toepassing van de grondrechtsbepalingen die tot bevredigende resultaten leiden.[230]

Artikel 9 Gw en leer van de algemene beperkingen
Nu de grondwetgever de leer van de algemene beperkingen zo duidelijk van de hand heeft gewezen, althans voor zover het gaat om de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen, laat artikel 9 Gw geen ruimte om het recht tot vergadering en betoging te beperken op grond van algemene – ongeschreven – beperkingen. Met andere woorden: beperkingen van het recht tot vergadering en betoging kunnen hun rechtvaardiging niet vinden in de leer van de algemene beperkingen. Zij zijn in beginsel alleen dan gerechtvaardigd indien zij met het oog op het grondrecht van artikel 9 Gw zijn vastgesteld en speciaal op dit grondrecht zijn gericht.

(ix) Misbruik van grondrecht

Tijdens de grondwetswijziging van 1983 gaat de regering in op de vraag of het opnemen van een misbruik van grondrecht-bepaling in de Grondwet naar het voorbeeld van artikel 17 EVRM[231] en artikel 18 van de Duitse Grundgesetz noodzakelijk is. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend. Dat grondrechten kunnen worden aangetast of zelfs teniet kunnen worden gedaan door de uitoefening van grondrechten staat volgens haar buiten kijf. Desalniettemin ziet zij om drie redenen weinig heil in een dergelijke grondwettelijke bepaling.

In de eerste plaats heeft de regering haar bedenkingen bij de effectiviteit ervan. Zij betwijfelt of met een beroep op een misbruik van grondrecht-bepaling kan worden voorkomen dat men onder gebruikmaking van grondrechten activiteiten ontplooit, welke op het teniet doen van grondrechten zijn gericht.

In de tweede plaats bieden de grondwettelijke beperkingsclausules van bijvoorbeeld artikel 7 Gw (vrijheid van meningsuiting) en artikel 8 Gw (verenigingsvrijheid) volgens de regering al de nodige mogelijkheden om maatregelen te treffen, indien dat ooit wenselijk mocht zijn.[232]

In de derde plaats omdat de toevoeging van een grondwettelijke bepaling als artikel 17 EVRM een sterk politieke component zou toevoegen aan de vraag waar de vrijheidsgrenzen van de burger bij de uitoefening van grondrechten liggen en omdat een dergelijke bepaling de beantwoording van die dikwijls politieke vraag niet primair aan de politiek verantwoordelijke organen, maar aan de rechterlijke macht zou opdragen. 'Wij menen, dat, wanneer een dergelijke veelomvattende beperkingsbevoegdheid in één (te) simpele formule zou worden neergelegd, dit te zeer ten koste zou gaan van het waarborgkarakter van de grondrechten en de rechterlijke macht te zeer voor politieke strijdvragen zou plaatsen', aldus de regering.[233]

Een kleine dertig jaren later, in 2005, gaat de regering tijdens een discussie over de weerbare rechtsstaat – gevoerd vanwege de vrees voor terrorisme – wederom in op de vraag of onze democratische rechtsstaat wel weerbaar genoeg is en of het verbod op misbruik van grondrechten een plaats verdient in onze Grondwet. Met verwijzing naar het regeringsstandpunt ten tijde van de grondwetsherziening van 1983, wijst ook nu de regering een dergelijke verbodsbepaling van de hand.[234]

4. Conclusie

De reikwijdte van het in artikel 20 UVRM, artikel 21 IVBPR, artikel 11 EVRM, artikel 12 Hv EU en artikel 9 Grondwet neergelegde demonstratie- en vergaderingsrecht is niet gering. Dit recht, dat door

[230] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21.
[231] Zie over artikel 17 EVRM paragraaf 3.2.2 van dit hoofdstuk.
[232] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 8; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 6, p. 5; zie hierover ook Gerbranda & Kroes 1993, p. 164-166; Burkens 1971, p. 146-153.
[233] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 3-4.
[234] *Handelingen II* 2004/05, 24 februari 2005, p. 52-3361.

het EHRM wordt gekenschetst als een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat, omvat allerhande manifestaties: private en publieke bijeenkomsten, vergaderingen, demonstraties en in beginsel zelfs ook blokkadeacties en bezettingen. Het doel – politiek, sociaal, cultureel, etc. – is hierbij irrelevant. Evenmin is relevant of de manifestatie is georganiseerd, ook spontane manifestaties komen bescherming toe.

Een duidelijke definitie van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid vinden we niet in de internationale verdragsbepalingen en de Grondwet. Uit de rechtspraak van het EHRM, internationaalrechtelijke aanbevelingen, de totstandkomingsgeschiedenis van de hierboven genoemde bepalingen en de literatuur volgt dat er sprake dient te zijn van min of meer drie karakterbepalende elementen: (1) een collectief, dat wil zeggen een groep bestaande uit minimaal twee mensen die een onderlinge band hebben, (2) een samenkomen, doorgaans wordt aangenomen op een plaats in de publieke ruimte / openbaarheid, niet uitgesloten is dat dit ook online kan zijn, (3) en een meningsuiting dan wel -vorming.

Artikel 9 Grondwet maakt onderscheid tussen enerzijds het demonstratierecht ('het recht tot betoging') en anderzijds het vergaderingsrecht. Dit onderscheid kennen internationale verdragen niet: zij kennen slechts 'het recht op vrijheid van vreedzame vergadering'. Onder de reikwijdte van dit recht valt ook het demonstratierecht.

Een manifestatie die niet vreedzaam is, komt geen bescherming toe, zo volgt uit het in internationale verdragen neergelegde vreedzaamheidsvereiste en uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 9 Gw. Daarvan is sprake als de intenties of gedragingen van de demonstranten gewelddadig zijn. Tegelijkertijd geldt dat het begrip 'gewelddadig' restrictief dient te worden uitgelegd en dat gewelddadige intenties of gedragingen van enkele manifestanten niet per definitie de gehele manifestatie buiten de bescherming van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid plaatsen.

Uit het demonstratie- en vergaderingsrecht vloeien zowel negatieve als positieve verplichtingen voort voor de autoriteiten. De negatieve verplichtingen houden in dat zij de uitoefening van het recht dienen te eerbiedigen door daaraan ruimte te bieden en terughoudend te zijn met het stellen van beperkingen. De positieve verplichtingen houden in dat zij zich dienen in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen en te faciliteren. Zo dienen de autoriteiten manifestanten te beschermen tegen bijvoorbeeld vijandig publiek en dienen zij zich in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.

Beperkingen van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid dienen te voldoen aan de eisen die internationale verdragen en de Grondwet daaraan stellen. Uit de internationale verdragen vloeien min of meer drie eisen voort.

In de eerste plaats dient de beperking te zijn voorzien bij wet. Het betreft een zeer ruim wetsbegrip, hieronder vallen bijvoorbeeld ook besluiten. Het EHRM vereist in zijn rechtspraak dat de wet voldoende toegankelijk is en dat de effecten van de wet redelijkerwijs voorzienbaar zijn.

De tweede eis is dat de beperking een legitiem doel dient, zoals de voorkoming van wanordelijkheden, de bescherming van de gezondheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Doorgaans wordt betrekkelijk gemakkelijk aangenomen dat een beperking een legitiem doel dient, al is het uitgangspunt dat de legitieme doelen restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.

De derde eis, waaraan het meeste gewicht wordt toegekend, is het noodzakelijkheidsvereiste. Dat wil zeggen dat een beperking geschikt dient te zijn, moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en moet voorzien in een 'pressing social need'.

Verder kennen de internationale verdragen een 'misbruik van recht'-bepaling, waarvan sprake kan zijn bij bijvoorbeeld aanzetten tot haat of discriminatie.

De twee belangrijkste eisen die de Grondwet stelt aan een beperking van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid, zijn (1) dat de formele wetgever hiertoe bevoegd is, zo volgt uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw, en (2) dat de formele wetgever deze beperkingsbevoegdheid op grond van artikel 9 lid 2 Gw mag delegeren aan lagere regelge-

vers binnen de grenzen van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Blijkens de rechtspraak en literatuur kan bij hoge uitzondering een beperking van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid die niet in overeenstemming is met de eisen die artikel 9 Gw daaraan stelt zijn rechtvaardiging vinden in bijzondere beperkingsmethoden, zoals de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten en de kernrechtleer.

Hoofdstuk 2
Eenmensprotest

Boukje Aalbers & Berend Roorda[235]

1. Inleiding

Eenmensprotesten en demonstraties in de openbare ruimte zijn van alle tijden en tegelijkertijd actueler dan ooit. Met name de laatste jaren houden zij vanwege een toename in aantal en verschijningsvorm de gemoederen flink bezig. Hoewel het collectieve karakter van een demonstratie ontbreeekt, weet het eenmensprotest ook regelmatig de kranten te bereiken. Denk maar aan het anti-Koningshuis-protest van Joanne en de pro- en anti-Palestina-acties op de Amsterdamse Dam.

Ook tegen de overheidsmaatregelen ter bestrijding van het COVID-19 virus zagen we een indrukwekkend eenmensprotest. Een vrouw van 82 zat dagenlang voor het verpleegtehuis van haar man, omdat ze het onmenselijk vond dat ze hem in de laatste fase van zijn leven niet mocht bezoeken.[236] Ze protesteerde niet door te schreeuwen of door een spandoek op te houden, maar in stilte. Elke dag van 's morgens vroeg tot het einde van de middag. Zij deed dit niet alleen voor haar eigen man, maar ook voor alle andere mensen die hun partner of ouders niet mochten zien. Aanvankelijk wilde ze pas stoppen met haar protest, als er concreet zicht was op een wijziging van de bezoekregeling. Toch besloot ze na een paar dagen al te stoppen, omdat ze via het nieuws en sociale media inmiddels zoveel aandacht had weten te genereren, dat ze haar punt publiekelijk had gemaakt. Vele actievoerders sloten zich bij haar aan op sociale media, hetgeen uiteindelijk leidde tot een grimmige demonstratie. [237]

Bij een eenmensprotest gaat het – net als bij een demonstratie – om het in het openbaar uiting geven aan gevoelens en wensen op maatschappelijk of politiek gebied. Het verschil met een betoging is dat het collectieve karakter ontbreekt. Slechts één mens voert actie.[238]

Zoals wij bij de evaluatie van de Wet openbare manifestaties in 2015 reeds concludeerden, valt het eenmensprotest vanwege het ontbreken van het collectieve karakter niet onder het recht om te demonsteren, maar onder het grondwettelijk beschermde recht op vrijheid van meningsuiting. Als gevolg hiervan valt het eenmensprotest evenmin onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties. Die wet ziet slechts op collectieve manifestaties, dat wil zeggen samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, vergaderingen en betogingen.[239]

Voor het eenmensprotest ontbreekt een specifiek wettelijk kader. Doorgaans leidt dit niet tot grote problemen. Dit is slechts anders wanneer het gaat om een controversieel protest dat vanwege zijn vorm en/of lange duur als bijzonder hinderlijk wordt ervaren dan wel dat zo'n protest leidt tot tegenacties. Dan doet zich de afwezigheid van een specifiek juridisch kader nog wel eens gevoelen.[240]

Kunnen de burgemeester en/of de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie bijvoorbeeld optreden tegen een actievoerder die zich onwenselijk, onrechtmatig of zelfs strafbaar gedraagt, zonder daarbij de vrijheid van meningsuiting geweld aan te doen? En kunnen zij iets doen als de problemen niet zozeer liggen bij het eenmensprotest zelf, maar vooral bij de vijandige reacties hierop? Deze en vergelijkbare vragen zullen wij hieronder trachten te beantwoorden.

Allereerst gaan wij in paragraaf 2 in op het recht op vrijheid van meningsuiting. Daarbij staan artikel 7 Gw en de belangrijkste internationale verdragsbepalingen waarin dit recht is neergelegd cen-

[235] B.L. (Boukje) Aalbers was van 2019-2020 onderzoeksassistent bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.
[236] Zie het nieuwsbericht 'Wil (82) zit uit protest dagenlang voor deur van verpleeghuis: 'Tot ik mijn man weer mag zien'', www.ad.nl, 30 april 2020.
[237] Zie het nieuwsbericht 'Actiegroep veroorzaakt 'grimmige' sfeer bij verpleeghuis Best', www.rtlnieuws.nl, 8 mei 2020.
[238] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427 nr. 3, p. 4 en 8.
[239] Zie hierover uitgebreider Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 20-21, 32-36, 48, 61 en 63-64.
[240] Zie hierover ook Nationale ombudsman 2018, p. 40.

traal. Vervolgens gaan wij na op welke wijze(n) de uitoefening van dit recht – en in het bijzonder het eenmensprotest – kan worden beperkt volgens onze Grondwet en volgens internationale verdragsbepalingen, zoals artikel 10 lid 2 van het EVRM.

In paragraaf 3 doen wij verslag van door ons afgenomen interviews met gemeenteambtenaren van de vier grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Kort gezegd hebben wij aan hen de vraag voorgelegd hoe zij als gemeente omgaan met eenmensprotesten op openbare plaatsen en in welke gevallen zij bij deze protestvorm op grond van welk juridisch instrumentarium beperkend optreden of menen beperkend te kunnen optreden.

In paragraaf 4 beoordelen wij de door de geïnterviewde gemeenteambtenaren aangedragen mogelijkheden en hun juridische houdbaarheid.

In paragraaf 5 trachten wij te komen tot een juridische handreiking inzake het eenmensprotest die de burgemeester, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie kan helpen om met deze bijzondere protestvorm om te gaan op een wijze die in overeenstemming is met het recht op vrijheid van meningsuiting en (tegelijkertijd) ook recht doet aan andere rechten, vrijheden en belangen. Bovendien doen we enkele aanbevelingen aan (lokale) regelgevers om – binnen de kaders die onze Grondwet en internationale verdragen stellen – het eenmensprotest van een betere juridische regeling dan de huidige te kunnen voorzien.

2. Het recht op vrijheid van meningsuiting

Op grond van het recht op vrijheid van meningsuiting is eenieder vrij zijn of haar mening te uiten zonder voorafgaand verlof van de overheid wat betreft de inhoud van de uiting, zo volgt uit de grondwettelijke bepaling waarin dit recht is neergelegd: artikel 7 lid 3 Grondwet.

Dit recht is eveneens neergelegd in internationale verdragen, zoals artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Deze bepalingen bevatten niet een expliciet censuurverbod zoals artikel 7 Grondwet dat wel kent.

De meningsvrijheid staat aan de basis van het functioneren van de democratie en vormt een van de pijlers van de rechtsstaat. Zij staat ten dienste van de ontplooiing van het individu. De vrijheid van meningsuiting waarborgt bovendien het kunnen verspreiden van politieke opvattingen en het kunnen bekritiseren van de overheid. De vrijheid van meningsuiting betreft uitdrukkelijk niet enkel positieve of neutrale uitingen, dan wel uitingen die als onschuldig kunnen worden beschouwd. Ook schokkende, kwetsende en zelfs verontrustende uitingen vallen onder de bescherming van dit grondrecht, zo benadrukt het EHRM keer op keer.[241]

Op de overheid rust de positieve verplichting de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting te beschermen, zodat men in vrijheid kan deelnemen aan het publieke debat en dat een ieder zich zonder angst kan uiten, ook als het gaat om uitingen die strijdig zijn met wat de autoriteiten of de meerderheid vinden of die door hen als irritant of schokkend worden ervaren.[242]

Beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting dienen in overeenstemming te zijn met de eisen die de Grondwet en internationale verdragen daaraan stellen. Deze zijn met name neergelegd in artikel 7 Gw en artikel 10 lid 2 EVRM. Hieronder staan wij nader stil bij die bepalingen, waarbij onze aandacht in het bijzonder uitgaat naar de vraag welke bescherming deze bepalingen bieden aan het het eenmensprotest op openbare plaatsen en aan welke eisen een beperking van deze protestvorm dient te voldoen volgens deze bepalingen.

2.1 Artikel 7 Gw

[241] Zie bijvoorbeeld EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49; EHRM 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, appl.nr. 38411/09 (Centro Europa 7 S.R.L. en DI Stefano/Italië), par. 129; zie hierover ook D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 7 Gw, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

[242] EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl.nr. 65286/13, 57270/14 (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan), par. 158.

Het recht op vrijheid van meningsuiting is vastgelegd in artikel 7 Grondwet. De voor dit onderzoek relevante leden 1 en 3 luiden als volgt:

> 1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
> 3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.

Lid 1 is in beginsel niet van toepassing op het eenmensprotest. Dit lid ziet immers specifiek op de drukpersvrijheid. Desalniettemin is het goed om op deze plaats enige aandacht aan dit lid te besteden, aangezien aan de hand van dit lid de beperkingsstructuur van de grondwettelijk beschermde vrijheid van meningsuiting is geconstrueerd in de rechtspraak.

Artikel 7 lid 1 Gw waarborgt de drukpersvrijheid en daarmee op eenzelfde lijn te stellen vermenigvuldigingstechnieken, leesbare tekens en daarnaast ook afbeeldingen, foto's, tekeningen en schilderijen.[243] De vrijheid van meningsuiting omvat in dit kader in eerste plaats het openbaringsrecht, ook bekend als het kernrecht om gedachten en gevoelens te uiten, zodat deze voor anderen kenbaar zijn.[244] Gedachten en gevoelens worden in deze zin ruim uitgelegd, zodat ook feitelijke mededelingen en inlichtingen hieronder vallen.[245] Dit kernrecht mag uitsluitend door de formele wetgever worden beperkt, zo blijkt uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Op grond van het censuurverbod is het bovendien niet toegestaan – een enkele uitzondering daargelaten[246] – om voorafgaand beperkingen te stellen aan de meningsuiting.[247] Repressieve maatregelen zijn wel mogelijk, bijvoorbeeld indien de inhoud van de meningsuiting door de formele wetgever strafbaar is gesteld, zoals het geval is bij onder meer het beledigen van een groep mensen (artikel 137c Sr) en het aanzetten tot haat of discriminatie (artikel 137d Sr).[248]

In de rechtspraak wordt het onderscheid kernrecht en connex recht gehanteerd. Dit laatste recht, ook wel het (connexe) verspreidingsrecht, heeft een ondergeschikte positie aan het eerste, maar is onmisbaar om het kernrecht, ook wel het openbaringsrecht, te laten functioneren. Het betreft het recht om de door de drukpers geopenbaarde gedachten en gevoelens te verspreiden via zogeheten 'zelfstandige middelen van bekendmaking en verspreiding'. Het connexe recht kan niet enkel door de formele wetgever, maar ook door de lagere regelgever aan regels worden onderworpen. Dit gebeurt in de praktijk meestal in de vorm van gemeentelijke verordeningen.[249]

In de rechtspraak zijn drie voorwaarden gesteld waaraan een rechtsgeldige beperking van het verspreidingsrecht dient te voldoen. Ten eerste mag de beperking van het verspreidingsrecht geen betrekking hebben op de inhoud, dit zou immers in strijd zijn met het censuurverbod. Ten tweede dient de beperking noodzakelijk te zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is. Ten derde mag de beperking geen algeheel verbod inhouden. Er moet

---

[243] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, 7, p. 26.

[244] HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1, *NJ* 1951/137 (Tilburg). In deze zaak houdt het openbaringsrecht het drukken en uitgeven van drukwerk in zodat de uiting van gedachten en gevoelens voor anderen kenbaar zijn.

[245] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, 7, p. 26.

[246] Zie bijvoorbeeld HR 2 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416, *NJ* 2004, 80 (Rechterlijk Uitzendverbod), waarin de Hoge Raad oordeelt dat het censuurverbod niet in de weg staat aan de bevoegdheid van de rechter om op grond van artikel 3:296 BW een uiting te verbieden met het oog op de effectieve rechtsbescherming van degene tegen wie onrechtmatig is gehandeld. In casu betreft het een door de makers van het televisieprogramma gepleegde onrechtmatige daad door onaangekondigd te filmen en intimiderend te handelen.

[247] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 26. Zie hierover uitgebreider Schuijt 2003.

[248] HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1, *NJ* 1951/137 (Tilburg).

[249] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 7 Gw, aantekening 2 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

gebruik van enige betekenis van het verspreidingsrecht overblijven, zodat het openbaringsrecht niet illusoir wordt.[250]

Voor dit onderzoek is met name het derde lid van artikel 7 Gw interessant. Dit lid wordt gezien als de 'vangnetbepaling' van artikel 7 Gw, voor alle gevallen die niet onder de drukpers in de zin van lid 1, de radio- en televisie-uitzendingen in de zin van lid 2 of andere grondwettelijk gewaarborgde rechten vallen die als *lex specialis* van de vrijheid van meningsuiting zijn aan te merken. Men denke bij dit laatste aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in de zin van artikel 6 Gw, maar ook aan de vrijheid van vergadering en betoging in de zin van artikel 9 Gw.[251]

De zinsnede 'door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen' uit de eerste zin van lid 3 dient ruim te worden uitgelegd. Onder middelen vallen niet alleen film, theater, cabaret en het gesproken woord, maar ook uitingen via internet, het gebruik van geluidswagens en het opzetten van een kamp.[252]

Voor de vraag of een handeling kan worden aangemerkt als een meningsuiting in de zin van artikel 7 lid 3 Gw, hanteert de Hoge Raad de voorwaarde dat kenbaar moet zijn dat de gedraging moet worden begrepen als een deelname aan enig maatschappelijk debat over het onderwerp waarop de uiting ziet.[253]

De eerste zin van lid 3 bepaalt evenals lid 1 dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft wegens de inhoud 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Uit de formulering blijkt dat maatregelen die betrekking hebben op de inhoud slechts mogen zijn vervat in een wet in formele zin. Op grond hiervan verklaarde de Hoge Raad in 1992 een gemeentelijk vloekverbod in de APV van 's-Hertogenbosch onverbindend.[254]

De tweede zin van lid 3 bepaalt voorts dat *de wet* het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar de wet *kan regelen* ter bescherming van de goede zeden. Uit de door ons cursief weergegeven woorden, blijkt dat deze bevoegdheid door de formele wetgever ('de wet') kan worden gedelegeerd ('kan…regelen') aan lagere regelgevers.

Wat betreft het onderscheid tussen het openbarings- en het verspreidingsrecht, is deze in het geval van een uiting die onder lid 3 valt moeilijk te maken. De openbaring zelf vindt immers al plaats in ruimtelijke sferen. Hieruit volgt dat uitingen die onder lid 3 vallen, mogen worden beperkt door lagere regelgevers, als wordt voldaan aan een aan het verspreidingsrecht vergelijkbare beperkingssystematiek.[255] Van belang is dat een dergelijke beperking nooit betrekking mag hebben op de inhoud van de uiting. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat wat tot de inhoud van de uiting hoort, moet worden bepaald aan de hand van een objectivering van het begrip.[256] De wetgever stelt dat dit bij louter verbale uitingen geen moeilijkheden oplevert, omdat de gehele uiting onder het objectieve begrip 'inhoud' valt. Dit brengt met zich mee dat (slechts) gesproken uitingen niet op grond van dit artikel mogen worden beperkt.

---

[250] HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953/389 (Nuth). In deze zaak oordeelt de Hoge Raad dat geen gebruik van enige betekenis overblijft indien het aanbieden van drukwerk in alle straten en wegen van de gemeente wordt verboden gedurende de gehele week met uitzondering van een tweetal ochtenduren in de eerste twee dagen van de week. Het verbod wordt dan ook onrechtmatig geacht. Zie in dit verband ook HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1, *NJ* 1951/137 (Tilburg); HR 24 januari 1967, ECLI:NL:HR:1967:AD3700, *NJ* 1967/270 (Neon-letters).

[251] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 34; B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 7 van de Grondwet', par. 12, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

[252] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 7 Gw, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

[253] HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7256. Het gooien van een met vloeistof doordrenkte tampon naar de Gouden Koets wordt niet als een beschermde meningsuiting in de zin van artikel 7 lid 3 Grondwet aangemerkt, omdat deze gedraging niet moet worden gezien als een deelname aan enig maatschappelijk debat over het onderwerp waarop de overtuiging ziet, maar als een belediging van het staatshoofd.

[254] HR 10 november 1992, HR:NL:HR:1992:ZC9136, *NJ* 1993/197 (APV 's-Hertogenbosch).

[255] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 7 Gw, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

[256] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 35; vgl. ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 91.

Gecompliceerder ligt het, indien bij andere dan gesproken uitingen de inhoud en de vorm van de uiting nauw zijn verbonden of samenvallen. Voorts mag de beperking van de vorm van de uiting geen algeheel verbod inhouden. Een verschil met lid 1 is echter dat op grond van lid 3 een algeheel vergunningstelsel wel toelaatbaar is, zolang het beleid het gebruik per zelfstandig verspreidingsmiddel in de praktijk niet geheel onmogelijk maakt. Indien dit het geval zou zijn, zou er immers sprake zijn van een algeheel verbod, hetgeen een onrechtmatige beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting oplevert. [257]

2.2 Artikel 10 EVRM

Het in artikel 10 lid 1 EVRM neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting heeft een groot bereik. Het ziet niet alleen op bepaalde soorten informatie of ideeën, of bepaalde soorten van expressie, maar kan bijvoorbeeld zien ook op informatie met een commerciële aard,[258] artistieke uitingen,[259] verspreiding van pamfletten,[260] het houden van speeches[261] of het letterlijk ophangen van vuile was over de hekken van een parlementsgebouw.[262]

Het EHRM behandelt collectieve acties, met name waarbij demonstranten met behulp van meer symbolische, obstructieve of verstorende middelen uiting willen geven aan hun gedachten en gevoelens, regelmatig onder de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en niet – ondanks de aanwezigheid van het collectieve aspect – onder de vrijheid van vergadering ex artikel 11 EVRM.[263] Vaak gebeurt dit om de simpele reden dat de actievoerder zich beroept op artikel 10 EVRM in plaats van artikel 11 EVRM.[264]

Er zijn echter ook gevallen waarbij het Hof beperkingen van eenmensacties primair beoordeelt onder artikel 11 EVRM. Bijvoorbeeld als de toepasselijke wetgeving waarop de beperkingen zijn gebaseerd in bredere zin (ook) ziet op collectieve protestacties,[265] of als de inhoud van de boodschap centraal staat, en niet zozeer de vorm van de protestactie.[266] Uitgangspunt van het Hof is echter dat het eenmensacties beoordeelt onder artikel 10 EVRM.[267]

---

[257] ABRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686 (Geluidwagen). Naar het oordeel van de Afdeling komt het gevoerde ontheffingenbeleid – de weigering om voor het gebruik van geluidswagens voor verkiezingsdoeleinden ontheffing te verlenen – erop neer dat het gebruik van geluidwagens, als middel van openbaarmaking van gedachten en gevoelens, anders dan bij een calamiteit onmogelijk wordt gemaakt.

[258] EHRM 20 november 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, appl.nr. 10572/83 (Markt Intern Verlag GMBH en Klaus Beermann/Duitsland), par. 26.

[259] EHRM 24 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0524JUD001073784, appl.nr. 10737/84 (Müller e.a./Zwitserland), par. 27.

[260] EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, appl.nr. 5100/71 e.a. (Engel e.a./Nederland), par. 94.

[261] EHRM 6 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, appl.nr. 59405/00 (Erbakan/Turkije).

[262] EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije); zie hierover uitgebreider Raad van Europa & EHRM 2020b, p. 13-14; J.H. Gerards in Sdu Commentaar op artikel 10 EVRM, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 15 januari 2019).

[263] Zie bijvoorbeeld ECRM 13 mei 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0513DEC001592889, appl.nr. 15928/89 (J.K./Nederland); ECRM 15 oktober 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1015DEC001409388, appl.nr. 14093/88 (Moosmann/Oostenrijk); zie verder hierover Mead 2010, p. 64.

[264] EHRM 11 mei 2010 (ontv.besl.), ECLI:CE:ECHR:2010:0511DEC001813907, appl.nr. 18139/07 (Atilla e.a./Turkije); EHRM 3 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD002945910, appl.nr. 29459/10 (Fratanoló/Hongarije); EHRM 6 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1106JUD006829401, appl.nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije); zie hierover ook punt 5 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 212.

[265] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 363.

[266] EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Tarenenko/Rusland), par. 69; zie hierover uitgebreider J.H. Gerards in Sdu Commentaar op artikel 10 EVRM, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 15 januari 2019).

[267] Zie in dit verband EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, appl.nr. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13, 35015/13, (Novikova e.a./Rusland), par. 91; vergelijk met wat het VN-Mensenrechtencomité zegt over artikel 21 IVBPR: 'While the notion of an assembly implies that there will be more than one participant in the gathering, a single protester enjoys comparable protections under the Covenant, for example under article 19', VN-Mensenrechtencomité 2020, p. 3.

Het tweede lid van artikel 10 EVRM vereist – evenals het tweede lid van artikel 11 EVRM dat doet ten aanzien van een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering – dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting is voorzien bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Het begrip beperking – het kan gaan om formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties – wordt ruim gedefinieerd. Zo oordeelde het Hof dat er sprake was van een beperking bij een weigering om toestemming te verlenen om in een gevangenis te filmen en een van de gedetineerden te interviewen, bij een weigering om toegang te verlenen tot een opvangcentrum voor asielzoekers om informatie in te winnen over de leefomstandigheden aldaar, bij de arrestatie en detentie van deelnemers aan een protestactie en bij schriftelijke waarschuwingen van de openbaar aanklager aan een NGO die protesten had georganiseerd.[268]

Aan de beperkingsvoorwaarden van artikel 10 lid 2 EVRM geeft het EHRM een vergelijkbare invulling als dat het doet bij de beperkingsvoorwaarden van artikel 11 lid 2 EVRM. In die zin maakt het onderscheid hierin niet veel uit. Een belangrijk verschil is echter dat het Hof bij artikel 11 EVRM specifieke standaarden heeft ontwikkeld, in het bijzonder ten aanzien van de toelaatbaarheid van het vereisen van een voorafgaande kennisgeving en van het beëindigen van een manifestatie vanwege het ontbreken van die voorafgaande kennisgeving.[269]

Uit de rechtspraak van het EHRM lijkt te volgen dat een kennisgeving niet kan worden gevorderd bij een eenmensprotest. Bij ons weten is dit echter (nog) nooit expliciet bepaald door het EHRM. Dit is wel wat in de literatuur en door de Venetië commissie wordt aangenomen.[270]

2.3 Het eenmensprotest in relatie tot artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM

Het eenmensprotest valt onder de bescherming van artikel 7 lid 3 Gw. Dit brengt met zich mee dat de inhoud van een uiting (het kernrecht) bij een eenmensprotest uitsluitend repressief kan worden beperkt op grond van een wet in formele zin. De bevoegdheid tot het beperken van het connexe verspreidingsrecht kan echter worden gedelegeerd door de formele wetgever, op grond waarvan lagere regelgevers hiertoe ook bevoegd zijn, zij het dat de beperking van het connexe verspreidingsrecht dient te voldoen aan de vereisten die hierin zijn gesteld in de rechtspraak.

Ten eerste mag een beperking van het eenmensprotest derhalve geen betrekking hebben op de inhoud van het protest. Ten tweede dient de beperking van het eenmensprotest noodzakelijk te zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en mag zij niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is. Ten derde mag de beperking niet zo ver gaan dat geen gebruik van enige betekenis overblijft. Een algeheel verbod tot het uiten van gedachten en gevoelens door middel van een eenmensprotest is dus niet toegestaan.

Ten aanzien van de toelaatbaarheid van een algeheel vergunningstelsel voor eenmensprotesten in de openbare ruimte, zij het volgende opgemerkt. Hoewel artikel 7 lid 3 Gw niet in de weg staat aan een vergunningstelsel voor verspreidingsrechten, anders dan als bedoeld in artikel 7 lid 1 Gw, onderschrijven wij de opvatting van Loof, Barkhuysen & Gerards dat een vergunningvereiste voor een eenmensprotest als onlogisch en niet passend in het systeem van de Grondwet dient te worden af-

[268] EHRM 21 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0621JUD003412406, appl.nr. 34124/06 (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG/Zwitserland); EHRM 8 oktober 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1008JUD001542816, appl.nr. 15428/16 (Szurovecz/Hongarije); EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002483894, appl.nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk), par. 92; EHRM 13 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0113JUD003145103, appl.nr. 31451/03 (Açik e.a./Turkije), par. 40; EHRM 6 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006JUD001643510, appl.nr. 16435/10 (Karastelev e.a./Rusland), par. 70-76.

[269] Zie in dit verband uitgebreider Roorda 2016, p. 191-193 en 207; zie hierover ook J.H. Gerards in Sdu Commentaar op artikel 10 EVRM, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 15 januari 2019).

[270] Zie bijvoorbeeld punt 1 van de annotatie van Gerards bij EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174; zie hierover ook punt 3 van de annotatie van Roorda bij EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, appl.nr. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13, 35015/13, (Novikova e.a./Rusland), *EHRC* 2016, 166; OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8 en 42.

gewezen. In vergelijking met het 'lichte' kennisgevingsstelsel van de Wet openbare manifestaties – op grond waarvan geen vergunning of voorafgaande toestemming vereist is voor een demonstratie, zelfs niet als daaraan veel personen deelnemen –, zou een vergunningstelsel voor een eenmensprotest onlogisch en niet passend in het wetsysteem zijn, omdat dergelijke protesten doorgaans minder problemen voor de openbare orde en het verkeer veroorzaken, zo stellen Loof, Barkhuysen en Gerards wat ons betreft terecht.[271]

Een verplicht kennisgevingstelsel lijkt ons gelet op de aanbevelingen van internationaalrechtelijke organisaties evenmin op zijn plaats bij eenmensprotesten in de openbare ruimte. Zoals boven al opgemerkt, lijkt dit min of meer ook te volgen uit de rechtspraak van het EHRM.[272]

3. De G4 over eenmensprotesten

Zoals in de inleiding aangegeven hebben wij in het kader van dit onderzoek naar het eenmensprotest interviews afgenomen met ambtenaren van de vier grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam. Het doel van deze interviews was tweeledig. In de eerste plaats om meer inzicht te krijgen in hoe gemeenten met het eenmensprotest omgaan en in welke gevallen zij bij deze protestvorm op grond van welke juridische instrumenten beperkend optreden of menen beperken te kunnen optreden. In de tweede plaats om te ontdekken waar volgens de gemeenten eventuele pijnpunten liggen. De input hebben wij meegenomen bij het opstellen van de praktijkgerichte handreiking die u in paragraaf 5 aantreft.

De vragen die wij de gemeenten hebben voorgelegd, zijn als volgt:

1. Over welke juridische middelen denkt u als (lokale) overheid te beschikken in de omgang met eenmensprotesten? Heeft u specifieke regels gesteld in uw APV?
2. Worstelt u wel eens met de vraag hoe als (lokale) overheid om te gaan met eenmensprotesten? Zo ja: (a) Waar loopt u tegenaan? (b) Heeft u behoefte aan meer/andere juridische middelen dan de juridische middelen bedoeld in vraag 1?
3. Heeft u behoefte aan een juridische handreiking over hoe u als (lokale) overheid om kunt/dient te gaan met eenmensprotesten? Zo ja, wat zou u hier graag in terug willen zien?

Wij gaan de vragen een voor een langs om een duidelijk beeld te schetsen van wat de verschillende zienswijzen zijn van de geïnterviewde ambtenaren omtrent de omgang met het eenmensprotest. Daarbij zullen wij ook ingaan op een aantal casus die we aan de gemeenten hebben voorgelegd.

3.1 Vraag 1: Over welke juridische middelen denkt u als (lokale) overheid te beschikken in de omgang met eenmensprotesten? Heeft u specifieke regels gesteld in uw APV?

De geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn het er over eens dat wanneer er sprake is van een eenmensprotest in de openbare ruimte, de Wet openbare manifestaties niet van toepassing is, omdat het collectieve karakter ontbreekt. Het is dan ook niet mogelijk om een eenmensactie op grond van die wet te beperken. Ook zijn zij het er over eens dat optreden tegen een eenmensprotest vanwege de inhoud niet is aan de burgemeester, maar aan de officier van justitie, die kan optreden tegen uitingen die strafbaar zijn gesteld door de formele wetgever.

Wat betreft de vorm van het eenmensprotest heeft geen van de gemeenten specifieke regels gesteld in de APV. Wel wijzen de geïnterviewde ambtenaren ons op bepalingen in de APV waarin gedragingen die de openbare orde verstoren of ongeregeldheden veroorzaken strafbaar zijn gesteld.

[271] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 10.

[272] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8 en 42; zie over de rechtspraak van het EHRM in dezen punt 1 van de annotatie van Gerards bij EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174; punt 3 van de annotatie van Roorda bij EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, appl.nr. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13, 35015/13, (Novikova e.a./Rusland), *EHRC* 2016/166.

Het gaat dan onder andere om gedragingen als schreeuwen, zich opdringen aan anderen en het bekladden van gebouwen. De vraag is echter wanneer er in het geval van een eenmensactie gesproken zou kunnen worden van het veroorzaken van ongeregeldheden of een openbare-orde verstoring. En wat men kan doen wanneer er (nog) geen sprake is van een overtreding van de APV, maar er wel een onwenselijke situatie is ontstaan.

Om een beeld te krijgen van de verschillende visies in dezen, hebben we de geïnterviewde gemeenteambtenaren de casus van de *Puttense Kerkschreeuwer* voorgelegd. Deze casus betreft een activist die gedurende enige weken iedere zondag voorafgaand, tijdens en na afloop van een kerkdienst kerkbezoekers in de directe nabijheid van de ingang van de kerk schreeuwend uitmaakt voor hoeren en pedo's.

De geïnterviewde ambtenaren noemen verschillende omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van dergelijk gedrag. Zo noemt een van hen dat er pas sprake is van ongeregeldheden, in geval van dusdanig afwijkend gedrag in de openbare ruimte waardoor gevaar of hinder voor personen of goederen ontstaat. Hierbij speelt een rol hoe de kerkgangers het gedrag ervaren. Daarnaast is volgens de gemeenteambtenaren van belang of er sprake is van herhaling van dergelijk gedrag. Voorts wordt aangegeven dat het in dergelijke gevallen niet altijd de voorkeur verdient om terug te grijpen op juridische middelen, maar dat contact een goed begin is.

Alle gemeenteambtenaren van de G4 die we hebben geïnterviewd, zijn het erover eens dat bij de Puttense Kerkschreeuwer (nog) niet kan worden gesproken van ongeregeldheden in de zin van de APV, omdat hier wel meer voor nodig is dan – zoals een van hen het noemt – 'een schreeuwende enkeling'.

Sommige gemeenteambtenaren geven aan dat wanneer het leggen van contact niet lukt, omdat de persoon in kwestie hier niet voor openstaat, of als het gelegde contact er niet toe leidt dat deze persoon zijn geschreeuw staakt, dat dan de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester in de zin van artikel 172 lid 3 Grondwet mogelijk een oplossing kan bieden. Wel wordt aangegeven hierbij terughoudendheid te betrachten. Het feit dat iets door de omgeving als hinderlijk wordt ervaren – zoals het geval kan zijn bij bijvoorbeeld vrijgezellenfeestjes of aanwezigheid van zwervers, maar ook bij een antikoningshuis-eenmensprotest tijdens een bezoek van een lid van het Koninklijk Huis – betekent immers nog niet dat er dan ook tegen kan worden opgetreden. Ook niet met achteraf een goedmakertje in de vorm van bijvoorbeeld een bosje bloemen: alle geïnterviewde gemeenteambtenaren wezen de 'bosje bloemen-aanpak' uitdrukkelijk van de hand.[273]

3.2 Vraag 2: Worstelt u wel eens met de vraag hoe als (lokale) overheid om te gaan met eenmensprotesten? Zo ja: (a) Waar loopt u tegenaan? (b) Heeft u behoefte aan meer/andere juridische middelen dan de juridische middelen bedoeld in vraag 1?

Naar aanleiding van deze vraag zijn wij in de kern tot een tweetal problemen gekomen waar gemeenten tegenaanlopen in de omgang met eenmensprotesten.

In de eerste plaats wordt aangegeven dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is wanneer een protest moet worden gekwalificeerd als eenmensprotest, vooral wanneer er zich randgevallen voordoen. Dit kan zich voordoen als personen zich aansluiten bij een eenmensactie. Ook kan zich dit voordoen als een persoon zich losmaakt van een betoging en als eenmensprotest verder actievoert, soms met als doel om niet (langer) te vallen onder door de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties gestelde beperkingen ten aanzien van bijvoorbeeld de locatie van de demonstratie. Een derde onduidelijkheid binnen de kwalificatie van een eenmensprotest doet zich voor, als er sprake is van een 'individuele vorm van belijdenis met een sterk collectief karakter', waardoor een eenmensactie volgens de wetsgeschiedenis toch onder het bereik van de Wet openbare manifestaties zou vallen.

[273] Met de 'bosje bloemen-aanpak' wordt bedoeld het (onrechtmatig) vroegtijdig beëindigen van een uiting om het vervolgens goed te maken met een bosje bloemen.

Twee van de drie hierboven beschreven afbakeningsproblemen doen zich voor bij een casus waarbij steeds op zaterdag op de Amsterdamse Dam een pro- en een anti-Palestina-eenmensactie tegelijkertijd plaatsvinden. Twee actievoerders proberen met lijnrecht tegenover elkaar staande standpunten omstanders te overtuigen. Daarnaast roepen zij over en weer voortdurend beledigende teksten naar elkaar. Af en toe sluiten mensen zich aan bij een van beide 'kampen', maar in beginsel opereren de actievoerders alleen.

Een van de gemeenteambtenaren geeft aan dat in een dergelijk geval betoogd zou kunnen worden dat de protesten een collectief karakter hebben, simpelweg omdat niet precies duidelijk is wanneer er precies gesproken kan worden van bijvoorbeeld een 'individuele vorm van belijdenis met een sterk collectief karakter'. Indien hieraan wordt voldaan, is het voor de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties mogelijk om aanwijzingen naar tijd en plaats te stellen, zodat de twee uit elkaar gehouden kunnen worden. Wanneer er niet aan wordt voldaan, is het volgens de overige gemeenteambtenaren een kwestie van afwachten tot het escaleert en er strafbare feiten dan wel overtredingen van de APV worden begaan. Dat er geen andere mogelijkheden zijn om op te treden, wordt met name vanwege de wekelijks terugkerende overlast die uitgaat van de twee tegelijkertijd plaatsvindende eenmensacties als ongelukkig ervaren.

Het tweede probleem waar gemeenten in de omgang met eenmensprotesten tegenaanlopen, betreft de bescherming van eenmensprotesten. Het recht op vrijheid van meningsuiting is een grondwettelijk beschermd recht dat actief gewaarborgd dient te worden door de overheid en dat niet onrechtmatig mag worden beperkt. Wanneer het om een demonstratie gaat, geldt op grond van de Wet openbare manifestaties in combinatie met de APV een kennisgevingplicht, die eraan bijdraagt dat de burgemeester een demonstratie op een goede manier kan faciliteren en daarmee de uiting van de gemeenschappelijke mening kan waarborgen. De geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat dit in het geval van een eenmensprotest niet goed mogelijk is, met name door het ontbreken van de kennisgevingsplicht die wel bij demonstraties geldt. Hierdoor kunnen eenmensacties niet altijd de grondwettelijke bescherming worden geboden die zij verdienen. Er moet vaak spontaan worden gereageerd door de burgemeester en de politie, wat met name in geval van (vrees voor) wanordelijkheden als gevolg van (dreigende) vijandige tegenreacties eerder kan leiden tot het opleggen van een beperking van de eenmensactie.

In dit verband hebben wij de geïnterviewde gemeenteambtenaren de casus van een 'Fuck de Koning' schreeuwende eenling tijdens een bezoek van een lid van het Koninklijk Huis voorgelegd.

De eerste vraag die gedurende de interviews bij deze casus naar boven komt, is of er sprake is van een strafbaar feit. Wanneer dit het geval is, is het immers aan het Openbaar Ministerie om op te treden. Los van het al dan niet strafbare karakter van de uiting, hebben we de geïnterviewde ambtenaren ook de vraag voorgelegd, of zij denken of er ook om andere redenen kan worden opgetreden tegen zo'n uiting. Bijvoorbeeld als personen aanstoot nemen aan de gedraging en er om die reden onrust ontstaat. Kan deze persoon dan door de politie worden verwijderd van die plaats? Is dit rechtmatig of wordt hier het recht op vrijheid van meningsuiting ten onrechte onevenredig beperkt door een vrees voor vijandige reacties van buitenaf?

Kern van het probleem is dat het aan de overheid is om de uitoefening van het grondrecht zoveel als redelijkerwijs mogelijk te waarborgen. In sommige gevallen is dit echter lastig, namelijk als spontaan een grondwettelijk beschermde mening wordt geuit die leidt tot vijandige tegenreacties. Een van de gemeenteambtenaren stelt dat wanneer de lokale autoriteiten vooraf op de hoogte zouden zijn van een dergelijke meningsuiting, zij deze beter kunnen faciliteren en er dus minder snel sprake is van (vrees voor) tegenreacties van een vijandig gezind publiek.

In de praktijk komt het voor dat een protestactie als demonstratie wordt aangemeld, maar dat het in de praktijk blijkt te gaan om een eenmensprotest. Of dat wordt aangegeven dat de protestactie bestaat uit in ieder geval één persoon. Ook wordt het voorbeeld gegeven van een activist die meldde dat hij bij de GayPride te Rotterdam een eenmensprotestactie zou houden. De gemeente was in dit geval op de hoogte van het protest en kon het hierdoor in goede orde faciliteren, zonder dat er op enig ogenblik sprake was van (vrees voor) vijandige tegenreacties.

Sommige gemeenteambtenaren geven aan dat in hun gemeente behoefte is aan een bevoegdheid om ook bij een eenmensprotest beperkingen en aanwijzingen te kunnen geven zoals op grond van de Wet openbare manifestaties mogelijk is bij een demonstatie. Die behoefte wordt niet alleen gevoeld bij de casus over de pro- en anti-Palestina-eenmensacties, maar ook bij eenmensacties bij een abortuskliniek. Het gaat dan om 'opdringerige' anti-abortuseenmensactievoerders in de directe nabijheid van de ingang van een abortuskliniek, waarbij de actievoerder de bezoekers van de kliniek niet alleen choquerende teksten toeroept, maar ook choquerende afbeeldingen toont op spandoeken en flyers. Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn het erover eens dat het gaat om een onwenselijke situatie, maar dat ook zo een activist in beginsel vrij is om zijn mening te uiten, zelfs als die mening als choquerend wordt ervaren. Het probleem is echter volgens de gemeenteambtenaren dat dergelijke protesten zich richten tegen vrouwen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Verder wordt de situatie genoemd waarin het gevaar bestaat dat kinderen van onder de 16 met de choquerende afbeeldingen worden geconfronteerd, bijvoorbeeld indien de abortuskliniek in een woonwijk ligt. Gesteld wordt dat je je ook aan een protest moet kunnen onttrekken en dit bij de ingang van een kliniek lang niet altijd mogelijk is. Als er sprake zou zijn van een betoging, heeft de burgemeester de mogelijkheid om een aanwijzing te geven met betrekking tot de locatie, althans voor zover noodzakelijk in het kader van de drie Wom-doelcriteria. Een van de gemeenteambetenaren geeft aan dat een aanwijzing inhoudende dat demonstranten niet bij de ingang van een abortuskliniek mogen staan, al wel eens stand heeft weten te houden bij de bezwaarschriftencommissie. Een eenmensprotest valt echter niet onder deze op grond van de Wet openbare manifestaties uitgevaardigde aanwijzing. Bij een eenmensprotest wordt als oplossingsrichting gedacht aan de politie die contact zoekt met de activist om aan te geven dat het niet wenselijk is als bij de directe ingang van een abortuskliniek wordt geprotesteerd. Als de activist hier gehoor aan wil geven, bijvoorbeeld door zich te verplaatsen naar de andere kant van de straat, is het probleem in zoverre opgelost. Als de activist hier geen gehoor aan wenst te geven, dan is het maar de vraag op welke grond hiertegen nog zou kunnen worden opgetreden.

Een van de gemeenteambtenaren geeft aan bij een zaak als bovengenoemde graag over meer juridische middelen te willen beschikken. Daarbij wordt vooral gedacht aan een bevoegdheid voor de burgemeester om bij eenmensacties, net als bij demonstraties, aanwijzingen te kunnen geven naar plaats en tijd.

Ten slotte wordt door een van de gemeenteambtenaren aangehaald dat een eenmensactie in vergelijking met een demonstratie minder bescherming toekomt als gevolg van het feit dat expressief gedrag niet snel binnen de reikwijdte van het grondrecht op vrijheid van meningsuiting valt, maar wel bescherming geniet op grond van artikel 9 Gw wanneer het onderdeel is van een betoging. Expressief gedrag als meningsuiting wordt ook wel '*symbolic conduct*' genoemd. In dit verband geeft een gemeenteambtenaar het volgende voorbeeld. Wanneer een eenmensactivist een tent opzet, zal er snel worden gesproken van een overtreding van het kampeerverbod in de APV. Wanneer meerdere actievoerders als onderdeel van een demonstratie een tentenkampopzetten, wordt dit onder bepaalde omstandigheden beschermd door artikel 9 Gw, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de *Occupy*-uitspraak heeft geoordeeld.[274]

3.3 Vraag 3: Heeft u behoefte aan een juridische handreiking over hoe u als (lokale) overheid om kunt/dient te gaan met eenmensprotesten? Zo ja, wat zou u hier graag in terug willen zien?

Uit de afgenomen interviews met ambtenaren van de G4 kunnen we afleiden dat er behoefte bestaat aan een juridische handreiking in de omgang met eenmensprotesten. Over het algemeen komen gemeenten er met de huidige middelen wel uit. Er blijven zich echter gevallen voordoen waar behoefte is aan meer duidelijkheid. De oorzaak hiervoor is simpelweg het ontbreken van een juridisch kader waar gemeenten in de omgang met eenmensprotesten naar kunnen handelen. Zo is een van de gemeenteambtenaren van mening dat meer juridische handvatten geen overbodige luxe zouden

[274] ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521.

zijn. Een ander meent dat ook een duidelijke uiteenzetting van de rollen van verschillende partijen op zijn plaats is. In dezen gaat de voorkeur vanuit praktisch oogpunt uit naar eenzelfde regeling als bij de Wet openbare manifestaties het geval is. In het bijzonder vraagt men naar de mogelijkheid tot het toewijzen van bevoegdheden op grond waarvan aanwijzingen kunnen worden gegeven naar plaats/locatie en een afstandscriterium in verband met de behartiging van de rechten en belangen van anderen. Ook kan verwijzing naar concrete voorbeelden duidelijkheid scheppen over wat in bepaalde gevallen toelaatbaar is en wanneer daadwerkelijk een onrechtmatige inbreuk wordt gemaakt op het recht op vrijheid van meningsuiting.

4. Toetsing gevonden antwoorden

4.1 Omgang met eenmensprotesten op grond van algemene APV-bepalingen

Wanneer er sprake is van een eenmensprotest dat onwenselijk gedrag veroorzaakt, maar de actievoerder zich niet schuldig maakt aan strafbare uitingsdelicten of andere gedragingen die de formele wetgever strafbaar heeft gesteld, kan de politie wellicht ingrijpen op grond van overtredingen van algemene APV-bepalingen.

De meest in het oog springende algemene APV-bepaling die mogelijk op het eenmensprotest van toepassing is, is het verbod om door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregeldheden in de zin van artikel 2:1 Model-APV. Om het perspectief tussen eenmensprotesten en ongeregeldheden te schetsen, hebben wij de casus van de *Puttense Kerkschreeuwer* aan de geïnterviewde gemeenteambtenaren voorgelegd. Geen van hen meende dat er in deze zaak sprake is van een overtreding van bovenstaand artikel. Dit is in lijn met het oordeel van de Afdeling in deze zaak. Zij overweegt dat het gedrag op zichzelf 'uitdagend' is, maar dat niet blijkt dat door dit uitdagende gedrag ongeregeldheden ontstaan of dreigen te ontstaan.[275] In deze redenering schuilt wat ons betreft het gevaar dat de reactie op de uiting bepalend is voor de vraag in hoeverre beperkend optreden van overheidswege is geoorloofd. Het uitgangspunt dient immers te zijn dat een meningsuiting door de overheid dient te worden gefaciliteerd en niet kan mag worden beëindigd vanwege de enkele vrees voor vijandige tegenreacties. De activist zou vanuit het oogpunt van de beschermde meningsuiting de ongeregeldheden zelf moeten begaan, iets wat in het geval van een "schreeuwende enkeling" moeilijk is voor te stellen.

Wat betreft andere eventueel van toepassing zijnde APV-bepalingen op eenmensprotesten – gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het verbod op veroorzaken van hinder – geldt eveneens dat terughoudendheid dient te worden betracht met het optreden hiertegen. In beginsel geldt dat de meningsuiting grondwettelijke bescherming toekomt en dus in beginsel niet mag worden verboden op grond van de APV. Met de geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn wij van mening dat het reguleren van eenmensacties aan de hand van algemene APV-bepalingen niet aanbevelenswaardig is.

4.2 De lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester ex artikel 172 lid 3 Gemw

Artikel 172 lid 3 Gemeentewet (Gemw) luidt: 'De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde'. Dit lid is bij amendement aan artikel 172 Gemeentewet toegevoegd.[276] Men ging ervanuit dat deze bevoegdheid enkel toepassing zou vinden in de situaties waarin enerzijds niet vaststaat dat er sprake is van een overtreding van een openbareorde voorschrift en anderzijds wel sprake is van een zodanige inbreuk op de openbare orde dat er niet meer gesproken kan worden van een aanvaardbaar niveau.[277] De regering was destijds zeer terughoudend met het toevoegen van dit lid. Het geeft de burgemeester immers de bevoegdheid om

[275] ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940 (Puttense Kerkschreeuwer).
[276] Amendement-Stoffelen/Van der Burg, zie *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 64.
[277] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16.

de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn: een open normstelling waarmee de burgemeester de inhoud van het recht tijdelijk kan wijzigen.[278]

Uit de wetsgeschiedenis blijkt uitdrukkelijk dat op grond van de lichte bevelsbevoegdheid een grondwettelijk beschermd recht niet inhoudelijk mag worden beperkt. In de wetsgeschiedenis is echter niet uitgesloten dat de burgemeester eenmensprotesten op niet-inhoudelijke gronden reguleert op grond van zijn de lichte bevelsbevoegdheid: 'Voorts kan de bevelsbevoegdheid zich richten op de hinder en de verstoring van de openbare orde, die het gevolg is van de wijze waarop van de uitingsvrijheid gebruik wordt gemaakt. Dergelijke beperkingen naar tijd, plaats of, voor wat betreft geluidsoverlast en dergelijke, in het belang van de openbare orde zijn grondwettelijk geoorloofd', aldus de regering.[279] Kortom: de wetsgeschiedenis laat enige ruimte voor een beperking van een eenmensprotest op grond van artikel 172 lid 3 Gemw, zolang de beperking niet ziet op de inhoud van het eenmensprotest, maar slechts op de tijd, plaats of vorm.

Het beperken van het recht op vrijheid van meningsuiting – door het EHRM getypeerd als één van de meest essentiële fundamentele beginselen van de democratische rechtstaat – op grond van de lichte bevelsbevoegdheid verdient wat ons betreft echter niet de voorkeur. Een beperking op grond van artikel 172 lid 3 Gemw staat vanwege zijn vage formulering op zeer gespannen voet met de voorzienbaarheidseis die voortvloeit uit de voorwaarde ex artikel 10 lid 2 EVRM dat een beperking dient te zijn voorzien bij wet: de effecten van de wet waarop de beperking rust dienen redelijkerwijs voorzienbaar te zijn.[280] Bij een open normstelling als die van artikel 172 lid 3 Gemw waarmee de burgemeester de inhoud van het recht tijdelijk kan wijzigen, is daarvan wat ons betreft geen sprake.

4.3 Grensgevallen: eenmensprotest of betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties?

Bij een betoging dient sprake te zijn van een collectief, of, zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties, een 'min of meer collectief verband'.[281] Hiervan is in elk geval sprake in geval van twee of meer personen.[282]

Uit de door ons afgenomen interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat gemeenten worstellen met randgevallen die zich voordoen in het onderscheid tussen enerzijds de betoging in de zin van de Wet openbare manifestatiesom en anderzijds het eenmensprotest. Er zijn in totaal drie randgevallen genoemd. Hieronder beschrijven we die en gaan daarbij in op de vraag hoe met deze randgevallen om te gaan:

a. Personen die zich aansluiten bij een eenmensprotest

Wordt een eenmensprotest tot een betoging, indien personen zich aansluiten bij dit eenmensprotest?

Volgens de Nationale ombudsman kan er van een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties worden gesproken, als personen zich daadwerkelijk aansluiten bij het uiten van een mening. Zo lang het echter gaat om één demonstrant met een waarnemer, die bijvoorbeeld een spandoek vasthoudt of foto's maakt, moet ervan worden uitgegaan dat het nog gaat om een eenmensprotest. In dit verband is voor de eenmensactivist van belang dat gedacht wordt aan de 'uitstraling' van het protest. De politie gaat immers af op hetgeen zij waarneemt, waardoor er voor haar dus een duidelijk onderscheid moet zijn te maken tussen de activist en de waarnemer, aldus de Nationale ombudsman.[283]

Hoe zit het als personen zich aansluiten bij een eenmensprotest tegen de wil van de eenmensactivist in? In dat geval menen wij dat het eenmensprotest niet verwordt tot een betoging in de zin van

[278] Zie hierover uitgebreider Brouwer & Wierenga 2015; Brouwer & Wierenga 2014.
[279] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16 en p. 17.
[280] Het EHRM spreekt in dit verband over de 'foreseeability' van de wet, zie EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.
[281] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427 nr. 3, p. 4.
[282] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3 en 5, p. 8.
[283] Nationale ombudsman 2007, p. 8-9.

de Wet openbare manifestaties. Het ligt wat ons betreft voor de hand om dan een onderscheid te maken tussen enerzijds de eenmensactivist en anderzijds de 'aansluitende' personen die een zelfstandige betoging houden.

b. Een eenling die zich losmaakt van een demonstratie

Wanneer een actievoerder verdergaat met actievoeren, nadat hij zich heeft losgemaakt van een demonstratie, is het de vraag of de actie gekwalificeerd moet worden als eenmensprotest of dat deze actievoerder nog onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties valt. Dit is in het bijzonder relevant als de burgemeester heeft gebruikgemaakt of nog gebruik zal maken van zijn beperkende bevoegdheden in de zin van de artikelen 5-7 Wom door voorschriften, beperkingen en/of aanwijzingen te stellen bij de demonstratie of door een verbod of beëindigingsopdracht aan de demonstranten te geven. Hebben die ook betrekking op deze eenmensactivist?

Uit de rechtspraak volgt dat zijn actie nog onder de betoging valt, als zijn protestactie naar tijd en plaats als een 'niet los te koppelen onderdeel' van de betoging wordt beschouwd. Deze 'gemeenschappelijkheid' blijkt bijvoorbeeld uit het dragen van dezelfde T-shirts, het tegelijk oplopen of het uitdelen van dezelfde pamfletten.[284] Het is voor een actievoerder dus niet mogelijk om zich zomaar aan een door de burgemeester opgelegde Wom-beperking of -beëindigingsopdracht te onttrekken en gelet op artikel 11 Wom handelt hij strafbaar als hij een dergelijke beperking of beëindigingsopdracht niet opvolgt.

c. 'Individuele vorm van belijdenis met een sterk collectief karakter'

Een derde randgeval is de 'individuele vorm van belijdenis met een sterk collectief karakter'. Dergelijke uitingen vallen blijkens de wetsgeschiedenis ook onder de term 'manifestatie' in de zin van de Wet openbare manifestaties. Onder 'belijdenis' wordt verstaan 'de uiting van godsdienstige, respectievelijk levensbeschouwelijke, gedachten, gevoelens of overtuigingen'.[285] Vormen van belijdenis met een sterk publiekgericht karakter zijn met name toespraken en voordrachten, omdat zij nauw verwantschap vertonen met collectieve bijeenkomsten.[286]

Daar de regering spreekt over 'belijdenis' als 'uiting van godsdienstige, respectievelijk levensbeschouwelijke, gedachten, gevoelens of overtuigen', lijkt zij te doelen op individuele uitingsvormen die worden beschermd door het in artikel 6 Gw neergelegde recht op godsdienst en levensovertuiging, en niet zozeer op individuele uitingsvormen – eenmensprotesten – in het algemeen.

De regering stelt in dit verband uitdrukkelijk dat zij, mede in verband met het verschil in structuur tussen de artikelen 6 en 9 Gw enerzijds en artikel 7 lid 3 Gw anderzijds, meent dat het verder nodig noch wenselijk is om uitingen die vallen onder de bescherming van artikel 7 lid 3 Gw onder de Wet openbare manifestaties te laten vallen, ook al vertonen deze uitingen mogelijk een zekere verwantschap met manifestaties in de zin van deze wet. 'Voorzover gemeenten daaraan behoefte hebben, zullen zij ten aanzien van zulke andere uitingsvormen eenzelfde stelsel van kennisgeving (…) kunnen hanteren als ten aanzien van openbare manifestaties', aldus de regering.[287]

Gelet op deze passage uit de wetsgeschiedenis zou het voor gemeenten een oplossing kunnen zijn om een met de Wet openbare manifestaties vergelijkbaar stelsel in te voeren om toch tot het beoogde juridische kader te komen (hierover meer in paragrafen 4.6 en 5). Dit verdient wat ons betreft de voorkeur boven het gekunsteld kwalificeren van een eenmensprotest als een individuele vorm van belijdenis met een sterk collectief karakter, zodat deze onder het Wom-regime zou kunnen vallen.

4.4 'Symbolic conduct'

[284] Gerechtshof Den Haag 10 mei 2004, 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie (m.n. par. 12) van A-G Vellinga bij HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741.
[285] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427 nr. 3, p. 4.
[286] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.
[287] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.

Onder 'symbolic conduct' vallen gedragingen die onder omstandigheden een meningsuiting behelzen.[288] Het EHRM stelt dat er bij twijfel over de vraag of 'symbolic conduct' onder de vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM valt, moet worden getoetst of 'the expressive character seen from an objective point of view, as well as purpose or intention of the person' hiertoe aanleiding geeft.[289] Volgens het EHRM zijn dus zowel de objectieve als subjectieve aspecten van belang.

Volgens de Hoge Raad is een gedraging een door artikel 7 Gw beschermde meningsuiting, als kenbaar is dat de gedraging moet worden begrepen als een deelname aan enig debat over het onderwerp waarop de gedraging ziet.[290]

Nieuwenhuis vindt het in dit verband opmerkelijk, dat waar expressief gedrag niet snel valt binnen de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw, dat dit anders lijkt als het onderdeel is van een betoging: in dit geval komt het doorgaans wel de bescherming van artikel 9 Gw toe.[291] In dit kader is het vermeldenswaardig dat ook een van de gemeenteambtenaren aangaf dat een eenmensprotest wat betreft 'symbolic conduct' minder bescherming toekomt dan een demonstratie in de zin van de Wet openbare manifestaties. Zo zal een eenmenskampement waarschijnlijk worden verboden op grond van het kampeerverbod in de APV, terwijl een kampement als onderdeel van een demonstratie wordt beschermd.[292]

Het EHRM schetst meer duidelijkheid over de vraag hoe in de praktijk met 'symbolic conduct' dient te worden omgegaan. Zo oordeelt het Hof dat naaktlopen een vorm van expressie kan zijn die binnen de reikwijdte van artikel 10 EVRM valt.[293] Klager koos in deze zaak voor deze vorm van expressie om zijn overtuiging over de niet-aanstotelijkheid van het menselijk lichaam te uiten. Hij handelde hiermee in strijd met een verbod op naaktlopen. Het Hof oordeelt dat zijn meningsuiting een bijdrage kan leveren aan het maatschappelijk debat, maar dat dit niet betekent dat de gekozen vorm dezelfde mate van bescherming krijgt als de inhoud van de uiting. In deze zaak werd een afweging gemaakt tussen enerzijds het op de moraal gegronde verbod op naaktlopen en anderzijds de inhoudelijke beperking van het maatschappelijke debat over 'social nudity'. De autoriteiten komt volgens het Hof een ruimere 'appreciatiemarge' toe voor wat betreft de beoordeling of een beperking van de vorm geoorloofd is. Het Hof komt tot de conclusie dat de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting in deze vorm niet een schending van artikel 10 EVRM oplevert.[294]

4.5 Kennisgevingsuitnodiging/aanmeldmogelijkheid

De geïnterviewde gemeenteambtenaren gaven zonder uitzondering aan, dat een deel van de problematiek omtrent de omgang met eenmensprotesten ontstaat, doordat voor dergelijke protesten geen kennisgevingvereiste geldt zoals wel voor betogingen en vergaderingen op grond van artikel 4 Wom juncto de APV. Omdat de burgemeester en/of de politie hierdoor doorgaans niet van tevoren op de hoogte zijn van het plaatsvinden van de protestactie, is het voor hen minder of zelfs niet goed mogelijk om de uiting op dat moment voldoende te beschermen en te faciliteren, zoals soms wel nodig is vanwege vijandige reacties van anderen.

Een oplossing voor dit probleem zou kunnen liggen in een 'kennisgevingsuitnodiging' of 'aanmeldmogelijkheid' voor eenmensacties. Uit de door ons afgenomen interviews blijkt dat sommige

[288] Nieuwenhuis 2017, p. 147.

[289] EHRM 21 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1021JUD000954007, appl.nr. 9540/07 (Murat Vural/Turkije).

[290] HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262, r.o. 4.3: 'Een gedraging, ook als is die gestoeld op een bepaalde overtuiging, kan immers niet worden aangemerkt als een door genoemde verdragsbepaling te beschermen meningsuiting, indien niet kenbaar is dat de gedraging moet worden begrepen als een deelname aan enig debat over het onderwerp waarop die overtuiging ziet.' Het gooien van een in vloeistof gedrenkte tampon naar de Gouden Koets wordt door de Hoge Raad niet als 'symbolic conduct' aangemerkt.

[291] Nieuwenhuis 2017, p. 162.

[292] Een kampement dat is gericht op het uiten van een visie op politiek of maatschappelijk gebied is in beginsel een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties, zo volgt uit ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

[293] EHRM 28 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1028JUD004932711, appl.nr. 49327/11 (Gough/Verenigd Koninkrijk), par. 150.

[294] Nieuwenhuis 2017, p. 156.

gemeenten ervaren hebben dat zij in geval van een voorafgaande kennisgeving van een eenmensprotest – het komt soms voor dat eenmensactivisten hun actie van tevoren aanmelden, al dan niet als betoging – de meningsuiting beter kunnen beschermen tegen vijandig publiek. Wij benadrukken hierbij wel, dat het van belang is dat het bij de door ons voorgestelde oplossing gaat om een kennisgevingsuitnodiging/aanmeldmogelijkheid en derhalve niet om een plicht tot voorafgaande kennisgeving. Die wordt internationaalrechtelijk als bezwaarlijk aangemerkt. [295]

4.6 Eenmensprotest-bepaling op APV-niveau

Zoals uit het rapport van de Nationale ombudsman en de door ons afgenomen interviews is gebleken, bestaat er bij gemeenten behoefte aan juridische bevoegdheden ten aanzien van de omgang met eenmensprotesten. Een van de gemeenten gaf aan af en toe een collectief karakter te construeren/af te leiden, terwijl hiervan nog niet per se sprake is, simpelweg om de bevoegdheden op grond van de Wet openbare manifestaties te kunnen uitoefenen. Dit lijkt ons niet gewenst. Om de moeilijkheid in de omgang met eenmensprotesten en randgevallen weg te nemen en daarnaast een meer uniform kader te creëren naar het voorbeeld van de Wet openbare manifestaties, kan worden gedacht aan een specifieke APV-bepaling voor eenmensprotesten.

De vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 7 lid 3 Grondwet, verzet zich er niet tegen dat de gemeenteraad regels opstelt met betrekking tot de verspreiding van boodschappen.[296] Het gebruik van zogenoemde verspreidingsmiddelen mag aan regels worden onderworpen, zo lang deze geen betrekking hebben op de inhoud en er geen sprake is van een algeheel verbod dan wel een algeheel vergunningstelsel. In de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties is de optie om voor andere uitingsvormen dan manifestaties in de zin van die wet eenzelfde regime te treffen zelfs expliciet besproken. Eventuele afbakeningsproblemen – zoals zich bij eenmensprotesten en demonstraties kunnen voordoen – worden hierdoor praktisch gezien van minder gewicht. [297]

In een specifieke eenmensprotest-bepaling kan de gemeenteraad aansluiten bij de beperkingsgronden die de Wom hanteert: gezondheid, verkeersbelang en wanordelijkheden. Men denke aan de volgende bepaling:

> ‘De burgemeester kan voorafgaand en tijdens een eenmensprotest een zelfstandig verspreidingsmiddel beperken naar plaats en tijd ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.’

Bij de toepassing van deze bepaling is het voor burgemeesters dan ook mogelijk om het huidige kader van de rechtspraak omtrent demonstraties naar analogie aan te houden voor de toelaatbaarheid van beperkingen op eenmensprotesten. Dit betekent bijvoorbeeld dat een vreedzaam eenmensprotest, hoe choquerend, kwetsend of verontrustend ook, in beginsel niet kan worden verboden/beëindigd vanwege vijandige tegenreacties dan wel de vrees daarvoor.

5. Conclusie

Bijna iedereen kent het beeld van de student die in zijn eentje een aantal tanks op het Plein van de Hemelse Vrede in Beijing tot stoppen dwingt. Het adembenemende schouwspel in 1989 tijdens het Tiananmenprotest ging de hele wereld over en maakte overal diepe indruk.

Eenmensprotesten zijn tegenwoordig aan de orde van de dag. Het gaat hierbij om uitingen die als doel hebben de aandacht van mensen te trekken. Het collectieve karakter van de betoging ontbreekt aan de actieve kant, maar is aanwezig dan wel wordt nagestreefd aan de passieve zijde. Dat geldt

[295] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8 en 42; zie hierover uitgebreider Roorda 2016, p. 24.
[296] De wetgever noemt in dit verband als ‘niet de inhoud betreffende voorschriften’, voorschriften naar plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking, zie *Kamerstukken II* 1975/1976, 13 872, nr. 4, p. 92.
[297] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 9.

bijvoorbeeld voor een anti-Koningshuis-activiste die bij een bezoek van Koningin Beatrix aan Utrecht een bord omhooghield met daarop de tekst: 'Weg met de monarchie; het is 2013'. Later herhaalde zij dit op de Dam in Amsterdam tijdens de troonswisseling.

Eenmensprotesteerders vallen – anders dan demonstranten – niet onder de vrijheid van demonstreren, maar onder de grondwettelijke beschermde vrijheid van meningsuiting.[298] De Wet openbare manifestaties is op hen derhalve niet van toepassing. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet blijkt dat de regering er destijds van uitging dat er voor eenmensprotesten – waarbij het steeds slechts één individu betreft – geen behoefte was aan voorschriften vergelijkbaar aan de Wet openbare manifestaties. Een wettelijk kader voor eenmensprotesten werd dan ook overbodig beschouwd.

Uit een recent rapport van de Nationale ombudsman en uit het onderzoek dat wij hebben verricht, blijkt echter dat het ontbreken van een specifiek juridisch kader in bepaalde gevallen tot problemen leidt en dat burgemeesters en politie niet altijd goed weten hoe met eenmensprotesten om te gaan.[299]

Duidelijk is dat de inhoud geen reden kan zijn om een eenmensprotest vooraf te verbieden of te beperken. Wel is het OM bevoegd om repressief op te treden als een activist zich schuldig maakt aan strafbare uitingen, zoals het beledigen van een groep mensen vanwege hun ras of het aanzetten tot haat en/of discriminatie, door bijvoorbeeld het tonen van een hakenkruis of het uitbrengen van een Hitlergroet ter verheerlijking van het nazigedachtegoed. Ook het bedreigen van een persoon, dan wel het opruien van een groep mensen door bijvoorbeeld te roepen: 'Als je Thierry dood wil schieten, zeg dan paf', is strafbaar op grond van de inhoud van de uiting.[300]

Burgemeesters ervaren de perikelen rondom eenmensprotesten soms als problematisch, want ook deze acties roepen – net als demonstraties – nog wel eens heftige tegenreacties van het publiek op waardoor wanordelijkheden dreigen te ontstaan. Om die reden wordt een burgemeester bij voorkeur van tevoren op de hoogte gesteld van de actie, zodat hij beter in staat is om beschermende, faciliterende en – voor zover noodzakelijk – beperkende (voorzorgs)maatregelen te nemen. Een kennisgevingsplicht bestaat echter niet. Evenmin kan een burgemeester – zoals in het geval van een betoging – een beperking naar tijd en/of plaats opleggen op grond van de Wet openbare manifestaties.

Niets weerhoudt een gemeenteraad er echter van om in een verordening de mogelijkheid van kennisgeving aan te bieden. Zij kan ervoor zorgen dat de burgemeester en de politie beter in staat zijn om de protestactie te faciliteren en te beschermen. Van belang is dat het niet gaat om een plicht. Die wordt internationaalrechtelijk als bezwaarlijk aangemerkt.[301]

De vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 7 lid 3 Grondwet, verzet zich er bovendien niet tegen dat de gemeenteraad in een verordening regels opstelt met betrekking tot de verspreiding van boodschappen, zolang er per zelfstandig verspreidingsmiddel geen sprake is van een algeheel verbod dan wel een algeheel vergunningstelsel. In de wetgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties is die optie expliciet besproken.[302] De raad kan in de verordening aansluiten bij de beperkingsgronden van de Wet openbare manifestaties: gezondheid, verkeersbelang en wanordelijkheden. Bij de toepassing zal de burgemeester de rechtspraak inzake het betogingsrecht naar analogie als kader kunnen aanhouden voor de toelaatbaarheid van beperkingen van eenmensprotesten. Dit betekent bijvoorbeeld dat een vreedzaam eenmensprotest, hoe choquerend, kwetsend of verontrus-

[298] Het onderscheid tussen een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties en een eenmensprotest kan onduidelijk zijn indien een demonstrant als individu verder actievoert, nadat hij zich heeft losgemaakt van een betoging of nadat de burgemeester de betoging heeft beëindigd. Uit de rechtspraak volgt dat zijn actie nog valt onder de betoging – en daarmee het regime van de Wet openbare manifestaties – als zij naar tijd en plaats daarvan niet is los te koppelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het dragen van dezelfde T-shirts, het tegelijk oplopen of het uitdelen van dezelfde pamfletten. Zie Gerechtshof Den Haag 10 mei 2004, 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie (m.n. par. 12) van A-G Vellinga bij HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741. Op deze manier kan een demonstrant zich dus niet zomaar onttrekken aan een door de burgemeester opgelegde Wom-beperking of -beëindiging.

[299] Zie in dit verband ook Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275, r.o. 8.

[300] Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915.

[301] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8 en 42; zie hierover uitgebreider Roorda 2016, p. 24.

[302] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 9

tend ook, in beginsel niet kan worden verboden vanwege (de vrees voor) vijandige reacties van andersdenkenden.

Men kan denken aan de volgende bepaling: 'De burgemeester kan voorafgaand en tijdens een eenmensprotest op een openbare plaats een zelfstandig verspreidingsmiddel beperken naar plaats en tijd ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.'

Het reguleren van eenmensprotesten op basis hiervan geniet de voorkeur boven de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet.[303] Vanwege zijn vage formulering staat een beperking van de vrijheid van meningsuiting – door het EHRM getypeerd als één van de meest essentiële fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat – op basis hiervan op zeer gespannen voet met de voorzienbaarheidseis, zoals die uit artikel 10 EVRM voortvloeit.[304]

[303] De mogelijkheid van het stellen van een beperking op grond van artikel 172 lid 3 Gemw wordt in de wetsgeschiedenis echter niet uitgesloten, zie *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, 64b, p. 16.

[304] Deze eis vloeit voort uit de beperkingssystematiek van artikel 10 lid 2 EVRM, waaruit volgt dat een beperking moet zijn voorzien bij wet. Dee gevolgen van die 'wet' dienen op hun beurt weer voldoende voorzienbaar te zijn, zie EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.

Hoofdstuk 3
Verkeersbelang

Berend Roorda

1. Inleiding

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) laat zich in een rapport van 17 december 2014 zeer kritisch uit over het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' in artikel 2 Wom, op grond waarvan een manifestatie op een openbare plaats in Nederland kan worden verboden of beperkt. De internationale mensenrechtenstandaards zouden zich tegen een dergelijk criterium verzetten.[305]

In dit hoofdstuk onderzoeken we of aan de internationale kritiek tegemoet moeten komen, door het criterium 'in het belang van het verkeer' als verbods- en beperkingsgrond te schrappen uit artikel 2 Wom. Bieden de andere twee criteria voldoende soelaas bieden voor een verbod of beperking, ook als het om zuiver verkeersbelang gaat? Of heeft het volledig schrappen van de verbods- en beperkingsgrond voor de rechtspraktijk zodanige gevolgen – gelet ook op de boerenprotesten die in het najaar van 2019 en het voorjaar van 2020 voor grootschalige verkeerschaos hebben gezorgd –, dat hiervan zou moeten worden afgezien?

2. Ruimte die het recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium

2.1 Ruimte die het internationale recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium

Artikel 21 IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM kennen een limitatieve lijst met legitieme doelen die een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering kunnen rechtvaardigen. Geen van beide bepalingen kent het verkeersbelang als legitiem doel.[306]

Beperkingen van protestacties die het verkeer verstoren, kunnen volgens het EHRM echter wel hun grondslag vinden in andere in artikel 11 lid 2 EVRM neergelegde legitieme doelen. Dit blijkt onder meer uit de zaak Kudrevičius e.a./Litouwen, waarin de Grote Kamer van het EHRM oordeelt dat de veroordeling tot voorwaardelijke gevangenisstraffen van boeren die uit protest gedurende ruim 48 uren drie belangrijke snelwegen hadden geblokkeerd, noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van 'het voorkomen van wanordelijkheden' en 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.[307]

Desalniettemin benadrukt het EHRM in zijn rechtspraak dat iedere demonstratie op een openbare plaats 'may cause a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic' en dat dit 'in itself does not justify an interference with the right to freedom of assembly'. Immers: 'it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance'.[308] Kortom: een enkele verstoring van het verkeer kan een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM niet rechtvaardigen.[309]

---

[305] OSCE/ODIHR 2014b, p. 37 en 40-41.

[306] Zie hierover ook OSCE/ODIHR 2016, p. 58; anders dan wat de Rechtbank Limburg overweegt, stemmen de belangen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom dus niet overeen met de belangen die genoemd worden in het IVBPR en het EVRM, zie Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 13.2.

[307] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 140.

[308] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 155.

[309] Zie in dit verband ook EHRM 5 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0405JUD000787110, appl.nr. 7871/10 (Körtvélyessy/Hongarije), par. 29: '(…) the Court concludes that the authorities, when issuing the prohibition on the demonstration and relying on traffic considerations alone, failed to strike a fair balance between the rights of those wishing to

Dat neemt echter niet weg dat beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn 'to protect the rights of others with a view to preventing disorder and maintaining an orderly flow of traffic'.[310] In het bijzonder als de verstoring van het verkeer niet een bijeffect is, maar evident het doel van de actie, en als de actie klaarblijkelijk bedoeld is als pressiemiddel in die zin dat de actie stopt zodra de door de actievoerders gestelde eisen zijn ingewilligd, zo blijkt uit de overwegingen van de Grote Kamer in de Litouwse zaak.[311] Bovendien acht het Hof de duur van de actie – het betrof in die zaak blokkadeacties van meer dan 48 uren – en de omvang ervan – er waren maar liefst drie snelwegen geblokkeerd – van belang voor de vraag in hoeverre een beperking gerechtvaardigd is.[312]

Internationale organisaties laten zich kritisch uit over het verkeersbelang als beperkingscriterium. Zo stelt de Speciale VN-Rapporteur inzake de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid dat het belang van de vrije doorgang van het verkeer niet automatisch dient te prevaleren boven dat van de fundamentele vergaderingsvrijheid. Hij wijst daarbij op de overweging van het Spaanse Constitutionele Hof dat in een democratische samenleving de stedelijke ruimte niet enkel een ruimte is van circulatie, maar ook van participatie.[313]

Hoewel een tijdelijke verstoring van het verkeer dient te worden getolereerd, kan de beëindiging van een manifestatie volgens de VN-Rapporteur gerechtvaardigd zijn als de manifestanten de toegang tot essentiële diensten verhinderen, bijvoorbeeld door de spoedingang van een ziekenhuis te blokkeren, of als zij het verkeer of de economie ernstig en langdurig belemmeren, bijvoorbeeld door een belangrijke snelweg dagenlang te blokkeren.[314]

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) laat zich in een rapport van 2014 nog kritischer uit over het verkeersbelang doelcriterium. De internationale mensenrechtenstandaard zou zich tegen dit criterium verzetten, ook al wordt het slechts zelden toegepast.[315] Bovendien stelt het dat een tijdelijke verstoring van het verkeer op zichzelf niet voldoende is om beperkingen van de vergaderingsvrijheid te rechtvaardigen.[316] Sterker nog: 'in order to meet relevant OSCE commitments and international human rights standards, an assembly should not be restricted, let alone prohibited, based solely on traffic considerations even if there is a risk of a serious disturbance of traffic'.[317]

Uit een vergelijkende studie van het EHRM waarvan het melding maakt in de zaak Lashmankin e.a./Rusland, blijkt overigens dat acht van de zevenentwintig onderzochte Raad van Europa-landen 'het verkeersbelang' hanteren als beperkingsgrond bij demonstraties. Naast Nederland zijn dit Finland, Hongarije, Letland, Servië, Slowakije, Turkije en Zweden.[318]

2.2 Ruimte die het nationale recht laat aan het verkeersbelang als beperkingscriterium

Artikel 9 lid 2 Gw 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. Dit betekent dat de

exercise their freedom of assembly and those others whose freedom of movement may have been frustrated temporarily (…).'

[310] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 157.

[311] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 170.

[312] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 172.

[313] VN-Rapporteur 2012, par. 41; zie in dit verband ook OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 19 en 54.

[314] VN-Rapporteur 2016, par. 62.

[315] OSCE/ODIHR 2014b, p. 37 en 40-41.

[316] OSCE/ODIHR 2016, p. 50.

[317] OSCE/ODIHR 2016, p. 58.

[318] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 322.

formele wetgever binnen de grenzen van deze drie doelcriteria bevoegd is de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging ex artikel 9 lid 1 Gw te beperken en deze bevoegdheid te delegeren aan lagere regelgevers. De formele wetgever heeft dit gedaan in de Wet openbare manifestaties. Artikel 2 bepaalt dat de in paragraaf 2 van de Wet openbare manifestaties aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden – het betreft de bevoegdheden die zien op manifestaties op openbare plaatsen (artikelen 2-7 Wom) – slechts kunnen worden aangewend ter behartiging van de in artikel 9 lid 2 Gw genoemde drie doelcriteria, dus ook 'in het belang van het verkeer'.

De Wom-bevoegdheid die ziet op manifestaties op andere dan openbare plaatsen, is neergelegd in artikel 8 Wom (paragraaf 3 Wom). In die bepaling zijn de doelcriteria beperkter dan die van artikel 2 Wom: het belang van het verkeer wordt in artikel 8 Wom niet genoemd. Gelet op het niet-openbaar karakter van de plaats, zouden de doelcriteria gezondheid en wanordelijkheden volstaan, aldus de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties.[319]

Zoals wij reeds schreven in hoofdstuk 1 van dit onderzoek, merkt de regering bij de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1983 op, dat uit het criterium 'in het belang van het verkeer' 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.'

Volgens de regering is het echter wel noodzakelijk om bij manifestaties rekening te houden met het verkeer. 'Niet het een of het ander zal steeds het zwaarst moeten wegen; bij de toepassing van deze beperkingsgrond zal met het oog op concrete situaties een afweging van belangen moeten plaatsvinden, die primair door de wetgever en wellicht ook door lagere organen zal moeten worden verricht.'[320]

Verder stelt zij in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer dat opname van de betogingsvrijheid in de Grondwet niet een miskenning inhoudt van het gebruik dat andere weggebruikers van de weg moeten maken.[321]

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de regering bovendien dat de algemene gevaarsbepaling van de toen geldende Wegenverkeerswet 1935 (artikel 25 WVW 1935, tegenwoordig neergelegd in artikel 5 WVW 1994)[322] voor alle verkeersdeelnemers geldt, ook voor deelnemers aan manifestaties op openbare plaatsen. Daar voegt zij echter aan toe dat het verbod om de vrijheid van het verkeer zonder noodzaak te belemmeren moet worden beschouwd in het licht van het beslag dat manifestaties naar hun aard leggen op de weg in ruime zin. Met andere woorden: tot op zekere hoogte moet worden getolereerd dat manifestaties op openbare plaatsen een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer.[323] Tot op welke hoogte precies is afhankelijk van onder meer de plaats en context van de manifestatie.[324]

Een preventief verbod van een manifestatie vanwege het verkeersbelang, kan volgens de regering geoorloofd zijn in geval van een aangekondigde blokkade van een belangrijke verkeersweg, die om redenen van verkeersbelang te allen tijde open dient te blijven.[325]

In de Nederlandse rechtspraak zien we dat betogingen in de zin van de Wet openbare manifestaties met enige regelmaat worden beperkt op grond van het beperkingscriterium 'in het belang van het verkeer', maar vrijwel zonder uitzondering in combinatie met een of meer van de andere beperkingscriteria van artikel 2 Wom. Hieronder volgt een overzicht van de rechtspraak hierover.[326]

---

[319] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22.
[320] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[321] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.
[322] Zie over artikel 25 WVW 1935: Otte 1994, p. 349.
[323] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 7.
[324] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[325] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 20; naar deze passage verwijst de voorzitter van de Afdeling rechtspraak in ARRvS (vz.) 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629.
[326] Dit overzicht is als volgt tot stand gekomen. Op 22 juli 2021 hebben wij op rechtspraak.nl de combinatie van woorden 'betoging' en 'verkeer' ingevoerd. De 177 zoekresultaten die dit opleverde hebben we geanalyseerd. Ieder zoekresultaat waarin duidelijk werd dat een betoging was beperkt, verboden of beëindigd op grond van (onder meer) het doelcriterium

2.2.1 Overzicht Nederlandse rechtspraak waarin betogingen zijn beperkt vanwege verkeersbelang

Beperkingen naar plaats bij Pleuroparade, een demonstratie tegen onder meer de auto en olie-industrie (Utrecht, 2004)

De burgemeester van de gemeente Utrecht legt bij Pleuroparade, een demonstratie tegen onder meer de auto en olie-industrie, beperkingen op in het belang van het verkeer voor wat betreft de route en tevens verbiedt hij het om stil te blijven staan op cruciale kruispunten en wegen. Hij vreest namelijk dat belemmering van toegangswegen naar de binnenstad tot verkeerschaos leidt waaruit wanordelijkheden kunnen voortvloeien. Volgens de actiegroep hoort het hinderen van het verkeer juist bij deze demonstratie en heeft de burgemeester niet te bepalen welke route wordt gelopen.[327]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht acht het besluit rechtmatig, en overweegt daarbij onder meer het volgende: hoewel overlast voor het verkeer inherent is aan het houden van een demonstratie, heeft de burgemeester voldoende aannemelijk gemaakt dat de gestelde beperkingen in het belang van het verkeer dienen te worden gesteld. Nu de burgemeester gelet op de ervaringen die hij in het verleden heeft gehad met een van de demonstratieorganisatoren op goede gronden vreest dat de actiegroep zich op punten van de door de demonstranten voorgestelde route niet zal houden aan de afspraak om op cruciale kruispunten en wegen niet stil te staan, heeft hij de route mogen wijzigen.[328]

Beperkingen naar plaats bij een protesttocht tegen een geplande ontruiming van een gekraakt pand (Utrecht, 2005)

De burgemeester van de gemeente Utrecht stelt voorschriften aan de route van een aangekondigde protesttocht tegen een ontruiming van een gekraakt pand in Utrecht. De geplande route zou voor een groot deel over de zogeheten HOV-baan (hoogwaardig openbaar vervoer-baan) voeren, wat de burgemeester met het oog op de doorstroming van het verkeer, de verkeersveiligheid en de openbare orde onwenselijk acht. Enkele dagen voor het plaatsvinden van de demonstratie vinden er schermutselingen plaats, nadat een busbaan door bewoners en sympathisanten van het te ontruimen kraakpand was geblokkeerd door middel van in brand gestoken afval. Dit is voor de burgemeester aanleiding om de route van de demonstratie verder aan te passen, nu de voorgestelde route op koopavond door een zeer druk bezocht voetgangersgebied loopt en de genoemde schermutselingen afbreuk hebben gedaan aan het vertrouwen in een rustig verloop van de demonstratie.[329]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht acht het besluit van de burgemeester gelet op de openbare orde en verkeersveiligheid rechtmatig, nu de aanvankelijk voorgestelde route een zeer druk bezocht voetgangersgebied in de binnenstad van Utrecht is en omdat de demonstratie plaatsvindt op een koopavond en naar verwachting een niet onaanzienlijk aantal deelnemers zal trekken. De rechter acht het daarbij van belang dat de voor de demonstranten essentiële gedeelten van de route, namelijk daar waar het kraakpand zich bevindt en waar de aandacht kan worden getrokken van (winkelend) publiek, zijn gehandhaafd.[330]

Verbod op een protesttocht van de Nederlandse Volksunie ('s-Hertogenbosch, 2009)

De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch verbiedt een aangekondigde protesttocht van de Nederlandse Volksunie (NVU) in die gemeente. Hij vreest voor wanordelijkheden vanwege de komst van linkse groeperingen die tegenacties willen houden. Bovendien vreest hij voor verkeersproblemen, omdat hij meent dat toegangswegen (deels) moeten worden afgesloten om een en ander in goede banen te leiden, hetgeen een onmogelijke taak is. Verder dient het treinverkeer onge-

'in het belang van het verkeer' in de zin van artikel 2 Wom of waarin de rechter toetst aan dit doelcriterium, hebben we opgenomen in dit overzicht.

[327] Rb. Utrecht (vzr.) 23 juni 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AP3214, r.o. 1.1 en 2.4-2.7.

[328] Rb. Utrecht (vzr.) 23 juni 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AP3214, r.o. 2.10-2.13.

[329] Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NLK:RBUTR:2005:AT3466, r.o. 2.3-2.5.

[330] Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NLK:RBUTR:2005:AT3466, r.o. 2.9.

stoord doorgang te kunnen vinden en zijn er in het weekend van de demonstratie een aantal evenementen gepland die ook de nodige aandacht en politie-inzet vergen, aldus de burgemeester.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch acht het verbod onrechtmatig, omdat de burgemeester onvoldoende concreet heeft aangetoond dat de verwachte wanordelijkheden zullen leiden tot een bestuurlijke overmachtssituatie en dat deze slechts kan worden voorkomen met een disproportionele politie-inzet. Evenmin heeft de burgemeester volgens de rechter voldoende aangetoond dat de demonstratie dient te worden verboden vanwege het belang van het verkeer, nu een advies van de politie hierover ontbreekt, de demonstratie volgens de kennisgeving slechts in een zeer beperkt deel van de gemeente zal plaatsvinden en niet tot zeer beperkt door het centrum zal gaan. Bovendien heeft de NVU ter zitting aangeboden de demonstratie geheel buiten het centrum te houden. Verder is volgens de rechter niet gebleken waarom het treinverkeer geen normale doorgang zou kunnen vinden.[331]

Verbod op een protestoptocht tegen het gebruik van bont (Maastricht, 2009)

De burgemeester van Maastricht verbiedt ter voorkoming van wanordelijkheden en in het belang van het verkeer een protestoptocht van naar verwachting 15 tot 30 demonstranten die in het centrum van Maastricht actie wensen te voeren tegen het gebruik van bont. Op de zaterdag dat het protest zou plaatsvinden, is het volgens de burgemeester erg druk in de Maastrichtse binnenstad en kunnen er in de smalle straten door de demonstratie opstoppingen ontstaan, waardoor het risico bestaat dat onder het publiek paniek uitbreekt en de hulpdiensten bij incidenten niet goed terecht kunnen. Bovendien heeft de actiegroep aan winkeliers waar zij wil actievoeren een brief gestuurd die door de winkeliers als zeer bedreigend en intimiderend is ervaren. De burgemeester sluit dan ook niet uit dat het tot een confrontatie zal komen tussen de winkeliers en de demonstranten. De burgemeester meent dat beperkingen in plaats van een verbod niet volstaan, aangezien de actiegroep bij eerdere betogingen zich niet aan gemaakte afspraken heeft gehouden en de burgemeester er geen vertrouwen in heeft dat zij dit nu wel zal doen.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Maastricht acht het verbod onrechtmatig. De burgemeester heeft volgens de rechter onvoldoende aangetoond dat er sprake zou zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie en dat minder vergaande maatregelen dan een verbod onvoldoende soelaas zouden bieden.

De rechter neemt het de burgemeester kwalijk dat hij de demonstratie mede in het belang van het verkeer heeft verboden, zonder daarover contact te hebben gehad met de politie, brandweer en andere hulpdiensten. 'Thans is de conclusie dat het belang van het verkeer een verbod van de demonstratie vordert niets anders dan een niet met een deskundig advies onderbouwde inschatting, die niet gerechtvaardigd wordt door hetgeen tot dusver uit de gedingstukken blijkt.' En de rechter vervolgt: 'Dat geldt te meer omdat de burgemeester geen afdoende onderbouwing heeft kunnen geven van de bedreiging van de verkeersveiligheid voor een demonstratie die volgens de melding slechts in een zeer beperkt deel van de gemeente zal plaatsvinden en waarvan de route beperkt door het centrum zal gaan. Dat een gevaar dreigt voor de hulpdiensten is al helemaal niet aannemelijk geworden.'[332]

Beperkingen in vorm aan een demonstratief Occupy-kampement op het Beursplein (Amsterdam, 2012)

De burgemeester van de gemeente Amsterdam gelast tenten en andere objecten bij een demonstratief Occupy-kampement op het Beursplein te verwijderen. De burgemeester doet daarbij een beroep op alle drie de doelcriteria van artikel 2 Wom.[333]

De Rechtbank Amsterdam acht het besluit rechtmatig, gelet op de overlast die de aanwezigheid van het demonstratieve kampement op het Beursplein voor overige stadsbewoners heeft veroor-

[331] Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 22 mei 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BI4755.
[332] Rb. Maastricht (vzr.) 21 augustus 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BJ5868.
[333] Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.1

zaakt, bestaande uit gevaren voor de gezondheid nu degelijke sanitaire voorzieningen ontbraken en brandveiligheidsvoorschriften niet werden nageleefd door de demonstranten. Bovendien hielden de demonstranten met het demonstratieve kampement, dat een aanzuigende werking had op alcoholisten en daklozen, een plein in het centrum van Amsterdam bezet, terwijl dat plein voor meerdere activiteiten, evenementen en demonstraties beschikbaar dient te zijn. Op het verkeersbelang gaat de rechter niet specifiek in.[334]

Beperkingen naar plaats bij Kick Out Zwarte Piet-protest tijdens landelijke Sinterklaasintocht (Gouda, 2014)

De burgemeester van de gemeente Gouda besluit voorschriften te stellen aan een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet tijdens de landelijke Sinterklaasintocht in Gouda, om zodoende het risico op wanordelijkheden en verkeersproblemen te kunnen beperken. De demonstratie mag slechts statisch plaatsvinden op een door de burgemeester aangewezen locatie die goed is te overzien en fysiek gescheiden is van de locatie waar een eventueel pro-Zwarte Piet-protest zou plaatsvinden. In de strafzaak die wordt aangespannen tegen een van de demonstranten die zich niet aan de gestelde beperking houdt en zich verzet bij zijn aanhouding, overweegt het Gerechtshof Den Haag dat de burgemeester de gestelde beperkingen noodzakelijk heeft kunnen achten in verband met de in artikel 2 Wom genoemde belangen.[335] Dat oordeel blijft in cassatie in stand. De Hoge Raad overweegt daarbij dat de beperking volgens hem werd gerechtvaardigd door het in artikel 2 Wom genoemde belang van het voorkomen van wanordelijkheden, zonder daarbij het verkeersbelang te noemen.[336]

Flyerverbod en verplichte inzet gecertificeerde verkeersregelaars bij twee solidariteitsprotestoptochten tegen de uitzetting van een Afghaans gezin (Maastricht, 2017)

De burgemeester van de gemeente Maastricht stelt een verbod op flyeren bij twee betogingen ter voorkoming van wanordelijkheden en in het belang van het verkeer. Volgens de burgemeester zouden door het flyeren opstoppingen kunnen ontstaan of vluchtwegen kunnen worden geblokkeerd. De Rechtbank Limburg overweegt 'dat het voorkomen van opstoppingen en blokkeren van vluchtwegen in het licht van artikel 2 van de Wom op zich gerechtvaardigde redenen kunnen zijn voor het opleggen van een beperking aan een betoging'. Bovendien is zij van oordeel dat deze redenen een beperking voor flyeren kunnen rechtvaardigen, mits goed gemotiveerd. Een algeheel verbod op flyeren gaat de rechter echter te ver: 'Het voorkomen van opstoppingen en blokkeringen van vluchtwegen kan op andere manieren en/of via andere voorwaarden dan een algeheel flyerverbod worden bewerkstelligd die het recht op vrijheid van meningsuiting niet of in veel mindere mate beperken.'[337]

In diezelfde uitspraak oordeelt de rechtbank dat de door de burgemeester opgelegde verplichting voor de demonstratieorganisatoren om twee gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten bij de twee kennisgegeven demonstraties wel gerechtvaardigd is in het belang van het verkeer. Zij overweegt daarbij: 'Gelet op het opgegeven aantal deelnemers [bij de eerste demonstratie circa 200 en bij de tweede circa 500] en op de door eisers gekozen route [in het centrum van Maastricht], lopen

[334] Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.3-7.6. In hoger beroep vernietigt de Afdeling het besluit van de burgemeester, aangezien zij van oordeel is dat de vorm van de betoging van essentieel belang is voor de betoging en dat het besluit van de burgemeester om die reden niet slechts een beperking (aanwijzing in de zin van artikel 6 Wom) van de vorm van de betoging betreft, maar een beëindiging van de betoging zelf in de zin van artikel 7 Wom. De Afdeling laat de rechtsgevolgen van het besluit echter wel in stand, aangezien de demonstranten zich herhaaldelijk niet hebben gehouden aan de gestelde aanwijzingen. Op het verkeersbelang gaat de Afdeling niet specifiek in. Zie ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, zie ook de kritische noot van J.G. Brouwer & B. Roorda bij deze uitspraak in *AB* 2015, 198.

[335] Gerechtshof Den Haag 11 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2030; de Rechtbank Den Haag kwam in eerste aanleg nog tot de conclusie dat niet is gebleken dat de beëindiging van de demonstratie – zij ziet in de aanhouding van de demonstranten niet slechts een beperking, maar *de facto* een beëindiging van de demonstratie – daadwerkelijk noodzakelijk was ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De rechtbank licht toe waarom er geen sprake zou zijn van wanordelijkheden, op het gezondheids- en verkeerscriterium gaat zij echter verder niet in, zie Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.

[336] HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:724, r.o. 4.5.

[337] Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 13.5-13.6.

de deelnemers tijdens de betogingen ook op niet voor voetgangers bestemde weggedeelten en lopen zij deels ook tegen het verkeer in, in een gebied waar veel ander verkeer verwacht kan worden. De rechtbank oordeelt gelet daarop dat de voorwaarde van de inzet van eigen verkeersregelaars dienstig is aan het verkeersbelang.' Dat de inzet van deze gecertificeerde verkeersregelaars kosten met zich meebrengt voor de organisatoren van mogelijk enkele honderden euro's, doet daaraan niet af. De rechter wijst de organisatoren erop dat zij vooraf in overleg hadden kunnen treden met de burgemeester over de uitvoering van de betogingen en dat ze daarbij de mogelijkheden hadden kunnen bespreken om de inzet van de verkeersregelaars te voorkomen, bijvoorbeeld door het kiezen van een andere route. Het is volgens de rechter bovendien inherent aan het organiseren van relatief grootschalige betogingen, dat de organisatie daarvoor kosten moet maken.[338]

Beperking naar plaats bij gevangenispoortblokkerende demonstratie (Vught, 2017)
De burgemeester van de gemeente Vught stelt als voorwaarde bij een kennisgegeven blokkadeactie van de Bond van Wetsovertreders voor de poort van de gevangenis in Vught dat de poort te allen tijde toegankelijk moet zijn en wijst de demonstranten een alternatieve plaats aan, enkele meters van de poort verwijderd. De burgemeester doet dit 'in het belang van de openbare orde en veiligheid', waarmee hij doelt op alle drie de doelcriteria van artikel 2 Wom, zo blijkt tijdens de voorlopige voorzieningenprocedure die wordt aangespannen door de demonstranten. Ter onderbouwing van de noodzakelijkheid van zijn besluit, stelt de burgemeester dat het gelet op bijvoorbeeld de brand in het cellencomplex van Schiphol in 2005 en de recente poging om een gevangene per helikopter te bevrijden uit de gevangenis in Roermond, van belang is dat hulpdiensten te allen tijde vrij toegang hebben tot de gevangenis.[339]

De Rechtbank Oost-Brabant acht het besluit rechtmatig, nu de burgemeester voldoende duidelijk heeft kunnen maken dat het risico dat de drie in artikel 2 Wom genoemde belangen in het geding komen, altijd reëel is op een bijzondere plaats als een gevangenis, in het bijzonder als daar er een demonstratie plaatsvindt.[340]

Beperkingen naar tijd bij pro-Palestina- en pro-Israël-demonstraties op de Dam (Amsterdam, 2019)
De burgemeester van de gemeente Amsterdam stelt als beperking aan een pro-Palestina demonstratie op de Dam dat die uitsluitend nog op zondagen in de even weken mag plaatsvinden, maximaal drie uren per dag. Dit ter voorkoming van confrontaties en strafbare feiten, in het belang van het verkeer en ter voorkoming van verdere wanordelijkheden. Een pro-Israël demonstratie beperkt de burgemeester op dezelfde wijze, met dien verstande dat die demonstratie enkel op zondagen in de oneven weken mag plaatsvinden op de Dam. Zodoende tracht de burgemeester een einde te maken aan de gelijktijdige aanwezigheid van beide demonstraties op de Dam die leidt tot spanningen, overlast en ongeregeldheden in de zin van fysieke en (non-)verbale confrontaties.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt dat de burgemeester in redelijkheid deze beperkingen heeft kunnen stellen ter voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden. Op het verkeersbelang gaat de rechter daarbij verder niet in.[341]

Verbod op een blokkadeactie van Extinction Rebellion nabij het Rijksmuseum (Amsterdam, 2019)
De burgemeester van de gemeente Amsterdam staat een blokkadeactie van Extinction Rebellion nabij het Rijksmuseum niet toe op de door de actievoerders gewenste plaats, onder meer omdat de protestactie de belangen van het verkeer en de gezondheid zou raken, aangezien zij tot stremming zou leiden van de doorgang van het verkeer rondom het Rijksmuseum, waaronder de nooduitgangen. Verder baseert de burgemeester zich op het wanordelijkhedencriterium, aangezien de actiegroep zich zou prepareren om weerstand te bieden bij eventueel overheidsoptreden.

[338] Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 16.3-16.4.
[339] Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500, r.o. 1.2 en 4.1-4.4.
[340] Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500, r.o. 4.5-4.6
[341] Rb. Amsterdam (vzr.) 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1611.

De Rechtbank Amsterdam gaat niet specifiek in op het criterium verkeersbelang, maar acht het Wom-besluit in overeenstemming met legitieme doelen als bedoeld in lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM, namelijk het belang van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.[342]

Verbod op het gebruik van caravans bij woonwagenkampdemonstraties (Beek, 2019)

De burgemeester van de gemeente Beek verbiedt het gebruik van caravans bij een woonwagenkampdemonstratie vanwege gezondheidsrisico's, verkeersproblemen en gevreesde wanordelijkheden. De verkeersveiligheid zou volgens de burgemeester in het geding zijn, 'omdat de caravans op het grasveld het vrij zicht op de weg ter plaatse beperken, met name bij het in- en uitrijden van de woonwagenlocatie'. Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg heeft de burgemeester zijn argumenten op geen enkele wijze nader onderbouwd dan wel aannemelijk gemaakt. Hij komt dan ook tot de conclusie dat van gezondheidsrisico's en verkeersproblemen veroorzaakt door de actie van verzoekers niet is gebleken. Van wanordelijkheden is volgens de voorzieningenrechter evenmin gebleken.[343]

Tot een vergelijkbaar oordeel komt diezelfde rechter in een zaak waarin het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beek een last onder bestuursdwang hebben opgelegd teneinde een woonwagenkampdemonstratie te beëindigen. De rechter overweegt daarbij dat van wanordelijkheden of verkeersonveiligheid als gevolg van de betoging niet is gebleken.[344]

Beperking naar plaats bij anti-abortusdemonstratie (Roermond, 2019)

De burgemeester van de gemeente Roermond stelt als beperking bij een anti-abortusdemonstratie bij de ingang van een abortuskliniek, dat zij dient plaats te vinden aan de overzijde van de straat waaraan de abortuskliniek is gevestigd en dus niet (pal) voor de ingang. De burgemeester doet dit op grond van alle drie de doelcriteria van artikel 2 Wom. Dus ook in het belang van de verkeersveiligheid, 'gelet op de verkeerssituatie ter plekke', aldus de burgemeester.[345]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg overweegt dat de burgemeester de voorschriften die zijn opgenomen in het besluit niet had kunnen stellen in het belang van het verkeer, nu niet is gebleken dat de demonstranten het verkeer willen hinderen en de stoepen rondom de ingang van de abortuskliniek willen betreden. Ook de bescherming van de gezondheid kan het besluit niet dragen volgens de rechter, de voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden daarentegen wel.[346]

Verbod op landbouwvoertuigen bij boerenprotesten (veiligheidsregio's Groningen, Drenthe en IJsselland, 2020)

De voorzitter van de veiligheidsregio Groningen stelt bij boerenprotesten een verbod op de inzet van landbouwvoertuigen op wegen in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland is deze beperking gerechtvaardigd met het oog op de drie doelcriteria van artikel 2 Wom, nu bij eerdere boerenprotesten 'zeer, zeer gevaarlijke verkeerssituaties' zijn ontstaan door het rijgedrag van de bestuurders van de tractors. Hierbij zijn bevelen van de politie massaal genegeerd en hielden de bestuurders zich niet aan verkeersregels, waardoor het overige verkeer in ernstige mate werd gehinderd en andere weggebruikers ook gevaar hebben opgelopen.[347]

---

[342] Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5106, zie ook ECLI:NL:RBAMS:2020:5100, ECLI:NL:RBAMS:2020:5101, ECLI:NL:RBAMS:2020:5102, ECLI:NL:RBAMS:2020:5103, ECLI:NL:RBAMS:2020:5104, ECLI:NL:RBAMS:2020:5105.

[343] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513; zie in dit verband ook Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4519, r.o. 10.

[344] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 13.1.

[345] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 3 en 12.

[346] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 3 en 16-17.

[347] Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2417; de voorzieningenrechter van de Rechtbank Overijssel komt tot hetzelfde oordeel over een gelijksoortig besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio IJsselland, dat eveneens is

Met verwijzing naar deze uitspraak oordeelt de strafrechter van de sector kanton van de Rechtbank Noord-Nederland dat een gelijksoortig besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Drenthe rechtmatig is in het belang van onder meer het verkeer. Overtreding ervan acht hij op grond van artikel 11 Wom strafbaar en hij veroordeelt de overtreders tot voorwaardelijke geldboetes.[348]

2.2.2 Resumerend

In het hierboven weergegeven overzicht van de rechtspraak inzake betogingen die zijn beperkt of verboden vanwege het verkeersbelang, is er slechts één geval waarin de betoging lijkt te zijn beperkt vanwege uitsluitend dit belang.[349] Hoewel de rechter in die zaak overweegt dat overlast voor het verkeer inherent is aan een betoging, oordeelt hij dat de gestelde beperkingen in casu – het betreft voorschriften wat betreft de route van de protesttocht en een verbod om stil te blijven staan op cruciale kruispunten en wegen – rechtmatig zijn.

In al de andere rechterlijke uitspraken lijkt de betoging te zijn beperkt of verboden vanwege niet alleen het belang van het verkeer, maar ook ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden en soms ook vanwege alle drie de doelcriteria.

Er zijn in totaal twee zaken waarin de betoging is *verboden* vanwege onder meer het verkeersbelang. In beide gevallen oordeelt de rechter dat het verbod onrechtmatig is, onder meer omdat het verbod was uitgevaardigd in het belang van het verkeer, zonder dat een deskundig advies ter zake van dit criterium was ingewonnen bij de hulpdiensten.[350]

In alle andere zaken betreffen het 'slechts' beperkingen van de betoging, bijvoorbeeld naar tijd, plaats of vorm. In het merendeel van die zaken acht de rechter de gestelde beperkingen rechtmatig in het licht van de ingeroepen beperkingscriteria. De rechter gaat hierbij niet specifiek in op het verkeerscriterium.[351]

In slechts enkele zaken acht de rechter de gestelde beperkingen in het belang van het verkeer ten dele of geheel onrechtmatig. Zo oordeelt hij dat een flyerverbod met een beroep op het verkeersbelang onrechtmatig is, omdat het voorkomen van opstoppingen en blokkeringen van vluchtwegen die volgens de burgemeester mogelijk zouden kunnen ontstaan door het flyeren, op andere manieren kan worden bewerkstelligd dan met een algeheel flyerverbod. In diezelfde zaak oordeelt de rechter dat de verplichting om twee gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten bij de betoging echter wel gerechtvaardigd is vanwege het verkeersbelang. Het gegeven dat dit kosten met zich meebrengt voor de demonstratieorganisatoren, doet daaraan niet af volgens de rechter.[352]

In twee zaken waarin de rechter een gestelde beperking onrechtmatig acht – het gaat om twee zaken waarin het gebruik van caravans bij woonwagenkampdemonstraties was verboden – overweegt de rechter dat de ingeroepen beperkingscriteria de beperking niet kunnen rechtvaardigen, zonder hierbij specifiek in te gaan op het verkeersbelang.[353]

---

genomen in het belang van alle drie de doelcriteria van artikel 2 Wom, zie Rb. Overijssel (vzr.) 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419.

[348] Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2570, ECLI:NL:RBNNE:2021:2568, ECLI:NL:RBNNE:2021:2571, ECLI:NL:RBNNE:2021:2573, ECLI:NL:RBNNE:2021:2610, ECLI:NL:RBNNE:2021:2607, ECLI:NL:RBNNE:2021:2486.

[349] Zie de zaak 'Utrecht, 2004' (Rb. Utrecht (vzr.) 23 juni 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AP3214).

[350] Zie de zaken ''s-Hertogenbosch 2009' (Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 22 mei 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BI4755) en 'Maastricht 2009' (Rb. Maastricht (vzr.) 21 augustus 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BJ5868).

[351] Zie de zaken 'Utrecht 2005' (Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NLK:RBUTR:2005:AT3466), 'Amsterdam 2012' (Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227), 'Gouda 2014' (HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:724), 'Vught 2017' (Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500), 'Amsterdam 2019' (tweemaal: Rb. Amsterdam (vzr.) 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1611 en Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5106) en 'veiligheidsregio's Groningen, Drenthe en IJsselland 2020' (Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2417, Rb. Overijssel (vzr.) 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419 en Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2570).

[352] Zie de zaak 'Maastricht 2017' (Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581).

[353] Zie de twee zaken van 'Beek 2019' (Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513 en Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

In één zaak – het betreft de anti-abortusdemonstratie in Roermond – acht de rechter de beperking wel gerechtvaardigd, maar niet in het belang van het verkeer, nu niet is gebleken dat de demonstranten het verkeer willen hinderen en de stoepen rondom de ingang van de abortuskliniek willen betreden. Slechts de voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden kan de beperking rechtvaardigen, aldus de rechter.[354]

3. Oplossingsrichtingen

De vraag die wij stelden in de inleiding, is of aan de internationale kritiek op het beperkingscriterium 'in het belang van het verkeer' tegemoet kan worden gekomen, door dit criterium als verbodsgrond te schappen uit artikel 2 Wom, of dat we gelet ook op de boerenprotesten hiervan moeten afzien.

Voordat we hieronder nader ingaan op die vraag, is het goed om te benadrukken dat artikel 9 lid 2 Gw niet in de weg staat aan het schrappen van dit beperkingscriterium in de Wet openbare manifestaties. Het gegeven dat de grondwetgever de formele wetgever in artikel 9 lid 2 Gw de bevoegdheid verleent om delegeerbare beperkingen te stellen aan de uitoefening van de betogings- en vergaderingsvrijheid in het kader van *drie* doelcriteria, sluit immers niet uit dat de formele wetgever slechts in het kader van twee van die drie doelcriteria regels stelt. In dit geval geldt: wie het meerdere mag, mag ook het mindere.

Het levert ons inziens om in elk geval twee redenen geen onoverkomelijke problemen op om tegemoet te komen aan de internationale kritiek.

In de eerste plaats kan een beperking van de betogings- en vergaderingsvrijheid per definitie niet zijn rechtvaardiging vinden in uitsluitend het belang van het verkeer, aangezien een dergelijke beperking ook dient te voldoend aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR hieraan stellen.[355] Deze verdragsbepalingen kennen niet het legitieme doel van het belang van het verkeer, dus de beperking of het verbod dient per definitie ook een ander – in het EVRM en IVBPR opgenomen – legitiem doel te dienen dan het verkeersbelang, wil zij in overeenstemming zijn met deze verdragen. Overigens kan hier ook een tegenargument aan worden ontleend: hoe groot is de noodzaak om het criterium te schrappen, als de beperking ook noodzakelijk dient te zijn in het belang van een ander, in de verdragen opgenomen legitiem doel?

In de tweede plaats wekt onze analyse van de rechtspraak de indruk dat betogingen – ook de boerenprotesten – nauwelijks worden beperkt, laat staan verboden, enkel in het belang van het verkeer. Voor zover de rechter specifiek ingaat op de afzonderlijke beperkingscriteria, laat hij zich niet zelden kritisch uit over specifiek het verkeerscriterium. Dit zou een argument kunnen zijn om dit criterium als verbodsgrond te schrappen, nu de andere twee criteria kennelijk voldoende soelaas bieden.[356] Hier zou echter tegen kunnen worden ingebracht, dat onze analyse zich enkel richt op de rechtspraak en niet op de bredere rechtspraktijk. Wij sluiten niet uit dat uit de rechtspraktijk een ander beeld opdoemt dan uit onze analyse van de rechtsspraak volgt.

Een ander argument dat ervoor pleit om tegemoet te komen aan de internationale kritiek, is dat uit onze analyse van de rechtspraak het beeld naar voren komt, dat het verkeersbelang in de rechtspraktijk bij tijd en wijlen onevenredig ruim wordt geïnterpreteerd en tot disproportionele demonstratie-

[354] Zie de zaak 'Roermond 2019' (Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138).

[355] Althans, voor zover de manifestatie die valt onder de reikwijdte van artikel 9 Gw, ook valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR. De reikwijdte van deze verdragsbepalingen is echter zodanig groot, zo blijkt uit onder meer de rechtspraak van het EHRM en de literatuur, dat er nauwelijks gevallen denkbaar zijn dat een manifestatie wel valt onder de reikwijdte van artikel 9 Gw, maar niet onder die van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR.

[356] Overigens kan ook hier weer een tegenargument aan worden ontleend: hoe groot is de noodzaak om het criterium te schrappen, nu een beperking zelden enkel op dit criterium wordt gebaseerd? Volgens het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE is dit echter geen valide argument: de internationale mensenrechtenstandaards zouden zich zelfs tegen een dergelijk criterium verzetten als het zelden wordt toegepast, zie OSCE/ODIHR 2014b, p. 41.

beperkingen en zelfs -verboden leidt. Om vijf voorbeelden te noemen: verboden van controversiële doch betrekkelijk kleinschalige protesttochten op grond van onder meer het verkeersbelang, zonder dat ten aanzien van dit beperkingscriterium advies is ingewonnen bij de hulpdiensten, een flyerverbod om opstoppingen en blokkeringen van vluchtwegen te voorkomen, de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars, een verbod op het gebruik van caravans omdat zij het vrij zicht op de weg ter plaatse beperken en, tot slot, een verbod om voor de ingang van een abortuskliniek actie te voeren, terwijl de demonstranten het verkeer niet willen hinderen en de stoepen rondom de ingang van de abortuskliniek niet willen betreden.

Rechters hebben geoordeeld dat het verkeersbelang deze verboden en beperkingen niet kan dragen, één uitzondering daargelaten. Die uitzondering – het gaat om het oordeel van de Rechtbank Limburg dat de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars zijn rechtvaardiging kan vinden in het verkeersbelang – is gelet op internationaalrechtelijke aanbevelingen overigens niet onomstreden. Zowel het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE als de VN-Rapporteur hebben zich kritisch uitgelaten over een dergelijke beperking van de betogingsvrijheid.[357]

Om tegemoet te komen aan de internationale kritiek, kan ervoor worden gekozen om het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' te schrappen als verbods- en beëindigingsgrond in de zin van artikel 5 lid 1 respectievelijk artikel 7 Wom. Beperkingen en voorschriften in de zin van artikel 5 lid 1 Wom en aanwijzingen in de zin van artikel 6 Wom kunnen in dat geval nog wel worden uitgevaardigd in het belang van het verkeer. In 2017 schreven wij reeds dat dat ons inziens voor de rechtspraktijk geen gevolgen zal hebben – de andere twee criteria bieden voldoende soelaas voor een verbod – en dat we internationaal zo een mooi gebaar maken.[358]

De boerenprotesten, waarbij massaal landbouwvoertuigen zijn ingezet, hebben geen verandering gebracht in ons standpunt: de andere twee doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw in combinatie met de beperkingsmogelijkheid die vervat ligt in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw – op grond waarvan kan worden opgetreden tegen demonstranten die zich niet houden aan formeel-wettelijke (straf)bepalingen – bieden ook bij dergelijke protesten voldoende soelaas.

Een andere optie is om niet ten dele, maar volledig tegemoet te komen aan de internationale kritiek, door het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' helemaal uit de Wet openbare manifestaties te schrappen.[359] Onze demonstratiewet zou op dit punt dan overeenkomen met het merendeel van de demonstratiewetten van de Raad van Europa-landen.[360] Wij voorzien geen onoverkomelijke problemen voor de rechtspraktijk. Schrappen van deze beperkingsgrond zou betekenen dat het verkeersbelang alleen dan een beperking kan rechtvaardigen, indien dit belang zodanig in gevaar komt, dat het gepaard gaat met (dreigend) gevaar voor de gezondheid van de (overige) verkeersdeelnemers dan wel met (dreigende) wanordelijkheden. Dit is in lijn met rechtspraak van het EHRM, waaruit volgt dat een enkele verstoring van het verkeer een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM niet kan rechtvaardigen.

---

[357] Zie OSCE/ODIHR 2016, p. 72: 'The costs of providing additional services to facilitate and protect assemblies should be covered by the state. In particular, the costs of providing adequate security and safety (including traffic control, crowd management and medical services) should be fully covered by the public authorities, and no additional charge should be levied for providing adequate policing.' Zie hierover ook VN-Rapporteur 2013, p. 16: '(…) the cost of protecting and facilitating the assembly (such as deploying security barriers, medical services or temporary sanitary facilities) should not be borne by the organizers'.

[358] Roorda, Brouwer & Schilder 2017, par. 10.

[359] Roorda opperde dit al eens: zie Roorda 2016, p. 205; punt 8 van zijn annotatie onder EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88.

[360] Uit het arrest EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 322, volgt dat acht van de zeventwintig onderzochte Raad van Europa-landen 'het verkeersbelang' hanteren als beperkingsgrond bij demonstraties.

4. Conclusie

Internationale verdragen laten weinig ruimte voor beperkingen van de betogings- en vergaderingsvrijheid in het belang van het verkeer. Internationale organisaties wijzen het verkeersbelang zelfs expliciet af als beperkingscriterium.

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, zou het verkeerscriterium in de Wet openbare manifestaties als verbodsgrond kunnen worden geschrapt. Bij ons weten wordt een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties zelden verboden met enkel een beroep op het belang van het verkeer. Dit gebeurde zelfs niet in het geval van bijvoorbeeld de boerenprotesten in het najaar van 2019 en in 2020 toen zij met behulp van de massale inzet van tractoren en andere landbouwvoertuigen het verkeer ernstig ontregelden.

Een verbod van een betoging dient per definitie haar grondslag te vinden in (ook) een ander criterium. Een verbod dient immers niet alleen te voldoen aan de eisen van artikel 9 Gw, maar ook aan die van artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR. Deze verdragsbepalingen kennen niet het verkeersbelang als doelcriterium.

Als het doelcriterium verkeersbelang al een rol speelt bij het opleggen van een verbod, dan is dit altijd in combinatie met het criterium ‘ter bescherming van de gezondheid’ en/of het criterium ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’.

Heel anders ligt dit als het om beperkingen van een manifestatie gaat. Met de regelmaat van de klok worden beperkingen aan betogingen opgelegd vanwege het verkeerbelang. Die beperkingen komen bij bewegende manifestaties doorgaans neer op het lopen van voorgeschreven routes en bij stilstaande betogingen op het aanwijzen van een plek waar de verkeersveiligheid geen gevaar loopt. In beide gevallen kan het verkeersbelangcriterium ook ten grondslag liggen aan beperkingen die zien op de vorm waarin wordt betoogd.

Hoofdstuk 4
Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken

Martijn Kok & Berend Roorda[361]

1. Inleiding

Volgens een nieuwsbericht van de NOS van 3 oktober 2020 wachten momenteel meer dan tweeduizend mensen op een standplaats voor een woonwagen, terwijl er de laatste twee jaren slechts rond de honderd zijn gerealiseerd.[362] De schaarste aan woonwagenstandplaatsen is bepaald geen recent gerezen probleem. Het is dan ook in de afgelopen jaren regelmatig voorwerp van nationale en internationale rechtspraak geweest.

Zo heeft het EHRM in de afgelopen jaren meermaals geoordeeld dat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven ex artikel 8 EVRM en het verbod op discriminatie ex artikel 14 EVRM voor nationale overheden de verplichting meebrengen om de cultuur van woonwagenbewoners te beschermen en het woonwagenleven te faciliteren.[363]

Een zodanig uitgangspunt laat geen ruimte voor een zogenaamd uitsterfbeleid, dat wil zeggen beleid dat erop is gericht het aantal woonwagenstandplaatsen in gemeenten te reduceren tot nul. Dit bracht de Rijksoverheid er in 2018 toe om samen met gemeenten een visie op het standplaatsenbeleid te ontwikkelen die in lijn is met de rechtspraak van het EHRM en die de culturele identiteit van Roma, Sinti en woonwagenbewoners waarborgt.[364]

De uitspraken van het EHRM en het beleidskader van de Rijksoverheid indachtig, zette de rechtbank van Rotterdam in 2019 een streep door het uitsterfbeleid van de gemeente Rotterdam.[365]

Ondanks deze paradigmaverschuiving, blijkt er anno 2021 nog veel schaarste aan aan standplaatsen voor woonwagenbewoners te bestaan. Lang niet alle woonwagenbewoners leggen zich hier echter bij neer. Uit protest nemen zij een standplaats in binnen gemeentes op percelen die hiertoe niet zijn bestemd. Vaak op een parkeerplaats, soms op een groenstraak en af en toe op een voormalig woonwagenkamp inmiddels tiny houses staan.[366]

Ze bestempelen deze acties als betogingen in de zin van artikel 9 Gw. Een en ander heeft inmiddels geleid tot talloze gerechtelijke procedures waarvan de uitkomsten sterk uiteenlopen.[367] Rechters zagen zich doorgaans voor twee vragen gesteld: is het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd, te kwalificeren als een betoging in de zin van artikel 9 Gw?

---

[361] Mr. M.G. (Martijn) Kok legde de basis voor dit hoofdstuk in zijn masterscriptie 'Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken' die hij ter afronding van de master Nederlands Recht, specialisatie Staats- en Bestuursrecht, schreef aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen onder begeleiding van mr. dr. B. Roorda en prof. mr. dr. J.G. Brouwer.

[362] Nieuwsbericht 'Woonwagenbewoners moeten lang wachten op standplaats', www.nos.nl, 3 oktober 2020.

[363] Zie onder meer EHRM 27 mei 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0527JUD006674601, appl.nr. 66746/01 (Connors/Verenigd Koninkrijk); EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk); EHRM 11 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1011JUD001984106, appl.nr. 19841/06 (Bagdonavicius e.a./Rusland).

[364] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.

[365] Rb. Rotterdam 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7779.

[366] Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht 'Demonstratie op parkeerplaats Zwolle na jaar voorbij; gemeente laat woonwagens wegslepen', www.rtvoost.nl, 25 februari 2020 en het nieuwsbericht 'Woonwagenbewoners in Wijk bij Duurstede boos: gemeente wil standplaatsen aan mensen met een stoornis geven', www.ad.nl, 4 september 2020.

[367] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839; Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854; Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087; Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160; Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007; Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738; Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513; Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339.

En kan een dergelijk protest worden beperkt door middel van een bestuursrechtelijke herstelsanctie wegens strijd met een daar vigerend bestemmingsplan?

Volgens sommige rechters valt deze wijze van demonsteren onder de reikwijdte van artikel 9 Gw, met als gevolg dat zij grondwettelijke bescherming toekomt. Een beperking kan dan niet zijn grondslag vinden in strijdigheid met het bestemmingsplan, aldus deze rechters. Andere rechters oordelen echter dat deze vorm van demonstreren niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt. En al zou het wel een grondwettelijk beschermde betoging zijn, dan nog zou dit niet zomaar het verbod om zonder een omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken ter zijde kunnen stellen. De rechtspraak is met andere woorden niet eenduidig.

Derhalve is het zinvol om in dit onderzoek in te gaan op de vraag wat de juridische status is van een protest waarbij langdurig een standplaats wordt ingenomen op een perceel dat hiertoe niet is bestemd. Als dit protest kan worden gekwalificeerd als een grondwettelijke en verdragsrechtelijk beschermde betoging, wat zijn dan de beperkingsmogelijkheden? En hoe verhoudt decentrale regelgeving, zoals een bestemmingsplan, zich überhaupt tot de beperkingssystematiek van grondrechten? In dit hoofdstuk hopen wij deze en andere vragen te beantwoorden en zodoende meer duidelijkheid te scheppen in deze materie.

De onderzoeksvraag van dit hoofdstuk luidt: is het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd te kwalificeren als een verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde betoging, en wat zijn de beperkingsmogelijkheden ten aanzien van dergelijke betogingen op grond van huidige wet- en regelgeving?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, analyseren wij in paragraaf 2 de huidige in Nederland gehanteerde methoden om de woonwagenkampdemonstratie te beperken. Het betreft met name een analyse van de uitspraken waarin over deze beperkingsmethoden is geoordeeld. De uitspraken die wij hebben bestudeerd, zijn van vóór 1 november 2020. Later verschenen uitspraken vallen derhalve buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Om tot deze selectie van uitspraken te komen, hebben wij op www.rechtspraak.nl de volgende zoektermen gehanteerd, al dan niet in combinatie met elkaar: ‘woonwagen’, ‘caravan’, ‘betoging’, ‘artikel 9 Grondwet’.

In paragraaf 3 toetsen wij vervolgens deze geanalyseerde beperkingsmethoden aan het in hoofdstuk 1 van dit onderzoek uiteengezette internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader.

Het geheel sluiten we in paragraaf 4 af met een conclusie.

2. Analyse van de Nederlandse rechtspraak inzake woonwagenkampdemonstraties

Protestacties van woonwagenbewoners hebben geleid tot ingrijpen door lokale overheden, waartegen de woonwagenbewoners meermalen zijn opgekomen bij de rechter. Sinds het najaar van 2018 tot 1 november 2020 zijn er veertien rechterlijke uitspraken – uitsluitend van voorzieningenrechters – ten aanzien van deze kwestie.[368] Rechters hebben zich in die uitspraken doorgaans over twee vragen gebogen. In de eerste plaats of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als een betoging in de zin van artikel 9 Gw. In de tweede plaats over de vraag of deze vorm van demonstreren beperkt kan worden door middel van een bestuursrechtelijke herstelsanctie wegens strijd met het daar vigerende bestemmingsplan.

Een samenvatting van de veertien rechterlijke uitspraken is opgenomen in bijlage 1 aan het einde van dit hoofdstuk. In deze paragraaf volgt een analyse van die veertien uitspraken en zetten wij uit-

[368] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547; Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839; Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854; Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087; Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160; Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007; Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738; Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513; Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339.

een hoe voorzieningenrechters die hierboven genoemde twee vragen beantwoorden. Dit doen wij door eerst in paragraaf 2.1 de grote lijnen in de rechtspraak uiteen te zetten, waarbij wij in het bijzonder aandacht besteden aan de soms diametraal tegenover elkaar staande conclusies die rechters lijken te trekken. Vervolgens gaan wij in paragraaf 2.2 nader in op de gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden. Het geheel sluiten we in paragraaf 2.3 af met een samenvatting.

2.1 De grote lijnen in de rechtspraak

Wat bij de analyse van de veertien uitspraken over woonwagenkampdemonstraties opvalt, is dat de rechterlijke oordelen op meerdere punten sterk uiteenlopen en niet zelden diametraal tegenover elkaar staan. Zo zijn niet alle voorzieningenrechters het eens over de vraag of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als een beschermde betoging in de zin van artikel 9 Gw. Ook zijn er voorzieningenrechters die in het midden laten of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging. Tevens zijn de voorzieningenrechters het niet eens over de vraag of een beschermde betoging zonder meer kan worden beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan.

Toch valt niet elk rechterlijk oordeel onder een dergelijke tegenstelling te brengen. Zo zijn er voorzieningenrechters die niet ingaan op de vraag of de woonwagenkampdemonstratie beperkt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan, simpelweg omdat de demonstratie op een andere grondslag is beperkt. Bovendien zien we dat bijna alle rechters die de woonwagenkampdemonstratie niet kwalificeren als beschermde betoging – of die vraag onbeantwoord laten –, zonder uitzondering tot de conclusie komen dat het mogelijk is de woonwagens te laten verwijderen wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik.

Deze paragraaf beoogt de grote lijnen in de veertien uitspraken weer te geven aan de hand van de meest in het oog springende feiten en rechtsoverwegingen. Om deze grote lijnen weer te geven, delen we ze in categorieën in. Allereerst bespreken we de categorieën die zien op de tegenstellingen in de rechterlijke oordelen en vervolgens de categorieën die zien op oordelen die niet onder een van deze tegenstellingen kunnen worden geschaard. Bij deze bespreking gaan we ook in op de vraag of de tegenstellingen in de rechterlijke oordelen hun grondslag vinden in wezenlijke verschillen in een waardering van het feitencomplex, of wellicht in een verschil in interpretatie en toepassing van rechtsregels hetgeen we aanduiden als een normatieve verschil. Een samenvatting van alle uitspraken is, zoals gezegd, te vinden in bijlage 1 van dit hoofdstuk.

2.1.1 De woonwagenkampdemonstratie is een beschermde betoging

In zeven van de veertien uitspraken komen de voorzieningenrechters tot het oordeel dat de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als een beschermde betoging ex artikel 9 Gw.[369] In één van die uitspraken motiveert de rechter dit niet.[370] In de overige zes uitspraken motiveren de voorzieningenrechters dit wel, de ene uitgebreider dan de ander. Aan vijf van de zes oordelen ligt dezelfde motivering ten grondslag: de woonwagenkampdemonstratie is gericht op het uiten van een gemeenschappelijke mening op maatschappelijk of politiek gebied.

Sommige voorzieningenrechters achten het doorslaggevend of – en in welke mate – de demonstranten ruchtbaarheid geven aan hun standpunt.[371] Zo stellen zij bij de vraag of de woonwagenkampdemonstratie aangemerkt kan worden als beschermde betoging steeds voorop dat de demonstranten op verschillende wijzen ruchtbaarheid geven aan hun standpunt. Ook benoemen sommigen

[369] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513); uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

[370] Uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

[371] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

expliciet op welke wijzen de demonstranten dit doen. Bijvoorbeeld door spandoeken op te hangen en media-aandacht te vragen.[372]

Andere voorzieningenrechters benoemen slechts kort dat er sprake is van het uiten een gemeenschappelijke mening op maatschappelijk of politiek gebied.[373] In de zaken waarin zij dit doen, staat vast dat de burgemeester de actie van de demonstranten reeds heeft aangemerkt als betoging. Aangezien beide voorzieningenrechters dit expliciet benoemen bij hun oordeel of er sprake is van een beschermde betoging, lijkt dit voor hen van betekenis te zijn.

Eén voorzieningenrechter noemt terloops dat de demonstranten zich met hun betoging verzetten tegen het Uitsterfbeleid van de gemeente.[374] Hiermee lijkt hij impliciet te aanvaarden dat er sprake is van het element van meningsuiting. Voor de vraag of de woongwagenkampdemonstratie aangemerkt kan worden als beschermde betoging, acht deze voorzieningenrechter echter doorslaggevend dat – in zijn ogen – niet kan worden gesteld dat er sprake is van bewoning van de caravans en vouwwagens. Verzoekster heeft namelijk onweersproken verklaard dat de demonstranten slechts overdag aanwezig zijn op de locatie en ’s nachts elders slapen.[375]

Voorts valt op dat twee voorzieningenrechters overwegen dat de woonwagenkampdemonstratie een element van feitelijke dwang bevat, maar dat dit niet overheersend is.[376] Zij achten het hierbij van belang dat de demonstranten ermee zouden instemmen als een andere plek wordt aangewezen om te demonstreren. Doordat de demonstranten bereid zijn om op een plek te demonstreren die de gemeente wel geschikt acht, is het demonstreren op een plek die de gemeente niet geschikt acht immers minder dwingend.

Eén van de voorzieningenrechters overweegt dat een betoging eindigt op het moment dat er geen daadwerkelijke handelingen meer worden verricht om het gemeenschappelijke standpunt uit te dragen.[377] Het enkele tijdsverloop is echter niet bepalend voor de vraag of sprake is van een beschermde betoging, zo overweegt weer een andere voorzieningenrechter.[378]

2.1.2 De woonwagenkampdemonstratie is geen beschermde betoging

In vier van de veertien uitspraken komen de voorzieningenrechters tot het oordeel dat de woonwagenkampdemonstratie niet of niet meer is te kwalificeren als beschermde betoging ex artikel 9 Gw.[379]

In twee van deze uitspraken komen de voorzieningenrechters tot een diametraal tegenovergesteld oordeel ten opzichte van de zojuist onder 2.1.1 besproken oordelen door te overwegen dat de woonwagenkampdemonstratie geen beschermde betoging is en dat ook niet is geweest.[380]

In een van deze twee zaken betoogt het college van burgemeester en wethouders dat het doel van de woonwagenbewoners niet was om een gemeenschappelijke mening te uiten, maar om op de percelen te wonen. De voorzieningenrechter gaat hier echter niet inhoudelijk op in. Wel overweegt hij dat het woonwagenkamp niet op een openbare plaats stond. Hij meent dat de Wet openbare manifestaties slechts betrekking heeft op manifestaties die plaatsvinden op openbare plaatsen in de zin van artikel 1 lid van de Wet openbare manifestaties. Alleen al hierom wordt het gebruik van het terrein door de woonwagenbewoners niet beschermd door artikel 9 Gw, aldus de voorzieningenrechter. Van een beschermde betoging is derhalve geen sprake.[381]

---

[372] Uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).
[373] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513).
[374] Uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995).
[375] Uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995).
[376] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238).
[377] Uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087).
[378] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238).
[379] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839); uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160); uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[380] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[381] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).

De afwijking van dit oordeel ten opzichte van uitspraken in de andere categorie,[382] vindt zijn grondslag in de omstandigheid dat deze voorzieningenrechter meent dat een betoging slechts dan binnen de reikwijdte van artikel 9 Gw valt, indien deze plaatsvindt op een openbare plaats.

In de tweede zaak waarin de voorzieningenrechter oordeelt op grond van de feiten dat de woonwagenkampdemonstratie geen beschermde betoging is en ook nooit is geweest, overweegt de voorzieningenrechter dat het belangrijkste doel van de geplaatste woonwagen niet het uiten van een gemeenschappelijk mening is zoals dit bij betogen het geval is, maar het realiseren van een woonplek voor een van de woonwagenbewoners. Deze woonwagenbewoner heeft toegelicht dat hij daar woont met zijn vriendin omdat hij nergens anders kan wonen. Dat tot kort voor de zitting een spandoek op de woonwagen hing, doet daar volgens de voorzieningenrechter niets aan af.[383]

Er zijn ook twee zaken waarin voorzieningenrechters oordelen dat er *niet langer* sprake is van een beschermde betoging.[384] In een van deze twee zaken oordeelt de voorzieningenrechter dat het via Facebook informeren en het live gaan op Facebook onvoldoende is om te kunnen spreken van het uiten van een gemeenschappelijke mening. Dat de eerst nog aanwezige spandoeken van de woonwagenbewoners verloren zijn gegaan, maakt dat niet anders. De burgemeester heeft derhalve terecht geoordeeld dat de woonwagenkampdemonstratie niet langer het karakter heeft van een beschermde betoging.[385] De voorzieningenrechter meent dat het via Facebook informeren van derden van de actie en het live gaan op Facebook onvoldoende is om te kunnen spreken van het uiten van een gemeenschappelijke mening.

De voorzieningenrechter in de andere zaak oordeelt dat vaststaat dat op de locatie van de betoging wordt gewoond. De woonwagenbewoners hebben dit ter zitting erkend. Tevens staat vast dat de woonwagenbewoners zich in de Basisadministratie Adressen en Gebouwen hebben ingeschreven op de locatie van de betoging. Hoewel eerst sprake was van een beschermde betoging, heeft de aanwezigheid van de woonwagenbewoners in de loop van de destijds vijftien verstreken maanden voornamelijk het karakter gekregen van standplaats voor huisvesting, aldus de voorzieningenrechter. Dat de woonwagenbewoners contacten onderhouden met de pers over hun motieven, met spandoeken hun mening uitdragen en actief via media hun boodschap uitdragen, doet daar niet aan af.[386]

2.1.3 Een beschermde woonwagenkampdemonstratie kan niet (zonder meer) worden beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan

In vier uitspraken oordelen voorzieningenrechters dat de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als een beschermde betoging en dat deze niet zonder meer kan worden beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan.[387]

In één uitspraak gaat de voorzieningenrechter niet expliciet in op de vraag of de beschermde woonwagenkampdemonstratie beperkt kan worden wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik, hoewel daarvan wel sprake was. Hij toetst de actie van de demonstranten op eigen initiatief aan de eisen die de Wet openbare manifestaties hieraan stelt. Hiermee lijkt hij impliciet te stellen dat de beperking van de woonwagenkampdemonstratie zijn grondslag had moeten vinden in deze wet en niet in het verbod op bestemmingsplanstrijdig gebruik.[388]

---

[382] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513); uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

[383] Uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).

[384] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160); uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386).

[385] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).

[386] Uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386).

[387] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

[388] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658).

In de andere drie uitspraken leiden de voorzieningenrechters uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 juni 2016 af dat de beperking van de woonwagenkampdemonstratie wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik slechts mogelijk is zolang het demonstratierecht niet in haar wezen wordt aangetast.[389] Dit laatste is het geval indien wettelijke voorschriften de uitoefening van het fundamentele recht geheel of nagenoeg geheel onmogelijk maken. Voorts overwegen zij dat in de gemeenten geen plek beschikbaar was waar de woonwagenkampdemonstratie niet in strijd zou zijn met het aldaar vigerende bestemmingsplan. Het beperken van de woonwagenkampdemonstratie wegens strijd met het bestemmingsplan heeft het demonstratierecht derhalve in haar wezen aangetast en dat is niet toegestaan.[390]

2.1.4 Een beschermde woonwagenkampdemonstratie kan worden beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan

Drie van de veertien voorzieningenrechters zijn van oordeel dat de woonwagenkampdemonstratie beperkt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan, ondanks dat de betoging gekwalificeerd zou kunnen worden als een betoging in de zin van artikel 9 Gw.[391]

In twee van die drie uitspraken laten de voorzieningenrechters in het midden of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als een beschermde betoging.[392] Zij oordelen dat hoewel er een grondrecht in het geding *zou kunnen zijn*, dit nog niet betekent dat het verbod om terrein in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, terzijde wordt gesteld. Daartoe achten zij van belang dat het gebruiksverbod niet is gericht op de regeling van de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Aan dit oordeel leggen zij de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2016 ten grondslag. [393] Voorts overwegen zij dat gesteld noch gebleken is dat er elders in de gemeente voor de woonwagenbewoners geen locaties beschikbaar zijn om te demonstreren. Gelet hierop was het college van burgemeester en wethouders bevoegd om handhavend op te treden tegen het bestemmingsplanstrijdig gebruik, aldus deze twee rechters.[394]

In één uitspraak overweegt, de voorzieningenrechter dat de woonwagenkampdemonstratie niet is te kwalificeren als een beschermde betoging, maar dat zelfs als zij dat wel zou zijn, hij daarin geen aanleiding ziet om de beperking wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik terzijde te stellen.[395] De rechter acht hierbij van belang dat het verbod op bestemmingsplanstrijdig gebruik niet is gericht op regeling van de inhoud van het recht tot betoging of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven.

2.1.5 De woonwagenkampdemonstratie is wel een beschermde betoging maar is niet beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan

In drie uitspraken waarin voorzieningenrechters oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging, gaat de rechter niet in op de vraag of de woonwagenkampdemonstratie beperkt kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan, simpelweg omdat de demonstraties niet op die grondslag waren beperkt.[396] Omdat deze drie uitspraken in paragraaf 2.2 uitgebreid worden uiteengezet, beperken wij ons hier tot het slechts noemen van deze categorie.

---

[389] ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.
[390] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).
[391] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549); uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).
[392] Uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549).
[393] ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.
[394] Uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549).
[395] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).
[396] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513); uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

2.1.6 De woonwagenkampdemonstratie is geen beschermde betoging en kan worden verwijderd wegens strijd met het bestemmingsplan

In drie uitspraken komen voorzieningenrechters tot het oordeel dat de woonwagenkampdemonstratie niet (meer) is te kwalificeren als beschermde betoging en dat de woonwagens verwijderd kunnen worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Hiertoe overwegen zij dat met de last onder dwangsom niet feitelijk de beëindiging van een beschermde betoging ex artikel 9 Gw wordt bereikt. Aldus zien zij op voorhand geen reden om te oordelen dat het bestreden besluit naar verwachting niet in stand kan blijven. [397]

2.1.7 Overige oordelen

Tussen alle rechterlijke oordelen zitten twee vreemde eenden in de bijt.[398] Een van de uitspraken valt op, het betreft een civielrechtelijk kort geding als vervolg op een eerdere bestuursrechtelijke uitspraak, omdat die nog steeds niet had geleid tot ontruiming. De voorzieningenrechter wijst de gevraagde voorzieningen af, omdat volgens hem de eerder genomen bestuursrechtelijke herstelsanctie ook kan strekken tot het voorkomen van herhaling van een overtreding. Een nieuwe voorziening is derhalve niet nodig.[399]

De andere uitspraak valt op, omdat de voorzieningenrechter oordeelt dat voor het treffen van een voorlopige voorziening geen aanleiding is. De bestreden vaststelling van de burgemeester is volgens de voorzieningenrechter geen besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit weerhield de voorzieningenrechter er echter niet van om een inhoudelijk oordeel over de woonwagenkampdemonstratie te geven.[400]

2.2 Gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden

Verschillende gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden hebben in de vorige paragraaf al kort de revue gepasseerd. Wat opvalt is dat het bevoegd gezag uiteenlopende grondslagen vindt om de woonwagenkampdemonstraties te beperken. Sommige woonwagenkampdemonstraties worden beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan, waar andere woonwagenkampdemonstraties worden beperkt op grond van de Wet openbare manifestaties. De beperkingen zijn ook niet alle van dezelfde aard. Zo worden sommige woonwagenkampdemonstraties volledig verboden, terwijl andere demonstraties alleen worden beperkt naar plaats en duur.

In deze paragraaf worden de bestuurlijke herstelsancties en gehanteerde beperkingsmethoden nader uiteengezet. Deze zijn in te delen in twee categorieën: zo zijn er (I) lasten onder bestuursdwang opgelegd wegens strijd met het bestemmingsplan en (II) beperkingen gesteld op grond van de Wet openbare manifestaties. Hieronder gaan wij in op deze twee categorieën (paragraaf 2.2.1 respectievelijk 2.2.2) en bespreken we de zaken per categorie in chronologische volgorde. We besteden daarbij aandacht aan de verschillende manieren waarop het bevoegd gezag gebruikmaakt van de bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden. Voorts gaan we in op de aangevoerde bezwaren van de woonwagenbewoners dan wel demonstranten tegen deze beperkende maatregelen en hoe voorzieningenrechters hierover oordelen.

2.2.1 Last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan

[397] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839); uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[398] Het betreft de volgende uitspraken: Uitspraak 6 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5854); uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[399] Uitspraak 6 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5854).
[400] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).

In negen gevallen is de woonwagenkampdemonstratie beperkt op grond van strijd met het bestemmingsplan.[401] Het bevoegd gezag legde in deze gevallen zonder uitzondering een last onder bestuursdwang op. We bespreken deze uitspraken hieronder in chronologische volgorde.

Het college van burgemeester en wethouders heeft in de eerste zaak een last onder bestuursdwang opgelegd wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik, zonder daarbij aandacht te besteden aan de vraag of de actie van de demonstranten als betoging moet worden aangemerkt en of die betoging mag worden beëindigd.[402] De demonstranten voeren tegen de last onder bestuursdwang aan dat er een rechtvaardiging is voor het bestemmingsplanstrijdig gebruik, dat er concreet zicht is op legalisering, dat handhaving onevenredig is en dat het opleggen van de last onder bestuursdwang in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Deze gronden overtuigen de voorzieningenrechter echter niet. Hij oordeelt dat de actie van de demonstranten moet worden aangemerkt als beschermde betoging, hetgeen opmerkelijk is, aangezien de demonstranten hier zelf geen beroep op hebben gedaan. Vervolgens overweegt de voorzieningenrechter dat de demonstranten geen schriftelijke kennisgeving van hun actie hebben gedaan, terwijl dit volgens de APV wel had gemoeten. In beginsel was de burgemeester – en dus niet het college van burgemeester en wethouders – derhalve bevoegd om de betoging te verbieden op grond van artikel 5 van de Wom. Gelet op artikel 2 Wom in samenhang met artikel 11 EVRM en artikel 9 Gw kan hij van deze bevoegdheid echter enkel gebruikmaken om de in de doelcriteria opgesomde belangen te beschermen. Ondanks dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat de betoging enige vorm van overlast veroorzaakt, oordeelt de voorzieningenrechter dat dit niet kan worden aangemerkt als een wanordelijkheid in de zin van voornoemde artikelen. De overlast is derhalve onvoldoende reden om de betoging te verbieden. Bovendien staan de burgemeester bij overlast ook minder verstrekkende maatregelen ter beschikking. Om die reden schorst de rechter het besluit tot twee weken na het nemen van het besluit op bezwaar. De voorzieningenrechter gaat echter niet expliciet in op de vraag of de betoging beperkt mag worden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik.[403]

De tweede en derde uitspraak vallen op, omdat zij identiek inhoudelijke oordelen van de voorzieningenrechters bevatten. In de tweede zaak heeft het college van burgemeester en wethouders de demonstranten aangeschreven de door hen geplaatste kampeermiddelen dan wel bouwwerken te verwijderen wegens strijd met het bestemmingsplan.[404] In de derde zaak heeft het college de demonstranten gelast het perceel te verlaten en alle voertuigen te verwijderen en verwijderd te houden wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik.[405]

Anders dan in de eerste zaak, erkennen de demonstranten in deze zaken dat hun verblijf op het perceel in strijd is met het bestemmingsplan. Zij stellen echter dat hun verblijf is te kwalificeren als een beschermde betoging en daarom niet zomaar kan worden verboden. De voorzieningenrechters oordelen in beide zaken dat ondanks het feit dat er een grondrecht in het geding *zou kunnen zijn*, dit nog niet betekent dat het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, terzijde wordt gesteld.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2016 overwegen zij hiertoe dat de het gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven.[406] Tevens achten zij het van belang dat gesteld noch gebleken is dat er elders in de gemeente voor de demonstranten geen locaties beschikbaar waren om te demonstre-

[401] Deze gevallen doen zich voor in de volgende uitspraken: Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549); uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007); uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[402] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658).
[403] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658).
[404] Uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547).
[405] Uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549).
[406] ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.

ren. Derhalve was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen het bestemmingsplanstrijdig gebruik. Van concreet zicht op legalisatie was geen sprake. De verwijzing van de demonstranten naar het Beleidskader maakt evenmin dat hiervan sprake is. Het Beleidskader schept slechts een zorgplicht voor gemeenten, aldus de voorzieningenrechters.[407]

In de vierde zaak zijn de woonwagenbewoners gesommeerd het terrein waar zij verbleven te verlaten.[408] Omdat zij hier geen gehoor aan gaven, heeft het college een last onder dwangsom én een last onder bestuursdwang opgelegd wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik. Daarin werden zij gelast hun woonwagens te verwijderen en verwijderd te houden. Hiertegen voeren de woonwagenbewoners aan dat er sprake is van een betoging. Door een last onder bestuursdwang op te leggen, beperkt het college feitelijk hun recht tot betoging. Voorts voeren zij aan dat er zich, gelet op de doelcriteria, geen beperkingsgrond voordoet zoals genoemd in de Grondwet en de Wet openbare manifestaties. Het college brengt hiertegen in dat de woonwagenbewoners aanvankelijk zelf hebben aangegeven dat er geen sprake is van een betoging. Volgens het college gaat het de woonwagenbewoners om het feitelijk bewonen van het perceel.

De voorzieningenrechter deelt dit laatste standpunt. Daar voegt hij aan toe dat zelfs als hij ervan uitgaat dat in dit geval wel sprake is van een betoging, hij geen aanleiding ziet voor schorsing van het bestreden besluit. Hij is van oordeel dat het recht tot betoging niet betekent dat het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, ter zijde wordt gesteld. Daartoe acht hij van belang dat het gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Hetzelfde geldt voor het kampeerverbod ex artikel 4:18 van de APV.[409]

De procedure is in de vijfde zaak atypisch verlopen.[410] Het college van burgemeester en wethouders heeft de demonstranten in eerste instantie gelast hun demonstratie voor een bepaalde datum te beëindigen. Hierbij stelde het college zich op het standpunt dat de demonstranten met hun actie hadden bereikt dat zij een gesprek met de wethouder zouden hebben. Gelet op het bereikte resultaat zag het college de voortzetting van de actie niet meer als gerechtvaardigde uitoefening van het demonstratierecht, maar als een verstoring van de openbare orde en een overtreding van het kampeerverbod. De demonstranten hebben vervolgens met terugwerkende kracht kennis gegeven van hun voornemen een betoging zonder einddatum te houden. Daaropvolgend heeft de *burgemeester* de beperking opgelegd dat de betoging voor een bepaalde datum beëindigd moest zijn, omdat het langer voortduren van de betoging zou worden gezien als feitelijke dwang. Het college heeft bij besluiten de grondslagen van zijn eerdere besluiten gewijzigd naar bestemmingsplanstrijdig gebruik.

De voorzieningenrechter overweegt dat de Afdeling van oordeel is dat bestemmingsplanvoorschriften niet zijn gericht op de regulering van de inhoud van een bepaald grondrecht, zoals het recht tot betoging, zodat deze voorschriften niet om die reden wegens strijd met het grondrecht buiten toepassing moeten worden gelaten of dat handhaving achterwege moet worden gelaten. Tevens acht de Afdeling het van belang dat het grondrecht niet in haar wezen wordt aangetast, aldus de voorzieningenrechter. Hij leidt hier vervolgens uit af dat voor zover de bestemmingsplanvoorschriften het wezen van een bepaald grondrecht aantasten, deze wel buiten toepassing moeten blijven of van handhaving moet worden afgezien. Dit is aan de orde, indien wettelijke voorschriften de uitoefening van het grondrecht geheel of nagenoeg onmogelijk maken. Het college heeft ter zitting verklaard dat de demonstranten op geen enkele andere plek in de gemeente kunnen demonstreren zonder daarmee in strijd te handelen met het bestemmingsplan. Kort en goed betekent dit dat de uitoefening van het recht op betoging op de manier waarop de demonstranten dat doen, door de geldende bestemmingsplanvoorschriften onmogelijk wordt gemaakt. Hierdoor wordt de demonstratievrijheid in haar wezen aangetast.

[407] Uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549).
[408] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).
[409] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).
[410] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238).

Voorts overweegt de voorzieningenrechter dat de demonstratie een permanent karakter heeft, nu geen einddatum is voorzien. Desondanks oordeelt hij dat enkel tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of sprake is van een beschermde betoging of voor de vraag of een dergelijke betoging beperkt of verboden kan worden. Een beperking of verbod is immers alleen mogelijk ter bescherming van de in de doelcriteria genoemde belangen, aldus de voorzieningenrechter. De permanente duur van een betoging is niet een dergelijk belang of geval. Het standpunt van het college, dat in dit geval wel een beperking in de vorm van een einddatum kan worden gesteld, omdat sprake is van feitelijke dwang, volgt de voorzieningenrechter dan ook niet. Hij oordeelt dat er wel sprake is van elementen van feitelijke dwang, maar dat deze niet overheersend zijn. Hierbij acht hij van belang dat de demonstranten ermee instemmen als het college een andere plek aanwijst waar zij op een gelijke wijze kunnen demonstreren.[411]

In de zesde zaak heeft het college in aparte besluiten de demonstranten gelast hun caravans op een aantal standplaatsen te verwijderen en verwijderd te houden.[412] Als dat niet binnen een week gebeurt, zal het college dit zelf doen op kosten van de demonstranten. De demonstranten beschikken namelijk niet over een omgevingsvergunning voor bouwen, welke volgens het college wel is vereist. De demonstranten stellen echter dat ze een betoging houden en dat de bestreden besluiten een beperking zijn van het recht tot betoging. Het college betoogt voorts dat de demonstratie feitelijk was geëindigd op het moment dat de bestreden besluiten werden genomen, dan wel op het moment van de zitting.

De voorzieningenrechter onderschrijft de stelling van het college dat de locatie van de betoging niet kan worden beschouwd als openbare plaats in de zin van de APV. Hij oordeelt echter wel dat de Wom ook betogingen op niet-openbare plaatsen toelaat. De burgemeester kan een dergelijke betoging beëindigen ter bescherming van een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. Het is echter niet gebleken dat met de betoging van de demonstranten een van deze belangen in het gedrang is gekomen, aldus de voorzieningenrechter. Het college had de betoging derhalve niet zonder meer mogen beperken.

Voorts oordeelt hij dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – waarin het bestemmingsplanstrijdig gebruiksverbod is opgenomen – niet is geschreven om betogingen te beperken. Wel onderkent hij dat het oordeel van de Afdeling dat een grondrecht de verboden uit de Wabo niet zonder meer kan opzijzetten. In dit geval oordeelt de voorzieningenrechter echter dat de demonstranten nergens anders in de gemeente kunnen demonstreren zonder daarmee in strijd met de Wabo te handelen. Derhalve is hij van oordeel dat het college geen bevoegdheid op grond van de Wabo mag aanwenden om de betoging te beëindigen. Tot slot maakt hij een belangenafweging en komt hij tot het oordeel dat de uitkomst van de bezwaarfase kan worden afgewacht.[413]

In de zevende zaak heeft het college door middel van een last onder bestuursdwang de demonstrant gelast het perceel waar hij actie voert te ontruimen.[414] De demonstrant brengt hiertegen in dat het college hiermee in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelt. De voorzieningenrechter overweegt dat er niet in geschil is dat er sprake is van strijd met het bestemmingsplan en dat het college een beginselplicht tot handhaving heeft. Voorts stelt hij vast dat er geen sprake is van een concreet zicht op legalisatie. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is evenmin sprake.

Voorts beoordeelt de voorzieningenrechter of bestemmingsplanstrijdig gebruik in de weg staat aan het uitoefenen van het recht tot betoging. Deze vraag beantwoordt hij negatief. Uit de rechtspraak van de Afdeling leidt hij af dat van handhaving wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik moet worden afgezien, indien dit het wezen van het grondrecht zou aantasten. Omdat de demonstrant nergens anders op deze manier in de gemeente kan demonstreren, wordt de vrijheid van betoging in

[411] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238). Overigens is het opmerkelijk dat de grondslag voor de beperkingen in het verloop van de procedure in deze zaak is gewijzigd en dat zowel het college, als de burgemeester beperkingen hebben opgelegd aan de demonstratie. Het oordeel van de voorzieningenrechter is eveneens opmerkelijk. Hier wordt in paragraaf 3 van dit hoofdstuk nader op ingegaan.

[412] Uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087).

[413] Uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087).

[414] Uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

haar wezen aangetast. Tevens is niet gebleken dat de belangen in de drie doelcriteria in het gedrang komen, aldus de voorzieningenrechter.[415]

De woonwagenbewoners in de achtste zaak hebben de burgemeester schriftelijk kennisgegeven een betoging te houden op een parkeerplaats in Zwolle.[416] Op het formulier staat dat de beoging is geëindigd als men niet meer live op facebook is. De burgemeester heeft deze betoging niet verboden en heeft daaraan ook geen beperkingen gesteld. Het college meent echter dat de betoging na verloop van tijd haar karakter van betoging heeft verloren. Hij beoordeelt het gebruik van de parkeerplaats als het illegaal innemen van een openbare parkeerplaats als standplaats voor caravans en woonwagens met de bedoeling daar te wonen. Derhalve heeft het college de woonwagenbewoners een last onder bestuursdwang opgelegd.

De voorzieningenrechter overweegt dat niet in geschil is dat de woonwagenbewoners niet beschikken over een omgevingsvergunning en dat hun gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Het college is derhalve in beginsel bevoegd om handhavend op te treden. De woonwagenbewoners voeren aan dat de last onder bestuursdwang een oneigenlijke inbreuk maakt op hun recht om te demonstreren. Tevens voeren zij aan dat de bevoegdheid tot het beëindigen van een betoging op grond van de Wom toekomt aan de burgemeester en niet aan het college. Tot slot betogen zij dat het vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening geen bezwaren oplevert dat zij verblijven op de parkeerplaats. Zij stellen dat deze in het verleden als eens is gebruikt als woonwagenstandplaats.

De voorzieningenrechter oordeelt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen sprake meer is van een beschermde betoging. Derhalve is hij van oordeel dat met de last onder dwangsom niet feitelijk de beëindiging van een beschermde betoging wordt bereikt. In wat de woonwagenbewoners voor het overige hebben aangevoerd – omtrent de bevoegdheid van het college – ziet de voorzieningenrechter ook geen reden om te oordelen dat het bestreden besluit naar verwachting niet in stand kan blijven.[417]

Bijzonder aan de negende, tevens laatste zaak, is dat woonwagenbewoners stellen te demonstreren op het perceel waar zij wonen.[418] Het college heeft een last onder bestuursdwang opgelegd aan een van de bewoners. Hierin heeft het college hem gelast de derde woonwagen te verwijderen en verwijderd te houden. Het bestemmingsplan staat drie woonwagens namelijk niet toe. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat er duidelijk sprake is van een overtreding en dat het college een beginselplicht tot handhaving heeft. De woonwagenbewoners stellen dat er concreet zicht op legalisatie bestaat. Hierbij voeren zij onder meer aan dat het college verplicht is om over te gaan tot legalisatie op grond van het Beleidskader. Volgens de voorzieningenrechter snijden deze stellingen echter geen hout. Het college heeft aangegeven niet mee te willen werken aan het legaliseren van een derde woonwagen. Alleen daarom is er al geen sprake van concreet zicht op legalisatie.

Voorts voeren de bewoners aan dat handhavend optreden onevenredig is omdat er sprake is van een beschermde betoging. De voorzieningenrechter oordeelt echter dat het doel van het verblijf van de bewoners niet betogen is, maar wonen. Ook deze grond wordt verworpen.

Tot slot stelt een van de woonwagenbewoners dat handhavend optreden onevenredig is, omdat daardoor zijn huisrecht ex artikel 8 EVRM is geschonden. De voorzieningenrechter loopt vervolgens de beperkingssystematiek van artikel 8 EVRM langs. Hij overweegt dat het huisrecht beperkt mag worden als dit in de wet is bepaald. De Wabo is een dergelijke wet volgens de voorzieningenrechter. Dit betekent dat het huisrecht van de bewoner in beginsel beperkt mag worden. De voorzieningenrechter maakt vervolgens een belangenafweging waarbij hij het huisrecht van de bewoner afweegt tegen het algemene belang van handhaving. Deze belangenafweging valt uit in het voordeel van het college.[419]

[415] Uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).
[416] Uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386).
[417] Uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386).
[418] Uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[419] Uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).

2.2.2 Beperking op grond van de Wom

Het bevoegd gezag koos in vier van de veertien geanalyseerde zaken voor het stellen van beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties.[420] We bespreken deze vier zaken hieronder in chronologische volgorde.

In de eerste zaak hebben de demonstranten een kennisgeving van hun betoging gedaan bij de burgemeester.[421] De burgemeester stelde vervolgens beperkingen aan de aangemelde demonstratie. Zo diende de demonstratie beperkt te blijven tot de omvang die zij reeds had en diende zij op een vooraf bepaalde datum te zijn beëindigd. In de procedure die daarop volgt, betoogt de burgemeester dat er sprake is van bewoning van de woonwagens.

De voorzieningenrechter gaat niet mee met dit betoog van de burgemeester. Hij overweegt dat de burgemeester de demonstratie kan beperken op grond van de Wet openbare manifestaties. Dat geldt eveneens voor een beperking van de duur van een kampement, zo leidt hij af uit de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2016.[422] Voorwaarde is wel dat de beperkingen ten dienste staan aan een van de wettelijke doelcriteria. Van risico's voor de gezondheid, problemen met het verkeer of van wanordelijkheden is niet gebleken. De burgemeester betoogt dat er wel *vrees* voor wanordelijkheden bestaat. Hij heeft dit echter niet aannemelijk kunnen maken. Hij heeft de beperking van de duur van de betoging tot een maand derhalve niet gesteld ten dienste van een van de in de doelcriteria opgesomde belangen, aldus de voorzieningenrechter. Voorts acht hij het belang van de demonstranten om hun betoging voort te zetten totdat er een beslissing op bezwaar is gekomen groter dan het belang van de burgemeester om de betoging te beëindigen.[423]

De tweede zaak is een vreemde eend in de bijt. In deze zaak heeft de burgemeester de woonwagenbewoners gelast hun actie – die bestond uit het plaatsen van woonwagens op een openbare plaats – te beëindigen. Daarbij stelt hij zich op het standpunt dat, hoewel in eerste instantie sprake was van een beschermde betoging, deze inmiddels is geëindigd. Voor zover het wel een betoging is, baseert hij deze opdracht tot beëindiging op de Wet openbare manifestaties. De voorzieningenrechter oordeelt dat er inderdaad geen sprake meer is van een beschermde betoging. De enkele vaststelling hiervan door de burgemeester valt te kwalificeren als een bestuurlijk rechtsoordeel dat op zichzelf geen rechtsgevolg in het leven roept en derhalve geen appellabel besluit is, aldus de voorzieningenrechter. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is voor de woonwagenbewoners derhalve niet onevenredig bezwarend om een geschil over de interpretatie van deze bepalingen pas aan de orde te stellen in het kader van een eventueel besluit om handhavend op te gaan treden.[424]

De demonstranten in de derde zaak hebben eveneens een kennisgeving gedaan van hun betoging.[425] De burgemeester heeft bij primair besluit beperkingen aan de betoging verbonden die onder meer inhouden dat het gebruik van woonwagens niet is toegestaan. Hierbij heeft hij toegelicht dat de beperkingen strekken tot bescherming van de gezondheid van de demonstranten met het oog op de winter en het gebrek aan voorzieningen in de woonwagens. Tevens strekken de beperkingen tot bescherming van de verkeersveiligheid omdat de woonwagens het vrij zicht op de weg ter plaatse beperken, met name bij het in- en uitrijden van de woonwagenlocatie. Tot slot strekken ze tot voorkoming van verdere wanordelijkheden, omdat de bewoners in de directe omgeving recht hebben op herstel van een ordelijke woon- en leefomgeving, aldus de burgemeester.

De demonstranten komen tegen dit besluit op en stellen dat de door de burgemeester opgenomen voorwaarde dat de woonwagens dienen te worden verwijderd, feitelijk een verbod op het

[420] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995); uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513); uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).
[421] Uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995).
[422] ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521.
[423] Uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995).
[424] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[425] Uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513).

voortzetten van de betoging inhoudt. De gekozen vorm van een woonwagenkamp is van essentieel belang voor hun betoging. Het laat hun manier van leven zien. Ten aanzien van de andere beperkingen menen zij dat deze een disproportionele inbreuk maken op hun demonstratierecht, onder meer omdat de gezondheid van de demonstranten zelf niet tot een beperking kan leiden.

De voorzieningenrechter is het met de betogers eens dat het verbod tot het gebruik van woonwagens feitelijk een verbod op het voortzetten van de betoging inhoudt, omdat het essentieel is voor hun protest om hun manier van leven te laten zien. Hij overweegt dat een dergelijk verbod ingevolge artikel 5 lid 2 aanhef en onder c Wom alleen kan worden gegeven, indien een van de in artikel 2 (doelcriteria) genoemde belangen dat vordert.

De voorzieningenrechter oordeelt dat de stelling van de demonstranten dat het belang van de bescherming van de gezondheid slechts ziet op de gezondheid van anderen dan betogers niet kan worden gevolgd, zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2015.[426] De burgemeester heeft zijn stellingen dat de beperkingen ten dienste stonden van de in artikel 2 Wom genoemde belangen echter op geen enkele wijze nader onderbouwd. Hij heeft bovendien niet kunnen aantonen dat het verbod noodzakelijk is, omdat niet is gebleken dat hij met lichtere maatregelen had kunnen volstaan. Het standpunt van de burgemeester dat de demonstranten inmiddels hun punt hebben gemaakt, volgt de voorzieningenrechter evenmin. Ter zitting is gebleken dat er ten aanzien van het voorzien in woonwagenstandplaatsen niet veel concreets is gebeurd in de gemeente. De voorzieningenrechter komt tot de slotsom dat het primaire besluit is genomen in strijd met artikel 5, eerste en tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom.[427]

In de vierde en tevens laatste zaak hebben de demonstranten een e-mail naar de gemeente gestuurd, waarin zij aangeven een demonstratie met onbekende einddatum te houden in de straat waar het gemeentehuis aan ligt.[428] De voorzitter van de veiligheidsregio heeft vervolgens voorschriften aan de demonstratie verbonden.[429] Zo heeft hij onder meer een locatie aangewezen, bepaald dat tussen zonsopgang en zonsondergang mag worden gedemonstreerd en het gebruik van woonwagens verboden. De demonstranten stellen zich op het standpunt dat de voorschriften geen beperkingen zijn, maar feitelijk een verbod van de demonstratie inhouden. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijst de gemachtigde van de demonstranten naar de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2015.[430] Verder voeren zij aan dat het plaatsen van woonwagens van essentieel belang is voor de demonstratie. Tevens vinden zij de aangewezen locatie ongeschikt voor hun demonstratie, omdat zij in het zicht willen staan van het gemeentehuis. Tot slot achten zij de maatregelen die zijn genomen om verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, voldoende.

De voorzieningenrechter overweegt dat uit de uitspraak waarnaar gemachtigde verwijst, blijkt dat het ongeclausuleerd uitsluiten van een kampement kan worden aangemerkt als een verbod om te demonstreren. Anders dan in de zaak waarover de Afdeling in deze uitspraak heeft geoordeeld, blijkt in dit geval niet, althans onvoldoende, dat het plaatsen van woonwagens en het overnachten daarin van essentieel belang is voor de demonstratie. De voorzieningenrechter ziet niet hoe het tonen van de manier waarop de demonstranten leven in essentie kan bijdragen aan het gerealiseerd krijgen van meer woonwagenplekken in de gemeente. Dit is in ieder geval onvoldoende aannemelijk gemaakt door aan te voeren dat zij hiermee de demonstratie kracht willen bijzetten. Hij is van oordeel dat onder meer uit dit laatste doel blijkt dat verzoekers en anderen de woonwagens willen gebruiken om langer bij het gemeentehuis te kunnen blijven demonstreren, wat erop duidt dat het plaatsen van de woonwagens ziet op de vorm van de demonstratie. Op grond van voorgaande is hij derhalve van oordeel dat de voorschriften wel beperkingen stellen aan de demonstratie.

De voorzitter van de veiligheidsregio heeft aangegeven dat het belang van de gezondheid groot is en dat de beperkingen die aan de demonstratie zijn gesteld dat belang dienen. Met de locatiekeuze

[426] ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.
[427] Uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513).
[428] Uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).
[429] Dit besluit is afkomstig van de voorzitter van de veiligheidsregio en niet van de burgemeester. Hij neemt dit besluit vanwege de coronacrisis op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) juncto artikel 5 Wom.
[430] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899.

worden opstoppingen en groepsvorming bij de ingang van het gemeentehuis voorkomen. Met het voorschrift dat alleen tussen zonsopgang en zonsondergang mag worden gedemonstreerd en het gebruik van woonwagens niet is toegestaan, wordt voorkomen dat verzoekers en anderen in een situatie terechtkomen, die niet uitnodigt anderhalve meter afstand tot een ander te houden. De voorzitter stelt zich op het standpunt dat hij deze beperkingen ook in redelijkheid aan de demonstratie heeft kunnen stellen, omdat deze beperkingen er niet aan in de weg staan dat verzoekers en andere kunnen bereiken wat zij met de demonstratie willen bereiken, namelijk in het zicht van de gemeente staan om meer woonwagenplekken gerealiseerd te krijgen.

Niet in geschil is dat men op dat moment met een COVID-19 pandemie te maken heeft. Beperkingen die als doel hebben om situaties te voorkomen waarin mensen zich verzamelen of die niet uitnodigen anderhalve meter afstand van elkaar te houden, zijn tegen deze achtergrond dan ook dienstig aan het belang van de bescherming van de gezondheid. De voorzieningenrechter vindt de afwegingen die de voorzitter heeft gemaakt redelijk. Hiertoe overweegt hij dat verzoekers en de anderen op de aangewezen locatie worden gezien door degenen die ten aanzien van de vraag of er meer woonwagenplekken dienen te komen een beslissende stem hebben of daarbij betrokken zijn. Verder is gebleken dat de demonstratie van verzoekers en anderen op 8 oktober 2020, waarbij een woonwagen aanwezig was, publiek heeft getrokken. Gelet op de gedeeltelijke lockdown, kan de voorzitter er redelijkerwijs voor vrezen dat woonwagens vooral in de avonduren aantrekkingskracht op het publiek hebben. Verzoekers hebben de voorzieningenrechter er daarom niet van kunnen overtuigen dat de voorzitter de beperkingen in redelijkheid niet aan hun demonstratie heeft kunnen stellen. Wel hebben zij terecht aangevoerd dat het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is. Gelet op het verweerschrift en de verklaringen ter zitting door gemachtigden van de voorzitter kan de gebrekkige motivering in de bezwaarschriftprocedure zonder meer worden hersteld. De voorzieningenrechter ziet daarom geen reden een voorlopige voorziening te treffen.[431]

2.3 Samenvatting

Uit bovenstaande analyse van veertien rechterlijke uitspraken inzake woonwagenkampdemonstraties, blijkt dat er doorgaans twee vragen centraal staan: (a) of een woonwagenkampdemonstratie een betoging is, en (b) of deze vorm van demonstreren kan worden beperkt door middel van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan. Deze vragen worden zeer verschillend door voorzieningenrechters beantwoord.

Meer dan eens staan de voorzieningenrechters in hun oordeel diametraal tegenover elkaar. Zo zijn er rechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie een beschermde betoging is, onder meer omdat de actie van de demonstranten in het teken staat van een gemeenschappelijke meningsuiting. Anderzijds zijn er rechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie geen beschermde betoging (meer) is. Hierbij achten zij onder meer van belang dat de actie van de demonstranten niet primair in het teken van een gemeenschappelijke meningsuiting staat, maar meer in het teken van (permanente) bewoning.

Voorts zijn er rechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie niet kan worden beperkt door middel van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan, omdat een dergelijke beperking het demonstratierecht in haar wezen aantast. Anderzijds zijn er voorzieningenrechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie wel kan worden beperkt door middel van een bestuursrechtelijke herstelsanctie wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik, omdat een dergelijke beperking het demonstratierecht niet in haar wezen aantast.

De verklaring voor deze uiteenlopende oordelen kan voor een deel worden gezocht in de verschillende feitencomplexen van de zaken. Zo zijn er woonwagenbewoners die erkennen het oogmerk te hebben om permanent te wonen op een openbare plaats. Er zijn echter ook woonwagenbewoners die juist zeggen het oogmerk te hebben om te demonstreren op een openbare plaats. Dat de rechters in dergelijke gevallen tot andere oordelen komen, zal niet verbazen.

[431] Uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

Tevens kan de verklaring voor de uiteenlopende oordelen van de voorzieningenrechters voor een deel worden gezocht in een verschillende waardering van de feiten. Zo is er een rechter die het live gaan op Facebook en het via Facebook informeren van anderen over de protestactie onvoldoende vindt om te kunnen spreken van het uiten van een gemeenschappelijke mening. Anderzijds zijn er voorzieningenrechters die dit wel voldoende zouden achten om te kunnen spreken van een gemeenschappelijke meningsuiting.

Op dit moment worden bij woonwagenkampdemonstraties ruwweg twee beperkingsmethoden gehanteerd: het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan en het beperken van de betoging op grond van de Wet openbare manifestaties.

De beperkingen die colleges van burgemeester en wethouders in de vorm van een last onder bestuursdwang wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik hebben opgelegd in de geanalyseerde zaken, zijn vrijwel allemaal identiek. De oordelen van de voorzieningenrechters hieromtrent – en de wijze waarop zij menen deze beperkingen op rechtmatigheid te moeten toetsen – lopen echter wel uiteen. Zo zijn er voorzieningenrechters die enkel toetsen of de beperking het demonstratierecht in haar wezen aantast. Zo niet, dan achten zij een beperking door middel van het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie mogelijk. Er zijn echter ook voorzieningenrechters die daarnaast nog toetsen of de beperking wel ten dienste staat aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. Als dat niet het geval is, menen zij dat de bestuursrechtelijke herstelsanctie alsnog niet worden opgelegd. Tevens zijn er twee voorzieningenrechters die een belangenafweging maken, terwijl het overgrote deel dat niet doet.

De beperkingen die burgemeesters op grond van de Wet openbare manifestaties hebben gesteld in de geanalyseerde uitspraken, zijn uiteenlopend. Zo zijn er in de ene zaak beperkingen gesteld ten aanzien van de omvang en duur van de betoging, terwijl er in twee andere zaken beperkingen zijn gesteld ten aanzien van het gebruik van woonwagens. Tevens zijn er in één van de zaken beperkingen gesteld ten aanzien van de locatie. De in de Wet openbare manifestaties opgesomde belangen die het bevoegd gezag ten grondslag legt aan de beperkingen lopen eveneens uiteen. Zo is er een burgemeester die beperkingen heeft gesteld uit vrees voor wanordelijkheden. Een andere burgemeester heeft de beperkingen gesteld ter bescherming van de gezondheid van de demonstranten en ter voorkoming van verdere wanordelijkheden.

Voorts is het opmerkelijk dat een van de voorzieningenrechters oordeelt dat het gebruik van woonwagens essentieel is voor de demonstranten en dat een beperking ten aanzien daarvan een feitelijk verbod van de demonstratie inhoudt. Een andere voorzieningenrechter oordeelt echter dat het gebruik van woonwagens niet essentieel is voor de demonstranten. Tevens ziet het gebruik van woonwagens volgens hem meer op de vorm van de demonstratie. In twee van de drie zaken waarin burgemeesters beperkingen hebben gesteld aan woonwagenkampdemonstraties, hebben zij volgens de voorzieningenrechter onvoldoende aannemelijk kunnen maken dat de beperkingen ten dienste stonden aan een van de doelcriteria.

3. Toetsing van de Nederlandse rechtspraak inzake woonwagenkampdemonstraties

In deze paragraaf toetsen we de veertien geanalyseerde uitspraken aan het in hoofdstuk 1 van ons onderzoek geschetste kader, om zodoende antwoord te geven op de tweeledige onderzoeksvraag (1) of de woonwagenkampdemonstratie valt onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid, en (2) of de momenteel in Nederland gehanteerde beperkingsmethoden ten aanzien van een dergelijke demonstratie aan de beperkingssystematiek van dit grondrecht voldoen.

Hiertoe gaan we in paragraaf 3.1 allereerst in op de vraag in hoeverre de woonwagenkampdemonstratie valt onder de definitie en reikwijdte van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM. Tevens toetsen we in deze paragraaf in hoeverre de veertien geanalyseerde uitspraken in lijn zijn met deze definitie en reikwijdte.

Vervolgens toetsen we in paragraaf 3.2 in hoeverre de in Nederland gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden bij woonwagenkampdemonstraties voldoen aan de grond-

wettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Tot slot toetsen we in paragraaf 3.3 in hoeverre de oordelen uit de geanalyseerde uitspraken in lijn zijn met het recht.

Het geheel sluiten we in paragraaf 3.4 af met een samenvatting.

3.1 De kwalificatie van de woonwagenkampdemonstratie als beschermde betoging/vergadering

De vraag of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betoging/vergadering, is van wezenlijk belang, aangezien beperkingen van deze manifestatievorm in dat geval dienen te voldoen aan de beperkingssystematiek van artikel 9 Gw en artikel 11 lid 2 EVRM. Uit de analyse van de veertien reeds gedane uitspraken blijkt dat de vraag of de woonwagenkampdemonstratie kwalificeert als beschermde betoging niet eenduidig wordt beantwoord. Tevens blijkt uit de analyse dat voorzieningenrechters niet altijd – althans niet expliciet – aan dezelfde criteria toetsen om tot een antwoord op deze vraag te komen.

Teneinde duidelijkheid en eenduidigheid te verschaffen in deze kwestie, toetsen wij hieronder de woonwagenkampdemonstratie aan de criteria die volgens de wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur doorslaggevend zijn.

3.1.1 De woonwagenkampdemonstratie en het grondwettelijke betogingsbegrip

De woonwagenkampdemonstratie kan als grondwettelijk beschermde demonstratie worden gekwalificeerd, indien het de drie karakterbepalende elementen van een betoging bevat die uit de parlementaire geschiedenis kunnen worden afgeleid. Deze elementen zijn achtereenvolgend (1) het element van collectiviteit, (2) het element van openbaarheid en (3) het element van meningsuiting.[432]

Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de hoedanigheid van de gemeenschappelijke meningsuiting niet op de achtergrond geraakt en de protestactie wordt ingezet als dwangmiddel jegens de overheid of jegens derden. In dat geval is er geen sprake van een betoging in de zin van artikel 9 Gw, ook al is strikt genomen wel voldaan aan de drie karakterbepalende elementen.

Van het element van collectiviteit is in beginsel sprake. Naar het oordeel van de regering kan immers al sprake zijn van collectiviteit als twee personen deelnemen aan de betoging. Zolang de woonwagenkampdemonstratie niet door een enkel persoon wordt gehouden, wordt derhalve voldaan aan deze voorwaarde.

Het element van openbaarheid houdt in dat een betoging een openbaar karakter dient te hebben. Hiervan is in beginsel sprake. De woonwagenkampdemonstratie is immers voor publiek waarneembaar. Veel van de reeds gehouden woonwagenkampdemonstraties vonden plaats op een openbare plaats, bijvoorbeeld een parkeerplaats of de openbare weg ergens in een stad of dorp.[433] Aan de andere kant vonden er ook woonwagenkampdemonstraties plaats op plekken die in beginsel niet openbaar zijn.[434] Dit laatste hoeft geen belemmering te vormen, zolang de demonstratie maar voor publiek kenbaar is. De plaats van de demonstratie is evenwel bepalend voor welk regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing is.

In dit verband moet worden gewezen op een opmerkelijke overweging in een van de veertien geanalyseerde uitspraken. Een van de voorzieningenrechters overweegt namelijk dat de actie van de woonwagenbewoners niet plaatsvond op een openbare plaats en reeds daarom al niet aangemerkt kan worden als beschermde betoging ex artikel 9 Gw.[435] Dit oordeel vindt geen steun in het recht. Zo volgt uit paragraaf III van de Wet openbare manifestaties – de wet die onder meer de uitoefening van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw reguleert – dat een betoging in de zin van de Grondwet ook kan plaatsvinden op andere dan openbare plaatsen.

[432] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 2.5.
[433] Zie bijvoorbeeld uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238) en uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386).
[434] Zie bijvoorbeeld uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549) en uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[435] Uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).

Tot slot kan worden geconcludeerd dat het element van gemeenschappelijke meningsuiting in beginsel aanwezig is bij de woonwagenkampdemonstratie. Het is daarbij van wezenlijk belang dat de standpunten van de betogers nadrukkelijk onder de aandacht van anderen worden gebracht. Bij veel van de reeds gehouden woonwagenkampdemonstraties was hiervan sprake. Zo maakten de betogers gebruik van spandoeken, gingen ze met hun acties live op Facebook en zochten ze de publiciteit op door verschillende media van hun actie op de hoogte te brengen.[436]

De meeste voorzieningenrechters oordelen dat sprake is van het element van collectieve meningsuiting. Gelet op de wetsgeschiedenis en literatuur, zijn deze oordelen in lijn met het recht. In een enkel geval is door een voorzieningenrechter geoordeeld dat er geen sprake was van het element van meningsuiting.[437] Het innemen van een standplaats met woonwagens, waarbij aanvankelijk ook spandoeken werden opgehangen, in combinatie met het informeren van een publiek over de actie via Facebook en het live gaan op Facebook om de actie tentoon te spreiden, is volgens de rechter onvoldoende om te kunnen spreken van een gemeenschappelijke meningsuiting. Tevergeefs voeren de woonwagenbewoners nog aan dat ze spandoeken hadden opgehangen in hun woonwagenkamp, maar dat deze verloren zijn gegaan. De voorzieningenrechter meent dat dit niets afdoet aan zijn oordeel.[438]

Wij kunnen de voorzieningenrechter volgen in zijn overweging dat het actievoeren via Facebook kan worden gezien als een op zichzelf staande wijze om ergens aandacht voor te vragen. In zoverre staat die actie dan ook los van de betoging. Als we dat aannemen, resteert de vraag of het innemen van een standplaats met woonwagens, waarbij aanvankelijk spandoeken werden opgehangen, in casu kan worden gekwalificeerd als een gemeenschappelijke meningsuiting. Dit is ons inziens niet het geval. Uit de uitspraak blijkt niet dat de woonwagenbewoners naast het actievoeren via Facebook nog op enige andere wijze hun gemeenschappelijke mening uiten. Dat zij eerder spandoeken hadden opgehangen die verloren zijn gegaan en dat zij een paar weken voor de zitting een journalist hebben benaderd om bekendheid te geven aan hun actie, maakt dat wat ons betreft niet anders.

Uitzonderingen zoals hierboven beschreven daargelaten, uitgangspunt is dat een woonwagenkampdemonstratie onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt en daarmee grondwettelijke bescherming toekomt.

De hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting dient daarbij echter niet op de achtergrond te geraken. Dat kan ertoe leiden dat de actie geen bescherming toekomt op grond van artikel 9 Gw, zo volgt uit de parlementaire geschiedenis.[439] De regering heeft het in deze context over acties die het karakter hebben van dwangmaatregelen tegen de overheid of tegen derden.

Met name bij zeer langdurende woonwagenkampdemonstraties rijst de vraag in hoeverre de meningsuiting nog voldoende voorop staat, in het bijzonder als de uiting enkel bestaat uit het aanwezig hebben van een woonwagen.[440] Woonwagenkampdemonstraties kunnen worden gezien als acties die een zekere mate van dwang tegen de overheid bevatten. Het is voor gemeenten immers onwenselijk dat voor een langere periode een gedeelte van de openbare ruimte – zoals een parkeerplaats – bezet wordt gehouden. In twee uitspraken overwegen de voorzieningenrechters expliciet dat de woonwagenkampdemonstratie elementen van feitelijke dwang bezit.[441]

Bovendien kan een woonwagenkampdemonstratie onder omstandigheden worden aangemerkt als een verkapte wijze van wonen. Meerdere voorzieningenrechters oordelen dat bij (zeer) langdurige woonwagenkampdemonstraties het element van meningsuiting op de achtergrond is geraakt. In

[436] Zie bijvoorbeeld uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238) en uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).
[437] Zie uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[438] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[439] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[440] Zie uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[441] Zo oordeelt de voorzieningenrechter in uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658) en uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238) expliciet dat de woonwagenkampdemonstratie elementen van feitelijke dwang bezit.

dit verband spreken zij niet meer van een demonstratie, maar van wonen.[442] In de twee zaken waarin voorzieningenrechters oordelen dat er daadwerkelijk sprake is van wonen, wordt door de woonwagenbewoners erkend dat wonen – en niet betogen – het doel van hun verblijf is.[443] Gelet op de opvatting van de regering, dat de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting niet te veel op de achtergrond mag geraken, kunnen deze oordelen in beginsel steun vinden in het recht.

Een vermeldenswaardig oordeel van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg is dat een woonwagenkampdemonstratie van slechts één demonstrant een beschermde betoging betreft.[444] Betoogd zou kunnen worden dat een woonwagenkampprotest van slechts één persoon onder omstandigheden onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt. Uit de parlementaire geschiedenis en de literatuur valt immers af te leiden dat onder bepaalde omstandigheden het optreden van een enkeling als niet los te koppelen onderdeel van een betoging wordt gezien, indien dit optreden in tijd en plaats nauw is verbonden met een aanwezig demonstrerend collectief.[445]

Veel van de woonwagenkampdemonstraties tot op heden zijn onderdeel van een landelijke actie.[446] Als een woonwagenkampdemonstratie van één persoon in het kader van deze landelijke actie wordt gehouden en in tijd en plaats nauw is verbonden met een andere woonwagenkampdemonstratie, kan dit tot gevolg hebben dat zij toch als grondwettelijk beschermde betoging moet worden aangemerkt, ondanks dat het element van collectiviteit in beginsel ontbreekt.[447]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg besteedt in zijn oordeel echter geen aandacht aan de vraag of aan het element van collectiviteit wordt voldaan en evenmin of de actie in het kader van een landelijke actie werd gehouden.

3.1.2 De woonwagenkampdemonstratie en het internationaalrechtelijke vergaderingsbegrip

Ons is geen jurisprudentie van het EHRM specifiek over woonwagenkampdemonstraties bekend.

De woonwagenkampdemonstratie valt onder de reikwijdte van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM als het aan een aantal criteria voldoet. Volgens het EHRM kan er van een vergadering in de zin van deze verdragsbepaling worden gesproken indien er (1) sprake is van een collectief van meer dan twee personen, (2) de betoging niet beperkt is tot 'a very short time', (3) in beginsel plaatsvindt in de publieke ruimte en er (4) sprake is van een doelbewust bijeenkomen van de deelnemers om onderdeel te vormen van een communicatief proces, dat bijdraagt aan het uitdragen van een mening. Tevens is het van belang dat de demonstratie (5) vreedzaam verloopt, aangezien artikel 11 EVRM het recht tot *vreedzame* betoging beschermt.[448]

Aan het collectieve element wordt in beginsel voldaan. In de geanalyseerde uitspraken vonden nagenoeg alle woonwagenkampdemonstraties plaats in een collectief van meer dan twee personen. In slechts een enkel geval werd de woonwagenkampdemonstratie gehouden door één persoon.[449] Uit rechtspraak van het Europese Hof lijkt te volgen dat een dergelijk woonwagenkampprotest buiten het bereik van artikel 11 EVRM valt.[450]

Tevens is de woonwagenkampdemonstratie in de regel niet beperkt tot 'a very short time'. Sterker nog, veel van de reeds gehouden woonwagenkampdemonstraties waren van lange duur: weken

[442] Of er sprake was van wonen werd bijvoorbeeld ter discussie gesteld in uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995). In uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386) en uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738) werd geoordeeld dat er sprake was van wonen.
[443] Uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[444] Zie uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007). Overigens lijkt de voorzieningenrechter het element van collectiviteit überhaupt niet te betrekken in zijn oordeel, enkel het element van meningsuiting.
[445] Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 2, paragraaf 4.3.
[446] Zie bijvoorbeeld uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513).
[447] Dit betoog gaat strikt genomen niet op in het licht van artikel 11 EVRM, waarover meer in paragraaf 3.1.2 van dit hoofdstuk.
[448] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 2.2.
[449] Het betreft uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).
[450] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 2.2 en hoofdstuk 2, paragraaf 2.2; vgl. Roorda 2016, p. 23-24.

of maanden.[451] Dat de woonwagenkampdemonstratie doorgaans van langere duur is en dat dit element eraan bijdraagt dat deze demonstratie niet zelden als overlastgevend wordt ervaren, is volgens het Hof geen aanleiding om deze wijze van actievoeren (op den duur) buiten de reikwijdte van artikel 11 EVRM te plaatsen. Het kan volgens de rechtspraak van het Hof echter wel aanleiding zijn om aan te nemen dat overheidsingrijpen op den duur gerechtvaardigd is.[452]

De woonwagenkampdemonstratie wordt in beginsel gehouden op een plaats in de publieke ruimte ('public space'). In vrijwel alle zaken die we hebben geanalyseerd, vond de woonwagenkampdemonstratie plaats op een openbare plaats in de zin van artikel 1 Wom, bijvoorbeeld op een groenstrook, grasveld nabij het gemeentehuis of parkeerplaats. In slechts twee gevallen vond de actie echter niet plaats op een dergelijke plaats.[453] Dat wil echter nog niet zeggen dat deze plekken geen 'public spaces' zijn in de zin van het rechtspraak van het EHRM. Blijkens zijn rechtspraak doelt het Hof met het begrip 'public spaces' namelijk niet alleen op wat wij kwalificeren als openbare plaatsen, maar ook op plaatsen die wij kwalificeren als andere dan openbare plaatsen, zoals voor het publiek toegankelijke plaatsen.[454] Als deze plekken niet voor het publiek toegankelijk zijn, vallen deze twee acties niet onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM.

Het element van doelbewust samenkomen om een mening uit te dragen is in de regel eveneens aanwezig bij de woonwagenkampdemonstratie. De demonstranten geven doelbewust op verschillende wijzen ruchtbaarheid aan hun gezamenlijk standpunt omtrent het gebrek aan woonwagenstandplaatsen. Alle woonwagenkampdemonstraties die we zijn tegenkomen in onze analyse van de rechtspraak, voldoen aan dit criterium.[455]

Bovendien zijn de woonwagenkampdemonstraties in de door ons geanalyseerde rechtspraak zonder uitzondering vreedzaam van karakter geweest. Van gewelddadig gedrag of gewelddadige intenties is geen sprake geweest.[456]

3.2 Beperkingen van woonwagenkampdemonstraties in het licht van de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen

Voor zover de woonwagenkampdemonstratie valt onder de reikwijdte van artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM – in de vorige paragraaf hebben we gezien dat dit het geval is, een enkele uitzondering daargelaten – dient een beperking van deze vorm van demonstreren te voldoen aan de beperkingssystematiek van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 11 lid 2 EVRM.

Om deze reden toetsen wij in deze paragraaf de in Nederland gehanteerde bestuurlijke herstelsancties en beperkingsmethoden bij woonwagenkampdemonstratie die we zijn tegenkomen in onze analyse van de rechtspraak aan de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen. Hetzelfde doen we – voor zover mogelijk – ten aanzien van de oordelen van de voorzieningenrechters in de veertien geanalyseerde uitspraken.

3.2.1 Beperkingen van woonwagenkampdemonstraties in het licht van grondwettelijke eisen

In hoofdstuk 1 van ons onderzoek hebben we gezien dat onze grondwettelijke grondrechtenbeperkingssystematiek uitgaat van een stelsel van 'bijzondere beperkingen'.[457] Ingevolge dit uitgangspunt

[451] Zie bijvoorbeeld uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238) en uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[452] Zo volgt onder meer uit EHRM 3 oktober 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1003DEC000927881, appl.nr. 9278/81 en 9415/81 (G. en E./Noorwegen) en EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).
[453] Zie uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549) en uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[454] Zie in dit verband bijvoorbeeld EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), waarin hoogleraren uit protest de kamer van de rector van de universiteit bezetten (het betreft een andere dan openbare plaats). Hoewel het Hof overweegt dat dit niet een standaardsituatie is van een vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM, neemt het wel aan dat deze actie valt onder de reikwijdte van dit recht. Zie in dit verband ook punt 2 van de annotatie van Roorda onder dit arrest in *EHRC* 2019, 24.
[455] In dit verband kan worden verwezen naar alle uitspraken in bijlage 1.
[456] In dit verband kan worden verwezen naar alle uitspraken in bijlage 1.

dient een beperking van een grondrecht altijd *te zijn herleiden* tot een *g*rondwettelijke beperkingsclausule en dient de beperking binnen de grenzen te blijven die de clausule stelt. Ten aanzien van de demonstratievrijheid gaat het om het eerste en tweede lid van artikel 9 Gw. De formele wetgever heeft het tweede lid aangegrepen om de regulering van het recht om te demonstreren nader uit te werken in de Wet openbare manifestaties. Beperkingen die hun grondslag vinden in artikel 9 lid 1 Gw dan wel in artikel 9 lid 2 Gw in combinatie met de Wet openbare manifestaties, vallen binnen het stelsel van bijzondere beperkingen.

Kort en goed kan derhalve worden geconcludeerd dat het beperken van de woonwagenkampdemonstratie op grond van de Wom in beginsel voldoet aan de grondwettelijke beperkingssystematiek. Voorwaarde is uiteraard wel dat de beperking noodzakelijk is in het licht van de in de doelcriteria opgesomde belangen.[458] Ook mogen beperkingen niet van zodanige aard zijn, dat zij afbreuk doen aan de essentie van een demonstratie.

De bestuurlijke herstelsanctie is gebaseerd op artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo. Noch de Grondwet, noch de Wom biedt hiervoor een directe grondslag. Zo is de bestuurlijke herstelsanctie onverenigbaar met artikel 9 lid 1 Gw wegens het daarin gelegen delegatieverbod. Het kan tevens niet onder de delegatiebepaling van artikel 9 lid 2 Gw worden geschaard, nu artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo niet is ingevoerd ter bescherming van een van de doelcriteria. Deze vorm van beperken valt derhalve niet binnen het stelsel van bijzondere beperkingen. In zoverre zouden dergelijke beperkingen gelet op de grondwettelijke beperkingssystematiek niet geoorloofd zijn.

In hoofdstuk 1, paragraaf 3.5 van dit onderzoek, hebben we echter gezien dat onder voorwaarden kan worden afgeweken van de in beginsel dwingendrechtelijke grondwettelijke beperkingsclausules. Het is derhalve zinvol om de inzet van een last onder bestuursdwang bij een demonstratie aan de in die paragraaf opgesomde leerstukken te toetsen: (1) de leer van de geringe inbreuk, (2) de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing, (3) de leer van het kernrecht en daaraan connexe verspreidingsrecht en (4) de leer van de algemene beperkingen.

Ten aanzien van de leer van de geringe inbreuk is onze conclusie dat een bestuurlijke herstelsanctie in de regel niet kan worden verenigd met dit leerstuk. In de bestuursrechtelijke herstelsanctie wordt in de door onze geanalyseerde uitspraken zonder uitzondering gelast de woonwagens te verwijderen en verwijderd te houden. Feitelijk resulteert dit dus in een vergaand verbod op deze demonstratievorm. Dit valt niet te kwalificeren als geringe inbreuk en is om die reden niet te verenigen met de leer van de *geringe* inbreuk. [459]

De beperking wegens strijd met het bestemmingsplan past wellicht beter binnen de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing. Binnen deze leer vindt een proportionaliteitseis en belangenafweging plaats.[460] Het belang van naleving van de bestemmingsplanvoorschriften is niet gering. Zoals we reeds hebben geconcludeerd, is de inbreuk op het demonstratierecht door de bestuursrechtelijke herstelsanctie echter evenmin gering. De Afdeling acht het van belang dat de beperking niet is gericht op de inhoud of wijze van uitoefening van het grondrecht en dat de beperking de uitoefening van het grondrecht niet onmogelijk maakt.[461] Betoogd kan worden dat de beperking wegens strijd met het bestemmingsplan gericht is op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inhoud van het recht tot betoging; het gebruik van woonwagens. Dit staat ons inziens echter niet per definitie in de weg aan toepassing van de leer van de redelijke toepassing en redelijke uitleg, aangezien – zoals ook Vermeer en Brouwer betogen – de beperking van de betoging het neveneffect is van een ander verbod.[462] Het doel van het bestemmingsplan is niet het betogingsrecht beperken. Dat is slechts een onbedoeld neveneffect ervan. De Afdeling heeft bij herhaling beslist dat de rechtszekerheid vereist dat burgers erop mogen vertrouwen dat er van hetgeen in een bestemmingsplan is vastgelegd, kan

[457] Meer specifiek: hoofdstuk 1, paragraaf 3.5.

[458] De Grondwet en de Wet openbare manifestaties dienen verdragsconform te worden geïnterpreteerd. Het noodzakelijkheidsvereiste werkt op deze manier door in het nationale recht.

[459] Zie paragraaf 3.5.2 van hoofdstuk 1 van dit onderzoek.

[460] Zie paragraaf 3.5.2 van hoofdstuk 1 van dit onderzoek.

[461] ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386.

[462] Annotatie van F.R. Vermeer & J.G. Brouwer bij ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *AB* 2002, 221.

worden uitgegaan. Dat vereist ook handhaving van het bestemmingsplan. Dat de bestuurlijke herstelsanctie zelf gevolgen heeft voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inhoud van het demonstratierecht – het gebruik van woonwagens – is van minder groot belang, nu de uitoefening van het grondrecht niet volledig onmogelijk wordt gemaakt.

Ondanks dat de leer van het kernrecht en daaraan connexe verspreidingsrecht min of meer is afgewezen door de regering, zou deze benadering zich mogelijk kunnen lenen voor de beperking op grond van strijd met het bestemmingsplan. Het gebruik van de tenten ziet – evenals het gebruik van woonwagens – op de uitingsvorm van de demonstratie. De uitingsvorm behoort tot het connexe verspreidingsrecht. Het is wat ons betreft niet uitgesloten dat beperkingen aan het gebruik van woonwagens bij demonstraties hun rechtvaardiging kunnen vinden in deze leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht, op voorwaarde dat aan deze demonstratievorm wel 'gebruik van enige betekenis' moet worden gelaten.[463] Indien uit de bewoording of strekking van de bestuurlijke herstelsanctie volgt dat het gebruik van woonwagens categorisch is uitgesloten, staat dit op gespannen voet met deze voorwaarde.

De leer van de algemene beperkingen is eveneens min of meer afgewezen door de regering. Dit geldt in ieder geval voor algemene *ongeschreven* beperkingen.[464] Toch lijkt de Afdeling de leer van de algemene beperkingen, in combinatie met de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing, herhaaldelijk toe te passen. Zo oordeelt zij in uitspraken van 1989 en 2016 dat het verbod op bestemmingsplanstrijdig gebruik niet zonder meer terzijde kan worden geschoven indien er een grondrecht in het geding is. Volgens het oordeel van de Afdeling kan een beperking wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik worden opgelegd, zolang de uitoefening van het grondrecht niet onmogelijk wordt gemaakt en het gebruiksverbod niet is gericht op de inhoud van het grondrecht of op de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven.[465]

Resumerend: volgens ons valt de leer van de geringe inbreuk af, simpelweg omdat de bestuurlijke herstelsanctie niet resulteert in een geringe inbreuk. De leer van de redelijke toepassing en redelijke uitleg zou evenwel toepassing kunnen vinden, evenals de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. Laatstgenoemde leer wordt toegepast door de Afdeling ten aanzien van demonstratieve tentenkampen. Ook Roorda concludeert dat toepassing van deze leer mogelijk is. Voorwaarde is wel dat aan de demonstratievorm wel 'gebruik van enige betekenis' moet worden gelaten. Indien uit de bewoording of strekking van de bestuurlijke herstelsanctie volgt dat het gebruik van woonwagens categorisch is uitgesloten, staat dit op gespannen voet met deze voorwaarde.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat het uitgangspunt blijft gelden dat de beperking van een demonstratie voortvloeit uit artikel 9 lid 1 en 9 lid 2 Gw, in samenhang met de Wet openbare manifestaties. Ten aanzien van de leerstukken die niet binnen het stelsel van de bijzondere beperkingen vallen, dient ons inziens derhalve terughoudendheid te worden betracht. Desondanks is toepassing van het leerstuk van de redelijke toepassing en redelijke uitleg van grondrechten en toepassing van het leerstuk van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht niet onmogelijk. Indien het bevoegd gezag aan het laatst genoemde leerstuk toepassing geeft, dient het zich ervan bewust te zijn dat dit leerstuk in beginsel van de hand is gewezen door de regering. Een goede motivering is derhalve van belang.

3.2.2 Beperkingen van woonwagenkampdemonstraties in het licht van internationaalrechtelijke eisen

[463] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 3.5.3.
[464] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 3.5.3.
[465] ARRvS (vz.) 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, *AB* 1990, 9, m.nt. P.J. Boon; ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.

Ingevolge artikel 11 lid 2 EVRM is een beperking van de woonwagenkampdemonstratie in lijn met de verdragsrechtelijke beperkingssystematiek, indien deze beperking (1) bij wet is voorzien, (2) een legitiem doel dient en (3) noodzakelijk is in een democratische samenleving.[466]

Beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties zijn bij wet voorzien. De bepalingen zijn helder, precies geformuleerd en voldoende toegankelijk. Het is tevens voorzienbaar voor de demonstrant wat de effecten van deze bepalingen zijn. Ze zijn immers specifiek gericht op het beperken van de demonstratie.

De bestuurlijke herstelsanctie is eveneens bij wet voorzien. De last kan worden opgelegd op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo in samenhang met artikel 5:21 Awb. Beide artikelen zijn helder en precies geformuleerd. Ze zijn tevens voldoende toegankelijk en de effecten ervan zijn in beginsel voldoende voorzienbaar voor degenen die het aangaat. Deze beperking voldoet derhalve aan de eisen die het EHRM aan het wettigheidsvereiste. Het is evenwel de vraag of de effecten van beide bepalingen voldoende voorzienbaar zijn voor demonstranten. Ten aanzien van beperkingen van betogingen zal eerder worden gedacht aan de Wet openbare manifestaties dan aan de Wabo.

Een beperking die zijn grondslag vindt in artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom, voldoet in beginsel aan het legitimiteitsvereiste. Artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom vereisen immers dat de op deze grondslag gebaseerde beperkingen ten dienste staan van een van de in deze bepalingen opgesomde drie doelcriteria, te weten ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De criteria 'gezondheid' en 'wanordelijkheden' vinden we terug in artikel 11 lid 2 EVRM. Het doelcriterium 'verkeer' echter niet. Dit heeft tot kritiek geleid van internationale organisaties. Een verbod van een demonstratie op grond van het verkeersbelang staat dan ook op gespannen voet met het EVRM.[467]

Het is de vraag of de bestuurlijke herstelsanctie aan het legitimiteitsvereiste voldoet. Mogelijk levert de woonwagenkampdemonstratie een gevaar op voor de gezondheid of het verkeer of is er bij deze demonstratievorm sprake van (dreigende) wanordelijkheden. Dit dient daadwerkelijk uit de omstandigheden te blijken. Het is echter nog maar de vraag of de bestuurlijke herstelsanctie wordt opgelegd met het doel om deze belangen te beschermen. Veelal wordt een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan opgelegd met het oog op het bewaken van de goede ruimtelijke ordening, een doel dat slechts indirect onder een van de legitieme doelen van artikel 11 lid 2 EVRM – de rechten en vrijheden van anderen – valt te rangschikken.[468]

Of de bestuurlijke herstelsanctie en de beperking op grond van de Wet openbare manifestaties voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste, hangt af van de omstandigheden van het geval. Zo vergt het noodzakelijkheidsvereiste dat er een 'pressing social need' ten grondslag ligt aan de beperking. Of hiervan sprake is, dient te blijken uit de omstandigheden en te worden gemotiveerd door het bevoegd gezag. De beperking dient in beginsel tevens proportioneel zijn. In deze proportionaliteitstoets moet het eventuele 'chilling effect' van de beperking worden meegewogen. Tot slot moet, gelet op het subsidiariteitstoets, blijken dat de bestuurlijke herstelsanctie of beperking op grond van de Wet openbare manifestaties de minst ingrijpende beperking is waarmee de bescherming van een of meerdere legitieme doelen kan worden gerealiseerd.[469] Dit is in beginsel mogelijk, maar vergt wel een goede motivering door het bevoegd gezag.

Gelet op het voorgaande, kan worden geconcludeerd dat beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties in beginsel binnen het verdragsrechtelijke kader passen. Het hangt evenwel af van welk legitiem doel ten grondslag ligt aan de beperking en of aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan. Ten aanzien van de bestuurlijke herstelsanctie kan worden geconcludeerd dat deze in beginsel minder goed binnen het verdragsrechtelijke kader past. Zo lijkt het erop dat de bestuurlijke herstelsanctie moeilijk verenigbaar is met het legitimiteitsvereiste. Ook kan worden afgevraagd in

[466] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 3.2.1.
[467] Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 3.
[468] Afwijking van het bestemmingsplan dient namelijk niet in strijd te komen met de goede ruimtelijke ordening. Zie in dit verband bijvoorbeeld Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, par. 6.3.
[469] Zie hoofdstuk 1, paragraaf 3.2.1.

hoeverre een beperking van de demonstratievrijheid op grond van de Wabo voldoende voorzienbaar is voor demonstranten.

Bij deze verdragsrechtelijke toetsing is het van belang om nog te wijzen op het volgende. Zoals gezegd, laat het EHRM verdragsstaten een zekere mate van beoordelingsruimte – de 'margin of appreciation' – ten aanzien van het vereiste dat een beperking van een verdragsrecht noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Deze mate van beoordelingsruimte kan per geval verschillen, afhangend van de omstandigheden van het geval. In sommige gevallen is de mate van beoordelingsruimte ruimer, in andere gevallen is die beperkter.

Het EHRM merkt Roma, Sinti en Travellers aan als gemarginaliseerde groepen. Zo overweegt het Hof in D.H. e.a./Tsjechië: 'The Court notes that as a result of their turbulent history and constant uprooting the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority. As the Court has noted in previous cases, they therefore require special protection.'[470] Het Hof beschouwt Sinti eveneens als kwetsbaar. Ook zij verdienen daarom in het bijzonder bescherming.[471] Deze bescherming zien we terug in de overweging van het Hof dat verdragsstaten de kwetsbare positie van deze groepen moeten meewegen wanneer zij een inbreuk maken op een verdragsrecht, in het bijzonder bij de vraag of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. De mate van beoordelingsruimte wordt op deze wijze beperkt, zo blijkt onder meer uit de zaak Winterstein e.a./Frankrijk.[472]

In deze Franse zaak gaat het over de uitzetting van Roma- en Traveller-families die al jaren met woonwagens op dezelfde plek wonen. Volgens de Franse autoriteiten handelden deze families in strijd met het bestemmingsplan, door zonder vergunning aldaar standplaats in te nemen met hun woonwagens. De families dreigden dwangsommen te verbeuren, indien zij geen gehoor zouden geven aan het bevel om hun woonwagenkamp te verwijderen.[473] De families betogen dat dit een ongerechtvaardigde inbreuk is op hun recht op respect voor privé- en familieleven ex artikel 8 EVRM. Over de vraag of de inbreuk op hun recht noodzakelijk is in een democratische samenleving, oordeelt het EHRM allereerst dat verdragsstaten een zekere mate van beoordelingsruimte toekomt.[474] Bij deze mate van beoordelingsruimte moet de positie van de Roma- en Traveller-families worden meegewogen. Het Hof overweegt: 'Lastly, the vulnerable position of Roma and Travellers as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases. To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the way of life of the Roma and Travellers.'[475]

Uit het voorgaande blijkt dat verdragsstaten bij de beperkingen van verdragsrechten in het bijzonder aandacht dienen te besteden aan de – vaak kwetsbare – positie van Roma, Sinti en Travellers. De mate van beoordelingsruimte die hun toekomt bij de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving wordt daarmee beperkt. Dit is relevant in het kader van dit onderzoek, omdat in een aantal gevallen waarin woonwagenkampdemonstraties zijn beperkt, het demonstraties van Sinti betrof.[476]

Tot slot nog twee opmerkingen. Wat een rol kan spelen bij de belangenafweging die het bevoegd gezag dient te maken op grond van het noodzakelijkheidsvereiste, is de lange duur van de woonwa-

[470] EHRM 13 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, appl.nr. 57325/00 (D.H. e.a./Tsjechië), par. 182.
[471] EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, appl.nr. 27238/95 (Chapman/Verenigd Koninkrijk), par. 62-63.
[472] EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk).
[473] EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk), par. 21-25.
[474] EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk), par. 148.
[475] EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk), par. 148.
[476] Zie bijvoorbeeld uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658).

genkampdemonstratie. Volgens het EHRM kan het lang(er) voortduren van een overlast veroorzakende demonstratie ervoor zorgen dat overheidsingrijpen na verloop van tijd steeds meer gerechtvaardigd is.[477]

In het kader van de bestuurlijke herstelsanctie zou, gelet op Primov e.a./Rusland, de plicht kunnen bestaan voor het bevoegd gezag om te kijken naar een alternatieve locatie, waar het plaatsen van woonwagens niet in strijd zou zijn met het daar geldende bestemmingsplan.[478]

3.3 Toetsing van de geanalyseerde uitspraken

In de vorige paragraaf hebben we gezien in hoeverre de woonwagenkampdemonstratiebeperkende maatregelen die we zijn tegenkomen in de veertien geanalyseerde uitspraken, zich verhouden tot de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. In deze paragraaf toetsen we of de oordelen van de voorzieningenrechters in deze kwestie in lijn zijn met het recht.

Zoals wij reeds in paragraaf 3.1.1 opmerkten, overweegt de voorzieningenrechter in één van de veertien geanalyseerde uitspraken ten onrechte dat de actie niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt vanwege het enkele feit dat deze niet plaatsvond een openbare plaats.[479] Het feit dat niet actie wordt gevoerd op een openbare plaats, ontneemt op zichzelf immers nog niet de grondwettelijke bescherming van deze actie.

Uit deze uitspraak blijkt echter niet of de actie van de woonwagenbewoners de karakterbepalende elementen van een beschermde betoging bevat. Het college voert aan dat de woonwagenbewoners zelf hebben aangegeven dat hun actie niet ziet op het uiten van een gemeenschappelijke mening, maar op het feitelijk bewonen van het perceel. De voorzieningenrechter lijkt dit eveneens aan te nemen. Als ook wij aannemen dat dit het geval is, valt de actie van de woonwagenbewoners inderdaad niet te kwalificeren als beschermde betoging, zij het op andere gronden dan die waarop het oordeel van de voorzieningenrechter steunt. De uitkomst van de zaak zou in dat geval juist zijn. De bestuurlijke herstelsanctie is dan inderdaad geen beperking van het demonstratierecht.

In twee van de veertien geanalyseerde uitspraken oordelen de voorzieningenrechters dat de actie van de woonwagenbewoners geen beschermde betoging (meer) is en dat daarom de bestuurlijke herstelsanctie geen beperking is van het recht tot betoging.[480] Volgens hen is van strijd met de grondwettelijke beperkingssystematiek dan ook geen sprake.

Dit oordeel is in lijn met het recht. In beide zaken is gebleken dat de woonwagenbewoners wonen op de plaats waar zij een standplaats in hebben genomen met hun woonwagen. Het uiten van een gemeenschappelijke mening is niet (meer) primair het doel van hun verblijf. Hun verblijf kan derhalve niet worden gekwalificeerd als beschermde betoging. Van strijd met de grondwettelijke beperkingssystematiek is dan inderdaad ook geen sprake.

In drie van de veertien geanalyseerde uitspraken oordelen de voorzieningenrechters dat de beschermde woonwagenkampdemonstratie beperkt kan worden door middel van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan.[481] Hiertoe overwegen zij dat het verbod op bestemmingsplanstrijdig gebruik niet is gericht op de inhoud van het recht tot betoging en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Zij overwegen voorts dat is gesteld, noch gebleken dat de

[477] Zo volgt onder meer uit EHRM 3 oktober 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1003DEC000927881, appl.nr. 9278/81 en 9415/81 (G. en E./Noorwegen) en EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).
[478] EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 131.
[479] Het betreft uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).
[480] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 11 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOVE:2020:386); uitspraak 12 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBMNE:2020:1738).
[481] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 2 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4547); uitspraak 3 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2018:4549); uitspraak 4 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5839).

woonwagenkampdemonstratie niet elders in de gemeente kon plaatsvinden zonder daarmee strijd met het bestemmingsplan op te leveren.

De voorzieningenrechters lijken te oordelen dat het opleggen van de bestuurlijke herstelsanctie mogelijk is op grond van de leer van de algemene beperkingen in combinatie met de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing. Daar kan men ook anders over denken. De bestuurlijke herstelsanctie is gericht op de vorm van de demonstratie die in deze gevallen zeer verknoopt is met de inhoud van de demonstratie. Een principieel standpunt van de voorzieningenrechters over deze kwestie blijft uit in de uitspraken waarin voorzieningenrechters slechts overwegen dat is gesteld, noch gebleken dat de woonwagenkampdemonstratie niet elders in de gemeente kon plaatsvinden, zonder daarmee strijd met het bestemmingsplan op te leveren.

In vier van de veertien geanalyseerde uitspraken oordelen voorzieningenrechters dat de beschermde woonwagenkampdemonstratie niet zonder meer beperkt kan worden door middel van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, opgelegd wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik.[482] Een van hen toetst de op grond van de Wabo opgelegde beperking van een woonwagenkampdemonstratie aan de beperkingssystematiek van de Wet openbare manifestaties.[483] Hiermee lijkt hij te impliceren dat de beperking zijn grondslag had moeten vinden in deze wet. Hoewel een beperking op grond van de Wet openbare manifestaties de voorkeur verdient, sluit dit een beperking op grond van de Wabo niet per definitie uit. Het was derhalve wenselijk geweest als de rechter had aangegeven waarom hij de opgelegde Wabo-beperking toetst aan de eisen die de Wet openbare manifestaties stelt aan een beperking.

De drie andere voorzieningenrechters overwegen dat het verbod op bestemmingsplanstrijdig gebruik niet is gericht op de inhoud van het recht tot betoging en de manier waarop daaraan invulling wordt gegeven. Het verbod tast het demonstratierecht echter wel wezenlijk aan. De demonstranten konden niet elders met hun woonwagenkamp demonstreren zonder daarmee in strijd met het bestemmingsplan te handelen.[484]

Dit oordeel lijkt niet geheel in lijn met het recht te zijn. Indien het recht tot betoging feitelijk onmogelijk wordt gemaakt, is het opleggen van een bestuurlijke herstelsanctie niet mogelijk. Aangezien niet elders met woonwagens kon worden gedemonstreerd, zonder daarmee te handelen in strijd met het bestemmingsplan, resulteert de bestuurlijke herstelsanctie in het onmogelijk maken van deze specifieke vorm van demonstreren. In zoverre kunnen wij ons vinden in het oordeel. De voorzieningenrechters gaan er echter aan voorbij dat het verbod op het gebruik van woonwagens is gericht op de manier waarop invulling wordt gegeven aan de inhoud van het recht tot betoging.

In vier van de geanalyseerde zaken heeft het bevoegd gezag beperkingen opgelegd op grond van de Wet openbare manifestaties.[485] In de eerste zaak heeft de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom beperkingen gesteld aan de betoging. Deze beperkingen hebben geen betrekking op de inhoud en leveren derhalve geen strijd op met artikel 5 lid 3 Wom. De voorzieningenrechter oordeelt echter dat de burgemeester onvoldoende aannemelijk heeft kunnen maken dat de beperking van de duur van de betoging tot een maand ten dienste stond van een van de drie doelcriteria. Aannemende dat dit inderdaad het geval is, was deze beperking gelet op artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom niet in lijn met de grondwettelijke beperkingssystematiek.

[482] Deze uitspraken zijn achtereenvolgend: uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658); uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

[483] Uitspraak 1 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBROT:2018:8658).

[484] Uitspraak 7 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2018:11238); uitspraak 8 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:6087); uitspraak 10 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2019:9007).

[485] Uitspraak 5 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBDHA:2018:13995); uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160); uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513); uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

De demonstranten in de tweede zaak hebben geen kennisgeving gedaan van hun actie.[486] Hun actie vond plaats in de gemeente Buren. Op grond van artikel 2:3 lid 1 van de APV gemeente Buren 2016 in samenhang met artikel 4 lid 1 Wom, hadden de woonwagenbewoners dit wel moeten doen. De burgemeester heeft de woonwagenbewoners gelast hun actie te beëindigen, omdat hij meent dat deze niet meer is te kwalificeren als betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties. Voor zover het wel een betoging is, baseert hij deze last op de Wet openbare manifestaties. Zo verwijst hij in de voorlopige voorzieningsprocedure naar artikel 11 Wom.

De voorzieningenrechter is het met de burgemeester eens dat er geen sprake is van een beschermde betoging. Uit de uitspraak blijkt niet dat de woonwagenbewoners naast het actievoeren via Facebook nog op enige andere wijze hun gemeenschappelijke mening uiten. Het is dan ook niet onbegrijpelijk dat de rechter vanwege het ontbreken van het element van gemeenschappelijke meningsuiting tot dezelfde conclusie komt als de burgemeester.[487]

De burgemeester heeft in deze zaak zonder expliciete grondslag de woonwagenbewoners gelast hun actie te beëindigen. De beperking is derhalve niet in lijn met het recht; negatief overheidsingrijpen vereist immers een wettelijke grondslag. De voorzieningenrecht heeft dit evenwel niet in zijn oordeel betrokken. Het had wel in de rede gelegen om dit te doen.

In de derde zaak hebben de demonstranten een kennisgeving gedaan van hun betoging. De burgemeester heeft vervolgens op grond van artikel 5 lid 1 Wom beperkingen aan de betoging verbonden die onder meer inhouden dat het gebruik van woonwagens niet is toegestaan. Hierbij heeft hij toegelicht dat de beperkingen strekken ter bescherming van de gezondheid van de demonstranten en de verkeersveiligheid, en ter voorkoming van verdere wanordelijkheden.[488] Is dit verbod op het gebruik van woonwagens in lijn met de grondwettelijke beperkingssystematiek?

In beginsel kunnen beperkingen worden gesteld ten aanzien van mee te voeren materialen of voertuigen, zoals woonwagens. In dit verband is een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 9 juli 2020 vermeldenswaard. De voorzieningenrechter oordeelt in deze uitspraak dat het verbod om met landbouwvoertuigen te demonstreren rechtmatig is. Daarbij acht hij van belang dat het niet om een absoluut verbod gaat om te demonstreren, maar slechts een verbod op de specifieke vorm van demonstreren, dat het verbod in tijd is beperkt en dat wordt voldaan aan artikel 2 Wom.[489]

Een verbod op het gebruik van woonwagens dient noodzakelijk te zijn en ten dienste te staan aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. In de onderhavige zaak komt de voorzieningenrechter tot de slotsom dat de burgemeester onvoldoende heeft kunnen aantonen dat het verbod op het gebruik van woonwagens ten dienste stond aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. Als we aannemen dat dit het geval is, was deze beperking reeds daarom niet in lijn met de grondwettelijke beperkingssystematiek. Het oordeel van de voorzieningenrechter lijkt derhalve in lijn te zijn met het recht.

De voorzitter van de veiligheidsregio Limburg-Noord heeft in de laatste zaak een aantal voorschriften verbonden aan de door de demonstranten aangemelde betoging.[490] Hij was hiertoe bevoegd op grond van artikel 39 lid 1 sub d Wet veiligheidsregio's in samenhang met de Wet openbare manifestaties. Gelet op de heersende COVID-19 pandemie, heeft hij onder meer een gebruiksverbod op woonwagens opgelegd om te voorkomen dat verzoekers en de anderen in een situatie terechtkomen die niet uitnodigt anderhalve meter afstand tot een ander te houden en dat publiek zich bij de demonstranten en de anderen verzamelt. Hij heeft tevens beperkingen gesteld ten aanzien van de locatie van de demonstratie. De betoging dient overeenkomstig dit voorschrift plaats te vinden op een grasveld naast het gemeentehuis. Met deze locatiekeuze worden opstoppingen en groepsvorming bij de ingang van het gemeentehuis voorkomen. De demonstranten vinden deze locatiekeuze ongeschikt, omdat zij in het zicht willen staan van het gemeentehuis.

[486] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[487] Uitspraak 9 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBGEL:2019:160).
[488] Uitspraak 13 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:4513).
[489] Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2417.
[490] Uitspraak 14 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBLIM:2020:8339).

De voorzieningenrechter oordeelt dat, gelet op de COVID-19 pandemie, de beperkingen ten dienste staan aan het belang van de bescherming van de gezondheid. Men kan zich afvragen in hoeverre deze beperkingen de gezondheid daadwerkelijk beschermden. Als de woonwagens ver genoeg uit elkaar staan en de demonstranten zich slechts bij hun eigen woonwagen ophouden, bestaat er immers weinig risico dat het coronavirus wordt verspreid. Tevens kan worden afgevraagd in hoeverre de woonwagenkampdemonstratie publiek aantrekt. De beperking ten aanzien van de locatiekeuze zou opstoppingen en groepsvorming bij de ingang van het gemeentehuis voorkomen. Gesteld dat dit klopt, zou de beperking inderdaad de gezondheid kunnen beschermen. Bij opstoppingen en groepsvorming bestaat risico op verspreiding van het coronavirus.

Dan resteert nog de vraag of de beperkingen noodzakelijk waren. Dit blijkt niet zonder meer uit het oordeel van de voorzieningenrechter. Hij oordeelt slechts dat hij de beperkingen redelijk acht. In zoverre staat zijn oordeel op gespannen voet met de verdragsrechtelijke eis dat iedere beperking noodzakelijk dient te zijn.

Tot slot moet nog worden gewezen op het oordeel in de civielrechtelijke zaak.[491] Aangezien de voorzieningenrechter geen inhoudelijk oordeel vormt over de bestuurlijke herstelsanctie, toetsen wij zijn oordeel in deze paragraaf niet aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek.

3.4 Samenvatting

De tweeledige onderzoeksvraag van deze paragraaf luidt: '(1) Valt de woonwagenkampdemonstratie onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid, en (2) voldoen de momenteel in Nederland gehanteerde beperkingsmethoden ten aanzien van een dergelijke demonstratie aan de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen?'

In paragraaf 3.1 hebben we geconcludeerd dat de woonwagenkampdemonstratie in beginsel onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid valt, dat wil zeggen onder het recht tot betoging ex artikel 9 Gw en onder het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM.

Dit kan evenwel anders zijn in de gevallen waarin de woonwagenbewoners erkennen dat het doel van de actie niet meer primair ziet op het uiten van een gemeenschappelijke mening, maar op wonen. Dat een actie primair is gericht op het uiten van een gemeenschappelijke mening is immers een belangrijke voorwaarde om de actie als een grondwettelijk beschermde betoging te kunnen kwalificeren.

Tevens zijn we in de paragrafen 3.2 en 3.3 tot de conclusie gekomen dat een beperking van de woonwagenkampdemonstratie op grond van de Wet openbare manifestaties in beginsel voldoet aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Het is evenwel van belang dat een dergelijke beperking noodzakelijk is en ten dienste staat aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen.

De bestuurlijke herstelsanctie valt in beginsel niet te plaatsen binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Zo voldoet het niet aan het stelsel van de bijzondere beperkingen en verhoudt het zich minder goed tot het verdragsrechtelijke wettigheids- en legitimiteitsvereiste. Dit betekent echter niet dat het onmogelijk is om een bestuurlijke herstelsanctie op te leggen in het geval van de woonwagenkampdemonstratie. Deze beperking zou haar rechtvaardiging kunnen vinden in de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten. Ook biedt de leer van het kernrecht en het daaraan connexe verspreidingsrecht soelaas, op voorwaarde dat aan de demonstratievorm – het demonstreren met gebruikmaking van woonwagens – wel 'gebruik van enige betekenis' moet worden gelaten. Indien uit de bewoording of strekking van de bestuurlijke herstelsanctie volgt dat het gebruik van woonwagens categorisch is uitgesloten, staat dit op gespannen voet met deze voorwaarde.

Het is evenwel van belang dat niet te eenvoudig toepassing wordt gegeven aan het kernrechtleerstuk. De regering heeft bewust gekozen voor een stelsel van bijzondere beperkingen. Het voornoem-

[491] Uitspraak 6 van bijlage 1 (ECLI:NL:RBOBR:2018:5854).

de leerstuk is min of meer van de hand gewezen. Indien toch hieraan toepassing wordt gegeven, verdient het aanbeveling dat het bevoegd gezag dit gebruik goed motiveert.

Tot slot moet worden geconcludeerd dat de opgelegde bestuurlijke herstelsancties en de opgelegde beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties die we zijn tegengekomen in de veertien geanalyseerde uitspraken en de oordelen van voorzieningenrechters hierover, niet allemaal in lijn lijken te zijn met het recht. In zes van de oordelen overwegen voorzieningenrechters dat de bestuurlijke herstelsanctie niet is gericht op de wijze waarop invulling gegeven aan de inhoud van het recht tot betoging. Bij de juistheid hiervan hebben wij zo onze twijfels. Tevens kan uit drie van deze oordelen niet zonder meer worden opgemaakt of de bestuurlijke herstelsanctie de uitoefening van die specifieke vorm van demonstreren onmogelijk maakte, terwijl dit wel van belang is voor de vraag of deze beperking rechtvaardig was. Een laatste punt van kritiek is dat een voorzieningenrechter in een van de uitspraken niet ingaat op de vraag of de gestelde beperkingen die waren opgelegd op grond van de Wet openbare manifestaties noodzakelijk waren in de zin van artikel 11 lid 2 Wom, terwijl dit wel voor de hand had gelegen.

4. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de volgende centrale onderzoeksvraag: is het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd, te kwalificeren als een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betoging, en wat zijn de beperkingsmogelijkheden ten aanzien van dergelijke betogingen op grond van huidige wet- en regelgeving?

Het antwoord op deze vraag luidt als volgt: het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd, is in beginsel te kwalificeren als grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betoging. Op grond van een analyse van veertien rechterlijke uitspraken inzake woonwagenkampdemonstraties die wij hebben getoetst aan het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader zoals weergegeven in hoofdstuk 1 van onze onderzoek, zijn wij tot de conclusie gekomen dat beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties en beperkingen in de vorm van bestuurlijke herstelsancties in beginsel voldoen aan de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen. Wij sluiten bovendien niet uit dat ook andere beperkingsmogelijkheden – bijvoorbeeld via het civiele recht – hieraan kunnen voldoen.

Om tot de bovenstaande conclusie te kunnen komen, hebben we in hoofdstuk 1 van ons onderzoek het grondwettelijke en internationaalrechtelijke kader van de demonstratievrijheid in beeld gebracht. Aan de hand van een analyse van de wetsgeschiedenis, literatuur en jurisprudentie hebben we de karakterbepalende elementen van de betoging ex artikel 9 Gw en de vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM vastgesteld. Zo is het bij een betoging ex artikel 9 Gw van belang dat er sprake is van een collectief dat het doel heeft om in het openbaar een gemeenschappelijke mening te uiten. Voor de vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM gelden daarnaast nog als karakterbepalende elementen dat de actie niet van erg korte duur is en vreedzaam verloopt.

In het eerste hoofdstuk van ons onderzoek hebben we tevens gezien dat de grondwettelijke beperkingssystematiek uitgaat van een stelsel van bijzondere beperkingen. Voor wat betreft betogingen vinden we dit stelsel in artikel 9 lid 1 Gw alsmede in artikel 9 lid 2 Gw in samenhang met de Wet openbare manifestaties. Kort gezegd komt het erop neer dat een beperking van het demonstratierecht moet zijn gebaseerd op een wet in formele zin ('behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw) of – voor zover het gaat om lagere regelgeving – een formeelwettelijke grondslag moet hebben en ten dienste moet staan aan de drie doelcriteria (artikel 9 lid 2 Gw). De verdragsrechtelijke beperkingssystematiek die is neergelegd in artikel 11 lid 2 EVRM, schrijft voor dat een beperking van het demonstratierecht bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

In dit hoofdstuk hebben we in paragraaf 2 aan de hand van een analyse van veertien rechterlijke uitspraken gezien op welke wijzen de woonwagenkampdemonstratie in Nederland wordt beperkt en hoe verschillende voorzieningenrechters hierover oordelen. Uit deze analyse volgt het beeld dat de

woonwagenkampdemonstratie wordt beperkt door middel van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan, de bestuurlijke herstelsanctie, of door middel van een beperking op grond van de Wet openbare manifestaties. De oordelen van de voorzieningenrechters omtrent de bestuurlijke herstelsanctie staan meer dan eens diametraal tegenover elkaar. Zo zijn er voorzieningenrechters die oordelen dat deze vorm van beperken in lijn is met het recht en voorzieningenrechters die oordelen dat dit niet het geval is.

We hebben in paragraaf 2 tevens gezien hoe voorzieningenrechters oordelen over de status van de woonwagenkampdemonstratie. Ook in dit oordeel staan zij meer dan eens lijnrecht tegenover elkaar. Zo zijn er voorzieningenrechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging en voorzieningenrechters die oordelen dat dit niet het geval is.

Een verklaring voor deze uiteenlopende oordelen kan deels worden gezocht in normatieve verschillen, maar ook deels in verschillen in de feitencomplexen.

Om de vraag te beantwoorden of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging, is in paragraaf 3.1 deze specifieke vorm van demonstreren getoetst aan het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader. In paragraaf 3.2 hebben we getoetst of de verschillende wijzen waarop de woonwagenkampdemonstratie is beperkt, voldoen aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek.

Kort en goed kan worden geconcludeerd dat de woonwagenkampdemonstratie in beginsel onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid valt, in de zin van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw als het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM. De woonwagenkampdemonstratie valt derhalve in beginsel te kwalificeren als een beschermde betoging.

Dit kan evenwel anders zijn in de gevallen waarin (de woonwagenbewoners erkennen dat) het doel van de actie niet meer primair ziet op het uiten van een gemeenschappelijke mening, maar op wonen. Dat een actie primair is gericht op het uiten van een gemeenschappelijke mening, is immers een belangrijke voorwaarde om de actie als beschermde betoging in de zin van artikel 9 Gw te kunnen kwalificeren.

Tevens kan worden geconcludeerd dat een beperking van de woonwagenkampdemonstratie op grond van de Wet openbare manifestaties valt te plaatsen binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Dat betekent echter niet zonder meer dat deze beperkingsmethode voldoende soelaas biedt ten aanzien van het beperken van de woonwagenkampdemonstratie. In de regel vormt de woonwagenkampdemonstratie namelijk geen gevaar voor de gezondheid – uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld ten tijde van een pandemie – of het verkeer. Tevens lijken woonwagenkampdemonstraties in de regel geen (dreiging van) wanordelijkheden te veroorzaken. In zoverre zou een beperking van de woonwagenkampdemonstratie derhalve niet eenvoudig ten dienste staan aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. En zelfs als zij dat al staan, is het nog de vraag of de beperking wel noodzakelijk is in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM.

Wellicht dat een oplossing kan worden gevonden via de weg van de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex artikel 9 lid 1 Gw, bijvoorbeeld in de vorm van een civielrechtelijke vordering uit hoofde van onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW. Bovendien kan mogelijk een oplossing worden gevonden in een van de grondrechtbeperkende leerstukken waarvan de regering bij de grondwetswijziging van 1983 heeft aangegeven dat zij in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegepast of die de regering destijds min of meer van de hand heeft gewezen. In paragraaf 3 hebben we gezien dat er ruimte bestaat om een verbod op het gebruik van woonwagens door middel van een bestuurlijke herstelsanctie te rechtvaardigen door toepassing van de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten dan wel door toepassing van de leer van het kernrecht en het daaraan connexe verspreidingsrecht.

Laatstgenoemd leerstuk biedt ruimte aan een beperking van de vorm van de demonstratie – het gebruik van de woonwagens – zonder dat deze beperking ten dienste moet staan aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. Voorwaarde is wel dat aan deze demonstratievorm wel ‘gebruik van enige betekenis’ moet worden gelaten. Indien uit de bewoording of strekking van de bestuurlijke herstelsanctie blijkt dat gebruik van woonwagens categorisch is uitgesloten, staat dit op

gespannen voet met deze voorwaarde. De bestuurlijke herstelsancties die werden opgelegd in de door ons geanalyseerde zaken, hadden een dergelijke strekking.

Indien toepassing wordt gegeven aan een van deze leerstukken, dient echter wel terughoudendheid te worden betracht. De regering heeft destijds immers bewust gekozen voor een stelsel van bijzondere beperkingen. Het verdient derhalve aanbeveling dat een eventuele toepassing van deze leerstukken bij een woonwagenkampdemonstratie goed wordt gemotiveerd.

5. Bijlage 1: samenvatting rechterlijke uitspraken

Gezien het niet geringe aantal te bespreken uitspraken, beperken wij ons bij onderstaande samenvattingen tot het bespreken van de voor de uitkomst relevante feiten en het rechterlijk oordeel, hetgeen al veel lezenswaardige stof oplevert. Voor het procesverloop en een uitgebreid feitenrelaas verwijzen we naar de uitspraken zelf. De zaken staan op chronologische volgorde en zijn genummerd van 1 tot 14.

1. Rechtbank Rotterdam 19 oktober 2018
2. Rechtbank Gelderland 23 oktober 2018
3. Rechtbank Gelderland 23 oktober 2018
4. Rechtbank Oost-Brabant 9 november 2018
5. Rechtbank Den Haag 21 november 2018
6. Rechtbank Oost-Brabant 26 november 2018
7. Rechtbank Limburg 29 november 2018
8. Rechtbank Oost-Brabant 7 december 2018
9. Rechtbank Gelderland 17 januari 2019
10. Rechtbank Limburg 8 oktober 2019
11. Rechtbank Overijssel 31 januari 2020
12. Rechtbank Midden-Nederland 22 april 2020
13. Rechtbank Limburg 24 juni 2020
14. Rechtbank Limburg 28 oktober 2020

1. Rechtbank Rotterdam 19 oktober 2018

Een groep Sinti (hierna: verzoekers) zonder vaste woon- of verblijfplaats heeft op 1 oktober 2018 drie caravans en een vouwwagen geplaatst op een groenstrook tussen woonwagenstandplaatsen in Spijkenisse, waar zij sindsdien verblijven.[492] Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nissewaard (hierna: het college) legt verzoekers een last onder bestuursdwang op, op grond waarvan zij de groenstrook moeten ontruimen en terugbrengen naar de staat zoals verzoekers deze aantroffen voor de ingebruikname.

Het college stelt dat verzoekers niet op de groenstrook mogen blijven staan, omdat dat in strijd is met het bestemmingsplan en omdat verzoekers ook ergens anders zouden kunnen staan.[493] Ter zitting betogen verzoekers dat het hun niet per se gaat om een standplaats op deze groenstrook, maar dat zij met deze actie het college willen bewegen om uitvoering te geven aan het Beleidskader.[494] Zij willen dat het college weer standplaatsen beschikbaar gaat stellen voor woonwagens. Er wordt door verzoekers op verschillende wijzen ruchtbaarheid gegeven aan dit standpunt.[495]

De voorzieningenrechter gaat niet inhoudelijk in op de verscheidene stellingen die verzoekers aandragen omtrent de legalisatie van hun verblijf. Hij is echter wel van oordeel dat het verblijf van verzoekers moet worden aangemerkt als betoging in de zin van artikel 9 Gw. Door de verscheidene

[492] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 1.
[493] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 4.
[494] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[495] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 2 en 3.

wijzen waarop zij ruchtbaarheid geven aan hun standpunt, heeft hun actie namelijk het kenmerk van het uiten van gemeenschappelijke gedachten op politiek en maatschappelijke gebied. Er is weliswaar sprake van een element van feitelijke dwang, maar dat is niet overheersend, mede omdat verzoekers hebben aangegeven ermee kunnen leven als het college een andere plaats om te verblijven aanwijst. Omdat er sprake is van een betoging, houdt de last onder bestuursdwang daarom feitelijk een verbod op het voortzetten van deze betoging in.[496]

De voorzieningenrechter oordeelt voorts dat de betoging van verzoekers vooraf wel schriftelijk had moeten worden aangemeld, zodat de burgemeester gebruik had kunnen maken van zijn beperkingsbevoegdheden. Dit is niet gebeurd. In beginsel is de burgemeester derhalve bevoegd om de betoging te verbieden op grond van artikel 5 Wom. Gelet op artikel 2 Wom in samenhang met artikel 11 EVRM en artikel 9 Gw kan hij van deze bevoegdheid echter enkel gebruik maken om de in de doelcriteria opgesomde belangen te beschermen. Met de betoging van verzoekers is geen van deze belangen in het gedrang gekomen. Het college heeft weliswaar aannemelijk gemaakt dat er met de betoging enige vorm van overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden. Deze overlast kan echter niet worden aangemerkt als wanordelijkheden in de zin van voornoemde wetsartikelen. De overlast is derhalve onvoldoende reden om de betoging te verbieden. Bovendien staan de burgemeester bij overlast van een betoging ook andere, minder verstrekkende maatregelen ter beschikking zoals het stellen van voorschriften en beperkingen over bijvoorbeeld open vuur of geluidsoverlast. Bij overtreding van dergelijke voorschriften kan de burgemeester alsnog besluiten tot een verbod op de betoging. Daarvan is nu echter geen sprake.[497] Gelet daarop is de voorzieningenrechter van oordeel dat er op dit moment geen grond is voor de burgemeester om de betoging te beëindigen.[498]

Opvallend in deze zaak is dat de voorzieningenrechter oordeelt dat de actie van verzoekers is aan te merken als een betoging in de zin van artikel 9 Gw, ondanks dat verzoekers daar geen beroep op doen. Voorts valt op dat de voorzieningenrechter uitgebreid ingaat op de vraag of de betoging wel of niet mag worden verboden, maar niet of dit wel mag geschieden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik.

2. Rechtbank Gelderland 23 oktober 2018

Een groep Sinti (hierna: verzoekers) heeft op 11 oktober 2018 op een gedeelte van een perceel caravans dan wel vouwwagens geplaatst waarin zij sindsdien verblijven. Dit perceel heeft de bestemming 'groen'. Verweerder, het college van de burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe (hierna: het college), heeft verzoekers aangeschreven de door hen geplaatste kampeermiddelen dan wel bouwwerken te verwijderen wegens strijd met het bestemmingsplan.[499]

Verzoekers erkennen dat hun verblijf op het perceel in strijd is met het bestemmingsplan en daarmee met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zij stellen echter dat hun verblijf aldaar is te kwalificeren als een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Het gaat verzoekers niet om een standplaats voor henzelf op dit specifieke perceel. Met deze actie willen zij verweerder bewegen om uitvoering te geven aan het Beleidskader.[500] Er wordt door verzoekers op verschillende wijzen ruchtbaarheid gegeven aan hun standpunt. Zij stellen dat de last onder bestuursdwang een feitelijk verbod op het voortzetten van de betoging inhoudt. Het college is hiertoe niet bevoegd, omdat dit in strijd is met artikel 9 Gw. Zij verwijzen in dit verband naar de reeds besproken uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 oktober 2018.[501]

De voorzieningenrechter komt echter tot een geheel ander oordeel dan de rechtbank Rotterdam in haar uitspraak van 19 oktober 2018. Hij oordeelt namelijk dat ondanks het feit dat er een grondrecht in het geding zou kunnen zijn, dit nog niet betekent dat het verbod om zonder omgevingsver-

[496] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 5.1.
[497] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 5.2.
[498] Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658, r.o. 5.3.
[499] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 2.
[500] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[501] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 4.

gunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, terzijde wordt gesteld. Daartoe acht hij van belang dat het gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Hierbij verwijst hij naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Voorts acht de voorzieningenrechter het van belang dat gesteld noch gebleken is dat er elders in de gemeente voor verzoekers geen locaties beschikbaar zijn om aandacht te vragen voor hun standpunt.[502] Gelet op het bovenstaande was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen het bestemmingsplanstrijdig gebruik.[503]

De voorzieningenrechter oordeelt voorts dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat, op grond waarvan het college zou moeten afzien van handhavend optreden. Het college is immers niet bereid standplaatsen op het perceel te legaliseren. De verwijzing van verzoekers naar het Beleidskader maakt evenmin dat sprake is van concreet zicht op legalisatie. Het Beleidskader schept, anders dan verzoekers betogen, slechts een zorgplicht voor gemeenten om beleid te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende faciliteert en beschermt.[504]

Bovenstaande, en al het overige in acht nemende, komt de voorzieningenrechter tot het voorlopige oordeel dat het besluit naar verwachting stand zal houden in bezwaar. Het verzoek wordt derhalve afgewezen.[505]

Opvallend in deze zaak is dat de voorzieningenrechter in het midden laat of er daadwerkelijk sprake is van een beschermde betoging, maar wel in gaat op de vraag of een dergelijke betoging beperkt kan worden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik. Ook opvallend is dat de burgemeester verzoekers heeft aangeschreven, terwijl het college bevoegd was. In rechtsoverweging 3 gaat de voorzieningenrechter in op deze kwestie.

3. Rechtbank Gelderland 23 oktober 2018

Verzoekers hebben op vrijdag 12 oktober 2018 op het perceel caravans en campers geplaatst waarin zij sindsdien verblijven.[506] Het perceel heeft de bestemming 'agrarisch met waarden - komgebied'.[507] Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Buren (hierna: het college), heeft verzoekers gelast het perceel te verlaten en alle voertuigen te verwijderen en verwijderd te houden wegens strijd met het bestemmingsplan.

Verzoekers erkennen dat hun verblijf op het perceel in strijd is met het bestemmingsplan en daarmee met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zij stellen echter dat hun verblijf aldaar is te kwalificeren als een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Het gaat verzoekers niet om een standplaats voor henzelf op dit specifieke perceel. Met deze actie willen zij verweerder bewegen om uitvoering te geven aan het Beleidskader.[508] Er wordt door verzoekers op verschillende wijzen ruchtbaarheid gegeven aan hun standpunt. Zij stellen dat de last onder bestuursdwang een feitelijk verbod op het voortzetten van de betoging inhoudt. Het college is hiertoe niet bevoegd, omdat dit in strijd is met artikel 9 Gw. Zij verwijzen in dit verband naar de reeds besproken uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 oktober 2018.[509]

De voorzieningenrechter oordeelt dat ondanks het feit dat er een grondrecht in het geding zou kunnen zijn, dit nog niet betekent dat het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, ter zijde wordt gesteld. Daartoe acht hij van belang dat het gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het grondrecht of

[502] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 5.1.
[503] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 5.3.
[504] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 6 t/m 7.1.
[505] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547, r.o. 10.
[506] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 2.
[507] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 3.
[508] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[509] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 3.

de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Hierbij verwijst hij naar een uitspraak van de Afdeling. Voorts acht de voorzieningenrechter het van belang dat gesteld noch gebleken is dat er elders in de gemeente voor verzoekers geen locaties beschikbaar zijn om aandacht te vragen voor hun standpunt.[510] Gelet op het bovenstaande was het college bevoegd om handhavend op te treden tegen het bestemmingsplanstrijdig gebruik.[511]

De voorzieningenrechter oordeelt voorts dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat, op grond waarvan het college zou moeten afzien van handhavend optreden. Het college is immers niet bereid standplaatsen op het perceel te legaliseren. De verwijzing van verzoekers naar het Beleidskader maakt evenmin dat sprake is van concreet zicht op legalisatie. Het Beleidskader schept, anders dan verzoekers betogen, slechts een zorgplicht voor gemeenten om beleid te ontwikkelen dat het woonwagenleven voldoende faciliteert en beschermt.[512]

De voorzieningenrechter komt – alles in acht nemende – tot het voorlopige oordeel dat het besluit naar verwachting stand zal houden in bezwaar. Het verzoek wordt derhalve afgewezen.[513]

Opvallend is dat het inhoudelijke oordeel van de voorzieningenrechter identiek is aan het inhoudelijke oordeel in de andere uitspraak van de rechtbank Gelderland van 23 oktober 2018.[514] De bevoegdheidskwestie van de burgemeester en het college speelt in deze zaak echter niet.

4. Rechtbank Oost-Brabant 9 november 2018

Verzoekers hebben een perceel in gebruik genomen als standplaats voor hun woonwagens/caravans. Daarbij zijn rondom de woonwagens, als bij de toegang van het perceel, aarden wallen gemaakt. Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Mill en Sint Hubert (hierna: het college), heeft verzoekers gesommeerd het terrein te verlaten. Omdat hier geen gehoor aan werd gegeven, heeft het college een last onder dwangsom, en vervolgens een last onder bestuursdwang, opgelegd wegens strijd met het bestemmingsplan. Daarin werden verzoekers gelast hun woonwagens te verwijderen en verwijderd te houden.[515]

Verzoekers voeren aan dat sprake is van een betoging. Door een last onder bestuursdwang op te leggen, beperkt het college feitelijk het recht op betoging. Volgens verzoekers doet zich, gelet op de doelcriteria, geen beperkingsgrond op het recht op demonstratie voor zoals genoemd in de Grondwet en de Wet openbare manifestaties.[516] Het college voert daartegen aan dat verzoekers aanvankelijk zelf hebben aangegeven dat er geen sprake is van een betoging. Volgens verweerders gaat het verzoekers om het feitelijk bewonen van het perceel en niet om het uiten van een gemeenschappelijke mening.[517]

De voorzieningenrechter oordeelt dat de omstandigheden in deze zaak verschillen van die in de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 oktober 2018. In die zaak werd namelijk een groenstrook bezet, terwijl de demonstranten niet de bedoeling hadden om daar te wonen, terwijl verzoekers in deze zaak die bedoeling wel hebben.[518] Zelfs als hij ervan uitgaat dat in dit geval wel sprake is van een betoging, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor schorsing van het bestreden besluit. Evenals de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in zijn uitspraak van 23 oktober 2018, is hij in deze zaak van oordeel dat het grondrecht op vergadering en betoging niet betekent dat het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken, ter zijde wordt gesteld. Daartoe acht hij van belang dat het in dit artikel opgenomen gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Hetzelfde geldt voor de overtreding van artikel 4:18 van de

[510] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 4.1.
[511] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 4.3.
[512] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 5 t/m 6.1.
[513] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549, r.o. 9.
[514] Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547.
[515] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 3.1 t/m 4.
[516] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 5.1.
[517] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 5.2.
[518] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 5.4.

Algemene plaatselijke verordening, door het plaatsen van kampeermiddelen buiten een parkeerterrein.[519]

Voorts noemt de voorzieningenrechter dat de Wet openbare manifestaties betrekking heeft op manifestaties en betogingen die plaatsvinden op een openbare plaats. Onder openbare plaats wordt op grond van artikel 1 Wom verstaan: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In dit geval maakt de bestemming van het perceel dit niet tot een openbare plaats. Van een openbare plaats krachtens vast gebruik is in dit geval evenmin sprake gelet op het feit dat het terrein was afgezet met betonblokken ten einde te voorkomen dat het opnieuw ingenomen zou worden als woonwagenstandplaats. Alleen al hierom wordt het gebruik van het terrein als locatie waar, door het plaatsen van caravans, wordt betoogd voor standplaatsen, niet beschermd door artikel 9 van de Grondwet, in combinatie met de Wet openbare manifestaties, aldus de voorzieningenrechter.[520] Derhalve staat het recht tot vergadering en betoging niet in de weg aan de rechtmatigheid van het besluit.[521]

Het eerste wat opvalt aan deze uitspraak is dat de voorzieningenrechter verwijst naar de eerder besproken uitspraken. Ook oordeelt hij dat er geen sprake is van een betoging maar van permanente bewoning. Wat echter met name interessant is aan deze uitspraak, is het feit dat de rechter oordeelt dat de woonwagendemonstratie van verzoekers zich niet voordoet op een openbare plaats om die reden geen grondwettelijke bescherming geniet. Dit oordeel vindt geen steun in het recht.

5. Rechtbank Den Haag 21 november 2018

Verzoekster en een viertal families hebben op 22 oktober 2018 een aantal caravans en vouwwagens geplaatst op een grasveldje. Op 2 november 2018 heeft verzoekster een kennisgeving gedaan bij verweerder, de burgemeester van Den Haag (hierna: de burgemeester), van een demonstratie. Het doel van de demonstratie is om een woonwagenkamp gerealiseerd te krijgen voor 17 standplaatsen. De burgemeester stelt beperkingen aan de aangemelde demonstratie. Zo diende de demonstratie beperkt te blijven tot de omvang die zij reeds had en diende zij uiterlijk 21 november 2018 te zijn beëindigd.[522]

De voorzieningenrechter oordeelt dat ten tijde van de uitspraak nog altijd sprake is van een betoging. Anders dan de burgemeester stelt, kan niet worden gesteld dat er sprake is van bewoning van de caravans en vouwwagens. Verzoekster heeft namelijk onweersproken verklaard dat zij en de families alleen overdag aanwezig zijn op de locatie en ’s nachts ergens anders slapen. Slechts in twee caravans zijn 24 uur per dag personen aanwezig. De burgemeester heeft dit niet bestreden.[523] Verzoekster en de families willen zich met hun betoging verzetten tegen het Uitsterfbeleid van de gemeente.[524]

Voorts overweegt de voorzieningenrechter dat het recht tot betoging een grondrecht is. De burgemeester kan dit grondrecht beperken op grond van de Wet openbare manifestaties. Voorwaarde is wel dat dit gebeurt in het belang van één van de doelcriteria. De burgemeester heeft gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid een beperking op te leggen, in die zin dat hij de duur van de betoging heeft beperkt tot een maand.[525] Van risico’s voor de gezondheid, problemen met het verkeer of van wanordelijkheden is niet gebleken. De burgemeester heeft dit ook niet gesteld. Wel heeft hij gesteld dat er vrees voor wanordelijkheden bestond. De burgemeester heeft dit echter niet aannemelijk gemaakt.[526]

De voorzieningenrechter overweegt dat de duur van een kampement beperkt mag worden in het belang van één van de doelcriteria en verwijst daarbij naar een uitspraak van de Afdeling. Gelet op

[519] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 5.5.
[520] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 5.6.
[521] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839, r.o. 6.
[522] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.
[523] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 2.
[524] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 3.
[525] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 4.
[526] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 5.

het feit dat onvoldoende blijkt dat de burgemeester de beperkingen heeft opgelegd in het belang van één van de doelcriteria, is de voorzieningenrechter van oordeel dat er getwijfeld kan worden aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Voorts acht hij het belang van verzoekster om haar betoging voort te zetten totdat op haar bezwaar is beslist groter dan het belang van de burgemeester om de betoging te beëindigen.[527] Derhalve wijst de voorzieningenrechter het verzoek toe.[528]

Opvallend in deze zaak is dat de burgemeester de betoging niet heeft beperkt wegens strijd met het bestemmingsplan, maar wegens vrees voor wanordelijkheden. Voorts valt op dat de voorzieningenrechter expliciet oordeelt dat hier sprake is van een betoging en niet van feitelijke bewoning. Tot slot is het opmerkelijk dat de voorzieningenrechter een belangenafweging maakt. In voorgaande uitspraken was hiervan geen sprake.

6. Rechtbank Oost-Brabant 26 november 2018

Deze civielrechtelijke uitspraak is gedaan in navolging van de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 9 november 2018.[529] De gemeente Mill en Sint Hubert (hierna: de gemeente) is in deze zaak eiseres. Zij is dit uit hoofde van haar eigendomsrecht dat rust op de bestreden percelen.[530] Omdat deze uitspraak in navolging van de eerdere bestuursrechtelijke uitspraak is gedaan, zijn de feiten die ten grondslag liggen aan deze zaak voor een groot gedeelte hetzelfde. Voor het uitgebreide feitenrelaas verwijzen we naar rechtsoverwegingen 2.1. tot en met 2.20. van deze uitspraak.[531] Vermeldenswaardig is dat enkel gedaagden 1 tot en met 4 dezelfde woonwagenbewoners zijn als die in de eerdere bestuursrechtelijke uitspraak. De overige gedaagden zijn onbekende personen die ook op de percelen verblijven, maar van wie de namen en woonplaatsen niet kunnen worden achterhaald. Tot slot is van belang om te vermelden dat de percelen ten tijde van deze gerechtelijke procedure nog niet zijn ontruimd, in weerwil van het oordeel van de voorzieningenrechter in de eerdere uitspraak.[532]

Omdat de percelen nog steeds niet zijn ontruimd, tracht de gemeente dit thans voor elkaar te krijgen door middel van het privaatrecht. Zij vordert, als eigenares van de grond, dat de percelen worden ontruimd, omdat gedaagden hier verblijven zonder recht of titel. Hiermee handelen zij onrechtmatig jegens de gemeente.[533] De percelen zijn bovendien niet geschikt voor het plaatsen van caravans, nu zij niet beschikken over de daarvoor benodigde voorzieningen, zoals sanitaire voorzieningen, stroom of aansluiting op het riool. Ook blijkt dat het verblijf van gedaagden zorgt voor overlast bij omwonenden.[534]

De voorzieningenrechter overweegt dat de voorlopige voorziening strekkende tot schorsing van de last onder bestuursdwang inmiddels is afgewezen. Dat betekent dat de gemeente voor wat betreft gedaagden 1 tot en met 4 hoe dan ook tot ontruiming kan overgaan op basis van de door haar opgelegde last onder bestuursdwang. De in dit geding gevraagde voorziening heeft de gemeente daarvoor niet nodig. Voorts overweegt de voorzieningenrechter dat een bestuursrechtelijke herstelsanctie ook kan strekken tot het voorkomen van herhaling van een overtreding. Gelet op de formulering van de last onder bestuursdwang, kan de gemeente deze opnieuw gebruiken indien gedaagden 1 tot en met 4 opnieuw woonwagens op de percelen zouden plaatsen. De gevraagde voorzieningen worden dan ook in zoverre afgewezen.[535]

[527] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 6.
[528] Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995, r.o. 7.
[529] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839.
[530] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854, r.o. 2.1. en 2.2.
[531] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854, r.o. 2.1. t/m 2.20.
[532] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839.
[533] Ondanks dat dit niet expliciet in de uitspraak wordt vermeld, gaat het hier om een onrechtmatige daad ex artikel 6:162 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek. Door zonder recht of titel te verblijven op het perceel maken gedaagden inbreuk op het eigendomsrecht van de gemeente. Dit valt te kwalificeren als een inbreuk op een subjectief recht, zoals bedoeld in artikel 6:162 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek.
[534] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854, r.o. 3.1. en 3.2.
[535] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854, r.o. 4.2.

Ter zitting is duidelijk geworden dat sommige van de onbekende personen de levenspartners van gedaagden 1 tot en met 4 zijn. Ook ten aanzien van hen heeft te gelden dat de gemeente kan gebruikmaken van de door haar opgelegde last onder bestuursdwang. In zoverre worden de gevraagde voorzieningen dan ook afgewezen. Jegens de overige onbekende personen komt het gevorderde de voorzieningenrechter niet onrechtmatig of ongegrond voor. In zoverre ligt het gevorderde voor toewijzing gereed.[536]

Het is opmerkelijk dat de gemeente zich heeft gewend tot de civiele rechter ten einde de percelen te ontruimen, terwijl de civiele rechter van oordeel is dat dit ten aanzien van een groot gedeelte van de gedaagden helemaal niet nodig was geweest.

7. Rechtbank Limburg 29 november 2018

Verzoekers hebben op vrijdag 12 oktober 2018 diverse kampeermiddelen geplaatst op een deel van de openbare weg van de gemeente Maastricht. Omdat deze locatie qua ondergrond niet geschikt was om lang op te blijven staan, zijn verzoekers verhuisd naar twee andere delen van de openbare weg van de gemeente Maastricht. De grond van deze locaties is deels in eigendom van Woonpunt (derde-partij) en deels in eigendom van Servatius Wonen & Vastgoed (derde-partij).[537] Verzoekers willen met deze actie aandacht vragen voor het aantal beschikbare woonwagenstandplaatsen binnen de gemeente. Ze willen het college bewegen uitvoering te geven aan het Beleidskader.[538] Om hun standpunt kracht bij te zetten, hebben zij spandoeken opgehangen.[539]

Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maastricht (hierna: het college), heeft verzoekers gelast om hun bezetting voor vrijdag 19 oktober 2018 te beëindigen. Hierbij stelt het college zich op het standpunt dat verzoekers met hun actie hebben bereikt dat zij binnenkort een gesprek met de wethouder hebben. Gelet op het bereikte resultaat wordt de voorzetting van de actie door het college niet meer gezien als een gerechtvaardigde uitoefening van het recht om te demonstreren, maar als een verstoring van de openbare orde en een overtreding van het kampeerverbod.[540]

Verzoekers hebben met terugwerkende kracht een kennisgeving gedaan van het voornemen een betoging zonder einddatum te houden. De burgemeester heeft vervolgens de beperking opgelegd dat de betoging voor 16 oktober 2018 beëindigd moet zijn, omdat het langer voortduren van de betoging zou worden gezien als feitelijke dwang. Het college heeft vervolgens bij besluiten de grondslagen van zijn eerdere besluiten gewijzigd naar bestemmingsplanstrijdig gebruik.[541]

Allereest overweegt de voorzieningenrechter dat de twee locaties die door verzoekers voor hun betoging worden gebruikt, zijn aan te merken als openbare plaats als bedoeld in artikel 1 lid 1 van de Wom. Het zijn immers plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek. Voorts is hij van oordeel dat het verblijf van verzoekers moet worden aangemerkt als manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties. Uit de voorschriften die hij heeft opgelegd, blijkt dat ook de burgemeester meent dat het verblijf een dergelijke manifestatie is. De actie van verzoekers gaat om het uiten van een gemeenschappelijke gedachten op politiek en maatschappelijk gebied. De door de burgemeester gestelde einddatum houdt dus feitelijk een verbod op het voortzetten van de manifestatie in.[542]

De voorzieningenrechter leidt uit de hier, en in eerdere uitspraken, aangehaalde uitspraak van de Afdeling af, dat de Afdeling van oordeel is dat bestemmingsplanvoorschriften niet gericht zijn op de regulering van de inhoud van een bepaald grondrecht, zoals het recht tot betoging, zodat deze voorschriften niet om die reden wegens strijd met het grondrecht buiten toepassing moeten worden

[536] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854, r.o. 4.3.
[537] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 2.2.
[538] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[539] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 2.3.
[540] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 2.4.
[541] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 2.5 t/m 2.7.
[542] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 7.

gelaten of dat handhaving achterwege moet worden gelaten. Verder acht de Afdeling het van belang dat het grondrecht niet in haar wezen wordt aangetast. De voorzieningenrechter leidt hier vervolgens uit af dat voor zover de bestemmingsplanvoorschriften het wezen van een bepaald grondrecht aantasten, deze wel buiten toepassing moeten blijven of van handhaving moet worden afgezien. Dit is het geval indien wettelijke voorschriften de uitoefening van het fundamentele recht geheel of nagenoeg onmogelijk maken. Verweerder heeft ter zitting verklaard dat in de gemeente Maastricht nergens locaties zijn waarbij het bezetten van de openbare ruimte met voertuigen en kampeermiddelen niet in strijd is met het aldaar geldende bestemmingsplan en dus ook met het gebruiksverbod uit artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Dit betekent concreet dat de uitoefening van het recht op betoging op de manier zoals verzoekers dat doen door de in de gemeente Maastricht geldende bestemmingsplanvoorschriften onmogelijk wordt gemaakt, waardoor de vrijheid van betoging in haar wezen wordt aangetast.[543]

Voorts overweegt de voorzieningenrechter dat kan worden gesproken van een manifestatie met een permanent karakter, nu door verzoekers geen einddatum is voorzien. Desondanks oordeelt hij dat enkel tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of sprake is van een manifestatie of voor de vraag of een dergelijke manifestatie beperkt of verboden kan worden. Dit is immers alleen mogelijk ter bescherming van de in de doelcriteria genoemde belangen. De permanente duur van een manifestatie is niet zo'n belang of geval.[544] Het standpunt van verweerder, dat in dit geval wel een einddatum kan worden gesteld, omdat sprake is van feitelijke dwang, volgt de voorzieningenrechter ook niet. Hij oordeelt dat de manifestatie wel elementen van feitelijke dwang bezit, maar dat deze niet overheersend zijn. Daarbij acht hij van belang dat verzoekers ermee instemmen als het college een andere plek aanwijst waar zij hun betoging op gelijke wijze kunnen voortzetten.[545]
Gelet op het bovenstaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat de bestreden besluiten bij de huidige stand van zaken niet ongewijzigd in stand kunnen blijven in de bezwaarfase. Hij wijst het verzoek derhalve toe.[546]

Deze lange uitspraak is om meerdere redenen interessant. Ten eerste is het opvallend dat twee woningcorporaties zich als derde-partij hebben gevoegd. Ten tweede is het opmerkelijk dat de voorzieningenrechter, in tegenstelling tot andere voorzieningenrechters, zo uitgebreid en inhoudelijk ingaat op de rechtsvragen. Wat echter het meest interessant is aan deze uitspraak, is het feit dat de voorzieningenrechter oordeelt dat strijd met het bestemmingsplan in dit geval geen beperking van het recht tot betoging rechtvaardigt, anders dan de voorzieningenrechters in voorgaande uitspraken.

8. Rechtbank Oost-Brabant 7 december 2018

Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze (hierna: het college), heeft in aparte besluiten verzoekers gelast de caravans op een aantal standplaatsen te verwijderen en verwijderd te houden. Als de caravans niet binnen een week worden verwijderd zal het college dit zelf doen op kosten van verzoekers.[547] Voor het plaatsen van de caravans, zoals hier is gebeurd, is een omgevingsvergunning voor bouwen vereist. Verzoekers beschikken niet over een dergelijke omgevingsvergunning en handelen daarmee dus in strijd met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo. Zij stellen echter dat ze een betoging houden en dat de bestreden besluiten een beperking zijn van het recht tot betoging.[548]

De voorzieningenrechter zet in rechtsoverweging eerst uiteen wat een grondwettelijk beschermde betoging is. Vervolgens overweegt hij dat verzoekers een gemeenschappelijk standpunt hebben: zij vragen aandacht voor het gebrek aan woonwagenstandplaatsen. Zij benadrukken dit door caravans op lege standplaatsen te plaatsen en spandoeken op te hangen. Ook vragen ze aandacht in de media. Dit doen zij sinds 4 oktober 2018. De voorzieningenrechter beschouwt deze activiteiten als

[543] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 8.
[544] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 10.
[545] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 11.
[546] Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238, r.o. 13.
[547] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087.
[548] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087, r.o. 2.

een betoging. Voorts is hij, anders dan het college, van oordeel dat deze eindigt op het moment dat er geen daadwerkelijke handelingen meer worden verricht om het gemeenschappelijke standpunt uit te dragen. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat de betoging feitelijk was geëindigd op het moment dat de bestreden besluiten werden genomen of op het moment van de zitting.[549]

Het college stelt voorts dat de locatie van de betoging niet kan worden beschouwd als openbare plaats in de zin van de Algemene plaatselijke verordening. De voorzieningenrechter gaat mee in deze stelling. Voorts oordeelt hij dat de Wet openbare manifestaties echter ook betogingen op niet-openbare plaatsen toelaat. De burgemeester kan een dergelijke betoging beëindigen ter bescherming van belangen genoemd in de doelcriteria op grond van artikel 8 Wom. Het is niet gebleken dat met de betoging van verzoekers de belangen genoemd in de doelcriteria in het gedrang zijn gekomen. Het college had de betoging derhalve niet zonder meer mogen beperken.[550]

Voorts oordeelt de voorzieningenrechter dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet is geschreven om betogingen te beperken. Hij onderkent het oordeel van de Afdeling die ook al in eerdere uitspraken is aangehaald dat een grondrecht de verboden uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet zonder meer opzij kan zetten. In deze zaak heeft het college echter niet aangegeven op welke andere plek verzoekers dan wel zouden kunnen betogen. De voorzieningenrechter meent dat verzoekers alleen maar op deze woonwagenlocatie kunnen betogen. Overigens is het plaatsen van caravans op deze locatie niet in strijd met de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan, aldus de voorzieningenrechter. Derhalve is hij van oordeel dat het college geen bevoegdheid op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht mag aanwenden om de betoging te beëindigen.[551]

Tot slot maakt de voorzieningenrechter een belangenafweging en komt hij tot de slotsom dat de uitkomst van de bezwaarfase kan worden afgewacht. Derhalve schorst hij de bestreden besluiten tot één week na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar.[552]

Ondanks dat verschillende voorzieningenrechters zich hebben gebogen over de vraag of de woonwagenkampdemonstraties al dan niet plaatsvonden op een openbare plaats, is deze voorzieningenrechter de eerste die met het (terechte) oordeel komt dat dit niet uitmaakt voor de vraag of de betoging wel of niet valt onder de reikwijdte van artikel 9 Gw en de Wom. De Wom reguleert immers ook betogingen op niet-openbare plaatsen.

9. Rechtbank Gelderland 17 januari 2019

Verzoekers maken deel uit van een woonwagenfamilie. Zij willen verweerder, de burgemeester van de gemeente Buren (hierna: de burgemeester), bewegen om uitvoering te geven aan het Beleidskader.[553] Daarom hebben zij caravans geplaatst en vragen zij aandacht voor het landelijk gebrek aan standplaatsen voor woonwagenbewoners.[554]

De burgemeester heeft verzoekers gelast hun actie te beëindigen. Daarbij stelt hij zich op het standpunt dat, hoewel in eerste instantie sprake was van een beschermde betoging, deze inmiddels is geëindigd.[555] De voorzieningenrechter acht het voldoen van de actie van verzoekers aan de eisen uit de Wet openbare manifestaties van belang voor de vraag of de vaststelling van het college appellabel is of niet. Als er inderdaad geen sprake meer is van een beschermde betoging, is de vaststelling van de burgemeester te kwalificeren als een bestuurlijk rechtsoordeel, waartegen in beginsel geen rechtsmiddel openstaat. De voorzieningenrechter overweegt dat hij derhalve eerst zal moeten beoordelen of de actie van verzoekers een beschermde betoging is.[556]

[549] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087, r.o. 4 en 5.
[550] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087, r.o. 6 en 7.
[551] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087, r.o. 8.
[552] Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087, r.o. 9 en 10.
[553] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[554] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 2.
[555] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 3.
[556] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 4.

Bij een betoging gaat het volgens de grondwetgever en de wetgever om het uitdragen van gemeenschappelijke mening op politiek of maatschappelijk gebied. Acties die niet of niet primair het karakter hebben van het uitdragen van een gemeenschappelijke mening, zoals acties waarbij feitelijke dwang overheerst, zijn geen beschermde betoging, aldus de voorzieningenrechter.[557] Verzoekers stellen dat zij dagelijks caravans plaatsen. Via berichten op hun persoonlijke facebookpagina houden zij bij wat er gebeurt. Ook gaan ze live. Op deze manier houden ze de media en de buitenwereld op de hoogte van hun actie. Spandoeken hangen zij niet meer op omdat deze kapot worden gemaakt door hangjeugd. Omdat zij van de burgemeester niet langer mogen overnachten, breken zij ’s avonds noodgedwongen hun kampement op.[558]

De voorzieningenrechter oordeelt dat het via facebook mensen informeren onvoldoende is om van het in het openbaar uiten van een gemeenschappelijke mening te kunnen spreken. Dat hun spandoeken verloren zijn gegaan, maakt dat niet anders. Derhalve heeft de burgemeester terecht geoordeeld dat de bezetting van de publieke ruimte met het kampement niet langer het karakter heeft van een beschermde betoging.[559] De enkele vaststelling van de burgemeester dat hier geen sprake meer van is, roept op zichzelf geen rechtsgevolg in het leven en is derhalve geen appellabel besluit. Zo volgt ook uit vaste rechtspraak van de Afdeling. Het is voor verzoekers niet onevenredig bezwarend om een geschil over de interpretatie van deze bepalingen pas aan de orde te stellen in het kader van een eventueel besluit om handhavend op te gaan treden.[560]

Omdat de vaststelling van de burgemeester geen besluit is, kan hiertegen ook geen bezwaar worden gemaakt. Voor het treffen van een voorlopige voorziening is in zoverre daarom geen aanleiding.[561]

Opmerkelijk aan deze uitspraak is dat hierin wordt geoordeeld dat de woonwagenkampdemonstratie in kwestie niet is te kwalificeren als een beschermde betoging, ondanks dat in deze zaak geen sprake is van permanente bewoning. Voorts is het opmerkelijk dat de voorzieningenrechter het plaatsen van berichten en live gaan op facebook onvoldoende acht om te spreken van het in het openbaar uiten van een gemeenschappelijke mening.

10. Rechtbank Limburg 8 oktober 2019

Verzoeker heeft in strijd met het bestemmingsplan een caravan met spandoek en vlag geplaatst op een groenvoorziening binnen de gemeente Beek. Hij draagt daarmee zijn standpunt over het woonwagenbeleid in zijn gemeente uit. Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beek (hierna: het college), heeft verzoeker door middel van een last onder bestuursdwang gelast het perceel te ontruimen.[562]

De voorzieningenrechter stelt allereerst vast dat niet in geschil is dat het stallen van caravans en andere zaken op de groenvoorziening in strijd is met het bestemmingsplan. Het college is daarom in beginsel bevoegd om de last onder bestuursdwang op te leggen.[563] Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat bestuursorganen een beginselplicht hebben om tot handhaving over te gaan. Het bestuursorgaan kan hier slechts onder bijzondere omstandigheden van afzien, bijvoorbeeld als er sprake is van concreet zicht op legalisatie of als handhaven in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel.[564] De voorzieningenrechter stelt vast dat van concreet zicht op legalisatie geen sprake is, nu het college heeft aangegeven niet bereid te zijn om mee te werken aan legalisatie. Verzoeker doet voorts nog tevergeefs een beroep op het vertrouwensbeginsel.[565]

[557] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 6.1.
[558] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 6.2.
[559] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 6.3.
[560] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 7.
[561] Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160, r.o. 9.
[562] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007.
[563] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 5.
[564] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 6.
[565] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 7 en 8.

Vervolgens gaat de voorzieningenrechter in op de vraag of de actie van verzoeker is te kwalificeren als een beschermde betoging. Het college stelt ten aanzien hiervan dat de actie van verzoeker wordt gebruikt als drukmiddel om een standplaats op de betreffende groenstrook te krijgen en niet als uitoefening van grondrecht. Dit standpunt baseert het college op het feit dat verzoeker op een wachtlijst staat om in aanmerking te komen voor een standplaats. Verzoeker meent echter dat de betoging noodzakelijk is om aandacht te vragen voor het feit dat de gemeente zich niet inzet voor behoud en faciliteren van de woonwagencultuur.[566]

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de actie van verzoeker inderdaad aangemerkt dient te worden als beschermde betoging, nu de actie gericht is op het uitdragen van een gemeenschappelijke mening op politiek gebied. Hierbij acht de voorzieningenrechter van belang dat verzoeker met spandoeken zijn standpunt kracht bij zet en dat hij met zijn actie inmiddels de media heeft bereikt. Dat hij zelf ook een eigen standplaats wenst, doet hier niets aan af.[567]

Tot slot gaat de voorzieningenrechter in op de vraag of bestemmingsplanstrijdig gebruik in de weg staat aan het uitoefenen van verzoekers recht tot betoging. Deze vraag moet negatief worden beantwoord. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat van handhaving wegens bestemmingsplanstrijdig gebruik moet worden afgezien, indien dit het wezen van het grondrecht zou aantasten. Het college heeft aangegeven dat in de gemeente Beek geen enkele plek is voor verzoeker om zijn grondrecht uit te kunnen oefenen. Dat betekent dat de uitoefening van het recht op betoging van verzoeker door de bestemmingsplanbepalingen onmogelijk wordt gemaakt, waardoor de vrijheid van betoging in haar wezen wordt aangetast. Voorts is niet gebleken dat de belangen in de drie doelcriteria van de Wom in het gedrang komen door de actie van verzoeker. Gelet op het voorgaande wijst de voorzieningenrechter het verzoek toe en schorst het primaire besluit.[568]

Dit is de tweede uitspraak van de rechtbank Limburg waarin wordt geoordeeld dat bestemmingsplanstrijdig gebruik in het concrete geval geen beperking van het recht tot betoging rechtvaardigt. Bij dit oordeel is wederom van belang geacht dat verzoeker nergens anders in de gemeente terecht kan met zijn betoging.

11. Rechtbank Overijssel 31 januari 2020

Op 18 oktober 2018 hebben verzoeker 1 en belanghebbende de burgemeester van Zwolle schriftelijk kennisgegeven een betoging te houden op een parkeerplaats in Zwolle. Op het kennisgevingsformulier staat vermeld dat het doel van de betoging is dat meer standplaatsen voor woonwagens worden gerealiseerd. Naar verwachting zullen drie tot acht personen met drie tot acht personenauto's op de parkeerplaats gaan staan. Op het moment van kennisgeving stonden volgens verzoekers twee caravans op de parkeerplaats. Verder staat op het formulier dat de betoging is geëindigd als men niet meer live op facebook is. De burgemeester heeft deze betoging niet verboden en heeft daaraan ook geen beperkingen gesteld.[569]

Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van Zwolle (hierna: het college), meent dat de betoging na verloop van tijd haar karakter van betoging heeft verloren. De samenkomst heeft meer en meer primair het karakter gekregen van een plek waar standplaats voor (nood)huisvesting is ingenomen. Dat gebruik van de parkeerplaats heeft het college beoordeeld als het illegaal innemen van een openbare parkeerplaats als standplaats voor (sta)caravans en woonwagens met de bedoeling om daar te wonen. Uit een gesprek in maart 2019 tussen de betogers en een wethouder is voortgekomen dat de betogers de illegale woonsituatie beëindigen op 1 juli 2019.[570]

Omdat is geconstateerd dat betogers de parkeerplaats toch niet vrijwillig zouden vertrekken op 1 juli 2019, heeft het college betogers een last onder bestuursdwang opgelegd. Ze zijn gelast om binnen zes weken hun woonwagens van de parkeerplaats te verwijderen en verwijderd te houden.[571]

[566] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 9 t/m 12.
[567] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 13.
[568] Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007, r.o. 13.1. en 14.
[569] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 2.1. en 2.2.
[570] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 2.1. en 2.3.
[571] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 2.4. t/m 3.1.

De voorzieningenrechter overweegt dat inmiddels vaststaat dat op de locatie van de betoging gewoond wordt. Verzoekers hebben dit ter zitting erkend. Ook heeft het college er onweersproken op gewezen dat verzoekers zich in de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) hebben ingeschreven op de locatie van betoging. Niet in geschil is dat voor het plaatsen van de woonwagens geen omgevingsvergunning is verleend. Evenmin in geschil is dat het gebruiken van een woonwagen voor bewoning op de parkeerplaats in strijd is met het daar geldende bestemmingsplan. Op grond hiervan is het college in beginsel bevoegd om handhavend op te treden.[572]

Verzoekers hebben tegen de last onder bestuursdwang aangevoerd dat dit een oneigenlijke inbreuk maakt op hun recht om te demonstreren op grond van artikel 9 Gw. Zij menen dat met het besluit feitelijk een einde wordt gemaakt aan de betoging. De bevoegdheid tot het beëindigen van een betoging is op grond van de Wet openbare manifestaties echter een bevoegdheid van de burgemeester. Zij menen dan ook dat het college niet bevoegd is om de betoging te beëindigen. Verder voeren verzoekers aan dat het vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening geen bezwaren oplevert dat zij verblijven op de parkeerplaats. Daarbij stellen zij dat de parkeerplaats in het verleden al eens als woonwagenstandplaats in gebruik is geweest, hetgeen destijds ook was toegestaan op grond van het bestemmingsplan.[573]

Over de vraag of er nog steeds sprake is van een betoging of van permanente bewoning, overweegt de voorzieningenrechter het volgende. De Afdeling meent dat het bij een betoging volgens de grondwetgever en de wetgever gaat om het uitdragen van gemeenschappelijke meningen op politiek of maatschappelijk gebied. Acties die niet, of niet primair, het karakter hebben van het uitdragen van gemeenschappelijke meningen zijn derhalve geen betogingen als bedoeld in de vorige zin. Volgens de voorzieningenrechter heeft de burgemeester ten tijde van de kennisgeving terecht geconcludeerd dat de actie en wijze van actievoering op dat moment was aan te merken als betoging in de zin van artikel 9 Gw. Tussen de betogers en de gemeente hebben gesprekken plaatsgevonden in maart 2019. Tijdens dat gesprek is de conclusie getrokken dat de betoging effect heeft gehad omdat de gemeente onderzoek doet naar het aantal extra standplaatsen dat gerealiseerd zal moeten worden. In dat gesprek is van de zijde van het college gesteld dat de betoging ook bewoning is geworden en dat dit wordt gedoogd tot 1 juli 2019. Ook staat in het verslag van het gesprek dat betogers op 1 juli 2019 de illegale woonsituatie zullen beëindigen. In het verslag leest de voorzieningenrechter niet dat ook de betoging diende te worden beëindigd, maar enkel de illegale woonsituatie. Voorts heeft de vertegenwoordigster van het college ter zitting expliciet vermeld dat het verzoekers vrij staat om te blijven betogen ter plaatse.[574]

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de aanwezigheid van verzoekers in de loop van de inmiddels verstreken 15 maanden na de start van de ingebruikname van de locatie steeds meer en inmiddels voornamelijk het karakter heeft gekregen van standplaats voor huisvesting. Hij neemt hierbij in acht dat verschillende verklaringen van verzoekers in het dossier enkel betrekking hebben op huisvesting ter plaatse alsmede dat verzoekers tijdens de zitting verklaringen van gelijke aard hebben gedaan. Het onweersproken feit dat verzoekers zich in het BAG hebben ingeschreven op het adres van de locatie en de lange duur van de ingebruikname dragen ook bij aan dit oordeel. Volgens de voorzieningenrechter is voorts niet gebleken dat het thans nog met de betoging nagestreefde doel de voortdurende aanwezigheid in de vorm van wonen noodzakelijk maakt.[575] Dat verzoekers menen dat sprake is van een betoging, omdat zij contacten hebben over hun motieven met de pers, omdat zij nog steeds met spandoeken hun mening uitdragen en omdat zij actief via de (sociale)media hun boodschap uitdragen, doet niet af aan dit oordeel.[576]

Gelet op het bovenstaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat met de last onder dwangsom derhalve niet feitelijk de beëindiging van een betoging als bedoeld in artikel 9 Gw wordt bereikt.

[572] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 5.
[573] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 6.
[574] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 8 t/m 9.1.
[575] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 9.2.
[576] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, 7.2. en 9.2.

In wat verzoekers voor het overige hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter ook geen reden om te oordelen dat het bestreden besluit naar verwachting niet in stand kan blijven.[577]

Bijzonder aan deze lange uitspraak is dat wederom is geoordeeld dat geen sprake meer was van een beschermde betoging, maar van permanente bewoning. De voorzieningenrechter acht hierbij van belang dat de betogers zich hadden ingeschreven in het BAG op de locatie van de betoging. Ook spelen de lange duur van de ingebruikname en verklaringen van de betogers een belangrijke rol. Voorts valt op dat de voorzieningenrechter nauwelijks aandacht besteedt aan de argumenten van verzoekers voor hun stelling dat nog wel sprake zou zijn van een betoging. Op grond van soortgelijke argumenten kwamen de voorzieningenrechters in de vorige uitspraken namelijk tot het oordeel dat in die gevallen wel sprake was van een beschermde betoging.

12. Rechtbank Midden-Nederland 22 april 2020

Verzoekers wonen op een perceel in de gemeente De Bilt. Zij wonen in drie woonwagens die op het perceel zijn geplaatst. Verweerder, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Bilt (hierna: het college), heeft op 3 april 2020 een last onder bestuursdwang opgelegd aan verzoeker 1. Het college heeft hem gelast de derde woonwagen te verwijderen en verwijderd te houden wegens strijd met het bestemmingsplan. Verzoeker 1 heeft tot 18 april 2020 om dit te doen.[578]

De voorzieningenrechter is van oordeel dat er duidelijk sprake is van een overtreding. Er staan namelijk drie woonwagens op het perceel terwijl het bestemmingsplan maar twee woonwagens toestaat. Voor de derde woonwagen is geen omgevingsvergunning verleend. Omdat er sprake is van een overtreding, is het college in beginsel verplicht om handhavend op te treden. Dit is alleen anders in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als handhavend optreden onevenredig is of als er concreet zicht op legalisatie bestaat. Verzoekers stellen dat sprake is van laatstgenoemd uitzonderingsgeval. De bestemming van het perceel is 'Woonwagenstandplaats', dus er kan gemakkelijk een derde woonwagen mogelijk worden gemaakt door het college, aldus verzoekers.[579] Ook stellen zij dat het college hiertoe verplicht is op grond van het reeds genoemde Beleidskader.[580]

Deze stellingen snijden volgens de voorzieningenrechter geen hout. Althans, hij is van oordeel dat er geen sprake is van concreet zicht op legalisatie. Het college heeft aangegeven niet mee te willen werken aan het legaliseren van een derde woonwagen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat als een bestuursorgaan niet bereid is om mee te werken. Alleen daarom is al geen sprake van concreet zicht op legalisatie.[581]

Verzoekers voeren verder aan dat handhavend optreden onevenredig is. Allereerst voert verzoeker 1 aan dat de woonwagen er staat om actie te voeren voor meer woonwagenstandplaatsen in de gemeente. Tot een paar weken geleden hing er een spandoek op de woonwagen. Daarmee is volgens hem sprake van een betoging. Dat de woonwagen nu weg moet, is in strijd met de Grondwet en de Wet openbare manifestaties. Ook hier gaat de voorzieningenrechter niet in mee. Hij ziet het zo, dat het belangrijkste doel van de woonwagen niet het betogen is, maar het realiseren van een woonplek voor verzoeker 2. Door verzoeker 2 is toegelicht dat hij daar met zijn vriendin woont omdat hij nergens anders kan wonen. Het doel is daarom meer wonen dan betogen, aldus de voorzieningenrechter.[582]

Tot slot stelt verzoeker 2 dat handhavend optreden onevenredig is, omdat daardoor zijn huisrecht geschonden wordt. Hij kan nergens anders terecht. Het moeten verwijderen van de woonwagen levert daarom een schending van artikel 8 EVRM op. De voorzieningenrechter is echter van oordeel dat dit niet het geval is. In artikel 8 EVRM staat dat dit huisrecht beperkt mag worden als dat in de wet bepaald is. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de wet waar het bij bestemmings-

[577] Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386, r.o. 9.2. en 10.
[578] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738, r.o. 1 en 2.
[579] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738, r.o. 6 t/m 8.
[580] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.
[581] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738, r.o. 9.
[582] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738, r.o. 10 en 11.

plannen om draait, is een dergelijke wet. Dit betekent dat het huisrecht van verzoeker 2 in beginsel beperkt mag worden. Wel moet een belangenafweging worden gemaakt. Volgens de voorzieningenrechter heeft het college, gelet op alle in het geding zijnde belangen, tot handhavend optreden over kunnen gaan. Ook deze beroepsgrond slaagt niet.[583]

Opvallend aan deze zaak is dat er volgens de voorzieningenrechter wederom sprake is van permanente bewoning en niet van een betoging. Wederom baseert de voorzieningenrechter zijn oordeel op verklaringen van verzoekers. Het enkel ophangen van een spandoek is voor hem niet voldoende om te kunnen spreken van een betoging. Wat ook opvalt is dat verzoeker 2 een beroep doet op artikel 8 EVRM. De voorzieningenrechter past vervolgens de beperkingssystematiek van lid 2 van dit artikel toe, zij het betrekkelijk summier.

13. Rechtbank Limburg 24 juni 2020

Verzoekers zijn op 29 augustus 2019 een actie begonnen. Zij hebben op een perceel binnen de gemeente Beek woonwagens geplaatst en daarbij spandoeken opgehangen. Zij hebben aan de gemeente Beek kennisgegeven van hun betoging. Deze betoging is onderdeel van de landelijke actie om meer aandacht te krijgen voor het aantal beschikbare woonwagenstandplaatsen in heel Nederland. Het perceel is in eigendom van de gemeente en heeft de bestemming “Groen”.[584]

Verweerder, de burgemeester van de gemeente Beek (hierna: de burgemeester), heeft bij primair besluit beperkingen aan de betoging van verzoekers verbonden die onder meer inhouden dat het gebruik van woonwagens niet is toegestaan. Hierbij heeft hij toegelicht dat deze beperkingen strekken tot bescherming van de gezondheid van de betogers met het oog op de komende winter en het gebrek aan voorzieningen in de woonwagens. Ook strekken de beperkingen tot bescherming van de verkeersveiligheid omdat de caravans op het grasveld het vrij zicht op de weg ter plaatse beperken, met name bij het in- en uitrijden van de woonwagenlocatie. Ten slotte strekken ze tot voorkoming van verdere wanordelijkheden, omdat de bewoners in de directe omgeving recht hebben op herstel van een ordelijke woon- en leefomgeving.[585]

Verzoekers zijn het niet eens met deze beperkingen. Zij stellen ten eerste dat de door de burgemeester opgenomen voorwaarde dat de woonwagens dienen te worden verwijderd feitelijk een verbod op het voortzetten van de betoging inhoudt. De gekozen vorm van een woonwagenkampement is van essentieel belang voor hun betoging, het laat namelijk hun manier van leven zien. Ten aanzien van de andere redenen voor de beperkingen zijn zij van mening dat deze een disproportionele inbreuk maken op hun recht op betoging. Onder meer omdat de gezondheid van de betogers zelf niet tot een beperking van het recht tot betoging kan leiden.[586]

De voorzieningenrechter zet eerst het kader van artikel 9 Gw en artikel 2 Wom uiteen. Voorts overweegt hij dat de actie van verzoekers aangemerkt moet worden als een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties. Hun actie is immers gericht op het uiten van gemeenschappelijke gedachten op maatschappelijk en politiek gebied. Ook de burgemeester heeft de actie van verzoekers aangemerkt als betoging. De voorzieningenrechter is het voorts met verzoekers eens dat de beperking dat het gebruik van woonwagens niet is toegestaan feitelijk een verbod op het voortzetten van de betoging inhoudt, omdat het essentieel is voor hun protest om hun manier van leven te laten zien. Voorts overweegt hij dat ingevolge artikel 5 lid 2 aanhef en onder c Wom een dergelijk verbod alleen kan worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.[587]

Het staat vast dat voor de betoging van verzoekers geen einddatum is voorzien. In het primaire besluit heeft de burgemeester toegelicht dat er beperkingen aan de betoging zijn gesteld ter bescherming van de gezondheid van verzoekers, ter bescherming van de verkeersveiligheid en tot slot ter voorkoming van wanordelijkheden. De voorzieningenrechter stelt vast dat de burgemeester deze stellingen op geen enkele wijze nader heeft onderbouwd. Er is geen sprake van dat deze belangen in

[583] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738, r.o. 12 en 13.
[584] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 2.
[585] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 3.
[586] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 4.
[587] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 6 t/m 8.

het gedrang zijn gekomen. Verzoekers worden echter niet in hun stelling gevolgd dat het belang van de bescherming van de gezondheid slechts ziet op de gezondheid van anderen dan betogers, zo blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling. De burgemeester heeft echter niet deugdelijk gemotiveerd dat een dergelijk verbod noodzakelijk is, omdat niet is gebleken dat de burgemeester niet met lichtere maatregelen had kunnen volstaan. Dit geldt ook voor de twee andere belangen.[588]

Het standpunt van de burgemeester dat verzoekers inmiddels hun punt hebben gemaakt, volgt de voorzieningenrechter evenmin. Ter zitting is gebleken dat er de afgelopen jaren ten aanzien van het voorzien in standplaatsen niet veel concreets is gebeurd in de gemeente Beek. De voorzieningenrechter meent dat de burgemeester zich in deze kwestie te veel verschuilt achter een wooncorporatie. Het feit dat deze corporatie eigenaar is van de vijf woonwagenlocaties in de gemeente wil nog niet zeggen dat de gemeente geen sturende aanwijzingen zou kunnen geven. De conclusie is dat voorzieningenrechter bij deze stand van zaken geen grond ziet voor het oordeel dat een van de in artikel 2 van de Wom genoemde belangen in dit geval een verbod vordert van het kampement als betoging. Dit brengt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat het primaire besluit is genomen in strijd met artikel 5, eerste en tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom.[589]

Opvallend aan deze uitspraak is dat het schijnbaar permanente karakter van de betoging niet van belang wordt geacht door de voorzieningenrechter. De tijdsduur speelt voor hem geen rol. Wat ook opmerkelijk is, is het feit dat hij oordeelt dat het verbieden van het gebruik van woonwagens feitelijk een verbod van de betoging betekent, omdat het plaatsen van woonwagens van essentieel belang is voor deze betoging. Tot slot is het opvallend dat de burgemeester nog een uitbrander van de voorzieningenrechter krijgt over de manier waarop de gemeente omgaat met het realiseren van nieuwe standplaatsen voor woonwagens. Hij meent dat de burgemeester zich te veel verschuilt achter een woningcorporatie.

14. Rechtbank Limburg 28 oktober 2020

Op 5 oktober 2020 heeft verzoeker 2 een e-mail gestuurd aan de gemeente Peel en Maas en daarin aangegeven dat hij en anderen, waaronder verzoeker 1, gaan demonstreren omdat bepaalde afspraken niet zijn nagekomen. De demonstratie wordt gehouden in de straat waar het gemeentehuis ligt, de einddatum is onbekend. Het doel van de demonstratie is dat er meer woonwagenplekken in de gemeente worden gerealiseerd.

Op 7 oktober 2020 heeft verweerder, de voorzitter van de veiligheidsregio Limburg-Noord (hierna: de voorzitter), het bestreden besluit genomen. Hierin heeft hij voorschriften aan de demonstratie verbonden. Zo heeft de voorzitter onder meer de locatie aangegeven waar mag worden gedemonstreerd, bepaald dat tussen zonsopgang en zonsondergang mag worden gedemonstreerd en bepaald dat het niet toegestaan is om woonwagens te gebruiken. Verzoekers willen graag dat dit besluit wordt geschorst.[590]

Alvorens de voorzieningenrechter oordeelt, stelt hij eerst het wettelijk kader vast. Voorts overweegt hij dat verzoekers zich op het standpunt stellen dat de voorschriften van de voorzitter geen beperkingen zijn die hij aan de demonstratie heeft gesteld, maar een verbod inhouden van de demonstratie. Als het toch beperkingen zijn, konden deze niet worden gesteld. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijst de gemachtigde van verzoekers naar een uitspraak van de Afdeling. Voorts voert zij aan dat verzoekers en anderen met het plaatsen van woonwagens en het overnachten daarin dat willen doen om een punt te maken. De woonwagens zijn daarom van essentieel belang voor de demonstratie. Ook zijn zij het niet eens met de locatie omdat zij in het zicht willen staan. De gemeente moet hen kunnen zien. Zij vinden dat zij op het grasveld vóór het gemeentehuis met caravans en tenten moeten kunnen staan en dat, om de gezondheid te beschermen, de maatregelen die zijn genomen om verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, voldoende zijn.[591]

[588] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 9.
[589] Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513, r.o. 10 en 11.
[590] Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339, r.o. 1 t/m 3.
[591] Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339, r.o. 8.

De voorzieningenrechter overweegt dat uit de uitspraak waarnaar gemachtigde verwijst, blijkt dat het ongeclausuleerd uitsluiten van een kampement kan worden aangemerkt als een verbod om te demonstreren. Anders dan in het geval waarover de Afdeling in deze uitspraak heeft geoordeeld, blijkt in dit geval niet, althans onvoldoende, dat het plaatsen van woonwagens en het overnachten daarin van essentieel belang is voor de demonstratie. De voorzieningenrechter ziet niet hoe het tonen van de manier waarop verzoekers en de anderen leven in essentie kan bijdragen aan het gerealiseerd krijgen van meer woonwagenplekken in de gemeente. Dit is in ieder geval onvoldoende aannemelijk gemaakt door aan te voeren dat zij hiermee de demonstratie kracht willen bijzetten. Hij is van oordeel dat onder meer uit dit laatste doel blijkt dat verzoekers en anderen de woonwagens willen gebruiken om langer bij het gemeentehuis te kunnen blijven demonstreren, wat erop duidt dat het plaatsen van de woonwagens ziet op de vorm van de demonstratie. Op grond van voorgaande is hij derhalve van oordeel dat de voorschriften wel beperkingen stellen aan de demonstratie.[592]

De gemachtigden van de voorzitter hebben aangegeven dat het belang van de gezondheid groot is en dat de beperkingen die aan de demonstratie zijn gesteld dat belang dienen. Met de locatiekeuze worden opstoppingen en groepsvorming bij de ingang van het gemeentehuis voorkomen. Met het voorschrift dat alleen tussen zonsopgang en zonsondergang mag worden gedemonstreerd en met het niet toestaan dat woonwagens worden gebruikt, wordt voorkomen dat verzoekers en anderen in een situatie terecht komen die niet uitnodigt anderhalve meter afstand tot een ander te houden. De voorzetter stelt zich op het standpunt dat hij deze beperkingen ook in redelijkheid aan de demonstratie heeft kunnen stellen, omdat deze beperkingen er niet aan in de weg staan dat verzoekers en andere kunnen bereiken wat zij met de demonstratie willen bereiken, namelijk in het zicht van de gemeente staan om meer woonwagenplekken gerealiseerd te krijgen.[593]

Niet in geschil is dat we op dit moment met een Covid-19 pandemie te maken hebben. Beperkingen die als doel hebben om situaties te voorkomen waarin mensen zich verzamelen of die niet uitnodigen anderhalve meter afstand van elkaar te houden, zijn tegen deze achtergrond dan ook dienstig aan het belang van de bescherming van de gezondheid. De voorzieningenrechter vindt de afwegingen die de voorzitter heeft gemaakt redelijk. Hiertoe overweegt hij dat verzoekers en de anderen op de aangewezen locatie worden gezien door degenen die over meer woonwagenplekken beslissen of daarbij betrokken zijn. Verder is gebleken dat de demonstratie van verzoekers en anderen op 8 oktober 2020, waarbij een woonwagen aanwezig was, publiek heeft getrokken. Gelet op de gedeeltelijke lockdown, kan de voorzitter er redelijkerwijs voor vrezen dat woonwagens vooral in de avonduren aantrekkingskracht op het publiek hebben. Verzoekers hebben de voorzieningenrechter er daarom niet van kunnen overtuigen dat verweerder de beperkingen in redelijkheid niet aan hun demonstratie heeft kunnen stellen. Wel hebben zij terecht aangevoerd dat het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is. Gelet op het verweerschrift en de verklaringen ter zitting door gemachtigden van de voorzitter kan de gebrekkige motivering in de bezwaarschriftprocedure zonder meer worden hersteld. De voorzieningenrechter ziet daarom geen reden de voorlopige voorziening te treffen.[594]

Opvallend aan deze uitspraak is dat de voorzieningenrechter, anders dan in de vorige uitspraak, niet van oordeel is dat het gebruik van woonwagens van essentieel belang is voor de demonstratie. Hij meent dat het gebruik van woonwagens meer ziet op de vorm dan op de essentie. Wat ook opvalt, is dat het belang van gezondheid in deze uitspraak grotendeels is besproken in het licht van de wereldwijde pandemie. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de door de voorzitter gestelde beperkingen voldoende rechtvaardiging vinden in het willen voorkomen van groepsvorming, gelet op deze pandemie.

[592] Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339, r.o. 8.1.
[593] Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339, r.o. 8.2 t/m 8.2.3.
[594] Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339, r.o. 8.3 t/m 8.4.2.

Hoofdstuk 5
Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten

Stephanie Gerritse & Berend Roorda[595]

1. Inleiding

In mei 2019 oordeelt de Rechtbank Amsterdam dat Greenpeace-demonstranten die de Mijnbouwwet overtreden door een boorplatform op de Noordzee te bezetten, niet strafbaar zijn, gelet op de aan hen toekomende bescherming van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM.[596] Voor Farmers Defence Force (FDF) vormt deze uitspraak een rechtvaardiging voor de vorm van boerenprotesten medio 2020. Het besluit van de voorzitters van de drie noordelijke veiligheidsregio's om trekkers bij demonstraties te verbieden zou een schending van het demonstratierecht opleveren. 'Greenpeace mocht van de rechter een boorplatform bezetten, waarom zouden wij geen wegen mogen blokkeren', aldus FDF.[597]

In dit hoofdstuk doen wij onderzoek naar het antwoord op de vraag in hoeverre de bescherming van de demonstratievrijheid zoals neergelegd in onze Grondwet en in internationale verdagen, de strafbaarheid van gedragingen en uitingen gedaan binnen de context van een demonstratie kan ontnemen.[598]

Om deze vraag te beantwoorden, gaan we allereerst in paragraaf 2 in op de antwoorden die we in het internationale recht vinden op deze vraag. Centraal hierbij staat de rechtspraak van het EHRM en internationaalrechtelijke aanbevelingen.

Vervolgens besteden we in paragraaf 3 aandacht aan de wijze waarop de Nederlandse rechter deze vraag beantwoordt. Daartoe hebben wij op www.rechtspraak.nl gezocht op de trefwoorden 'demonstratie' en 'betoging' binnen het rechtsgebied strafrecht in de periode van 1 januari 2016 tot 31 december 2020. Die zoektocht leverde 276 vonnissen, arresten en conclusies op. Van de demonstratierechtelijke zaken hebben we een korte samenvatting gemaakt, waarbij we in het bijzonder zijn ingegaan op de vraag in hoeverre het recht om te demonstreren een rol speelt in het oordeel van de rechter, en zo ja, op welke wijze. Dit is terug te vinden in een schematisch overzicht in bijlage 1 van dit hoofdstuk.

Met behulp van dit schematische overzicht hebben we getracht de belangrijkste lijnen in de rechtspraak te beschrijven in paragraaf 3. Daarbij gaan we allereerst in op de factoren die Nederlandse rechters meewegen bij de beoordeling of gedragingen of uitingen van demonstranten strafbaar zijn en in welk mate die factoren hierbij een rol spelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke factoren (paragraaf 3.1) en niet-inhoudelijke factoren (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we specifiek in op de strafbaarheid vanwege het niet-naleven van Wom-voorschriften (paragraaf 3.3), de strafbaarheid van gedragingen van tegenactievoerders (paragraaf 3.4) en tot slot nog op een bijzondere zaak, waarin de demonstratiebereid van de persoon in kwestie voor de rechter eraan bijdraagt om een forse voorwaardelijke straf op te leggen (paragraaf 3.5).

Het geheel sluiten we in paragraaf 4 af met een conclusie.

2. Strafbaarstelling van gedragingen van demonstranten en het internationale recht

[595] S.C. (Stephanie) Gerritse was van 2020-2021 onderzoeksassistent bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en voerde dit onderzoek samen met mr. dr. B. Roorda uit in het kader van haar master Rechtswetenschappelijk Onderzoek.

[596] Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019, 479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer; in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.

[597] Zie nieuwsbericht 'Farmers Defence Force vecht trekkerverbod aan: 'regelrechte inbreuk op het demonstratierecht'', www.dvhn.nl, 7 juli 2020.

[598] Zie in dit verband ook Roorda & Brouwer 2019b.

Uit het in de inleiding genoemde Greenpeace-vonnis van de Rechtbank Amsterdam blijkt dat de bescherming van de demonstratievrijheid zoals neergelegd in artikel 11 EVRM onder omstandigheden de strafbaarheid van gedragingen binnen de context van een demonstratie kan ontnemen. De Amsterdamse rechter oordeelt in die zaak met een beroep op artikel 94 Gw dat artikel 43 Mijnbouwwet – het strafbare feit waarvoor verdachte wordt vervolgd – buiten toepassing dient te worden gelaten, omdat die bepaling in die specifieke zaak niet verenigbaar is met de ieder verbindende verdragsbepaling van artikel 11 EVRM.[599]

In het internationale recht daarentegen vinden we geen expliciet antwoord op de vraag of de demonstratievrijheid aan de weg staat aan de strafbaarheid van gedragingen die binnen de context van een demonstratie zijn begaan. Wel vinden we in het internationale recht antwoorden op de vraag hoe strafrechtelijk optreden tegen demonstranten – denk hierbij aan de inzet van vrijheidsbenemende dwangmiddelen en het strafrechtelijk vervolgen en veroordelen van demonstranten – zich verhoudt tot de demonstratievrijheid.

In de zaak Kudrevičius e.a./Litouwen overweegt de Grote Kamer van het EHRM dat de nationale autoriteiten een ruimte 'margin of appreciation' genieten bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van het treffen van demonstratiebeperkende maatregelen, indien demonstranten regels opzettelijk niet naleven en een demonstratie of een gedeelte daarvan zodanig vormgegeven, dat het leidt tot verstoring van het dagelijkse leven en van andere activiteiten in een mate die verder gaat dan wat in de gegeven omstandigheden onvermijdelijk is.[600] Binnen die marge dienen de autoriteiten te handelen overeenkomstig de vereisten die voortvloeien uit artikel 11 EVRM.[601]

Artikel 11 lid 2 EVRM vereist, net als bijvoorbeeld artikel 21 IVPBR, dat iedere beperking van de uitoefening van de demonstratievrijheid – hierbij moet onder meer worden gedacht aan strafrechtelijk optreden tegen demonstranten – moet zijn voorzien bij wet en in het belang van een legitiem doel noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

Als legitieme doelen worden in artikel 11 lid 2 EVRM onder meer genoemd het voorkomen van wanordelijkheden en van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het zijn voorbeelden van legitieme doelen die een grondslag kunnen bieden om (strafrechtelijk) op te treden tegen demonstranten.

Bij de beoordeling of een beperking voldoet aan de eisen van artikel 11 lid 2 EVRM, ligt blijkens de rechtspraak van het EHRM het zwaartepunt bij het noodzakelijkheidsvereiste: de beperkende maatregel dient geschikt te zijn en te voldoen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Niet alleen de aard en de ernst van de (strafbare) gedraging van de demonstrant, maar ook de aard en de ernst van de beperkende maatregel zijn relevante factoren bij de beoordeling of de beperking proportioneel is in relatie tot het beoogde doel.[602] Maatregelen van strafrechtelijke aard vereisen in het bijzonder rechtvaardiging.[603]

Bij de aard en de ernst van de beperkende maatregel gaat het in de eerste plaats om het soort strafrechtelijk ingrijpen: betreft het een aanhouding, een strafrechtelijke vervolging of zelfs een strafrechtelijke veroordeling? In het laatste geval is voorts relevant wat voor soort straf de rechter oplegt: een geldboete, een taakstraf, een gevangenisstraf? Van belang is bovendien wat de omvang is van de opgelegde straf: betreft het een geringe geldboete, betreft het een taakstraf of gevangenisstraf van lange duur?

[599] Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019, 479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer; in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.
[600] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 156.
[601] EHRM 5 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0405JUD000787110, appl.nr. 7871/10 (Körtvélyessy/Hongarije), par. 26-29.
[602] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 146.
[603] EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807, appl.nr. 26258/07, 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk).

Aanhouding van vreedzame demonstranten is volgens het EHRM uitsluitend gerechtvaardigd op grond van specifieke en goed onderbouwde wezenlijke grondslagen ('specific and averred substantive ground'), zoals ernstige risico's waarin de wet voorziet.[604] Strafrechtelijke vervolging, laat staat strafrechtelijke veroordeling van vreedzame demonstranten is bovendien in beginsel niet toegestaan. Zo overweegt het Hof in de zaak Akgöl en Göl/Turkije: 'The Court is concerned by the fact that the applicants were prosecuted – and convicted at first instance – on account of the mere fact of their participation in an unauthorised but peaceful demonstration. It considers that a peaceful demonstration should not, in principle, be made subject to the threat of a penal sanction.'[605] In Kudrevičius e.a./Rusland oordeelt de Grote Kamer van het EHRM zelfs uitdrukkelijk dat een demonstrant niet kan worden gestraft voor deelname aan een niet-kennisgegeven manifestatie – zelfs niet als de sanctie een lage boete betreft – zolang die persoon geen laakbaar ('reprehensible') gedrag vertoont tijdens de manifestatie.[606] Dit geldt ook indien de demonstratie leidt tot schade of andere wanorde.[607] Vrijheidsberoving van vreedzame demonstranten – bijvoorbeeld in de vorm van een gevangenisstraf – staat al helemaal op gespannen voet met artikel 11 EVRM.[608] Het Hof toetst om die reden indringend in de gevallen waarin niet-gewelddadige demonstranten een gevangenisstraf krijgen opgelegd.[609]

De hoogte van de geldboete is niet onbelangrijk voor de vraag of het een gerechtvaardigde beperking betreft. Een geldboete van 3 euro voor deelname aan een demonstratie waarvoor de vereiste toestemming niet is gevraagd alsook een geldboete van 500 euro voor het organiseren van een niet aangemelde demonstratie in een aangewezen veiligheidsrisicogebied acht het EHRM bijvoorbeeld gerechtvaardigd in de arresten Ziliberberg/Moldavië respectievelijk Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk.[610] De hoogte van de geldboete is echter niet allesbepalend. In de zaak Navalnyy/Rusland oordeelt het Hof dat de hoogte van de geldboete – het ging in casu om een boete van (slechts) 25 euro – irrelevant is voor het antwoord op de vraag of het een passende sanctie betreft voor het deelnemen aan een demonstratie waarvoor geen kennis zou zijn gegeven, indien de wijze waarop de autoriteiten de demonstratie hebben beëindigd reeds een schending van artikel 11 EVRM oplevert.[611]

Als demonstranten zich niet of minder vreedzaam gedragen, bijvoorbeeld als zij gewelddadigheden begaan of hiertoe aanzetten, dan is (strafrechtelijk) optreden tegen demonstranten in beginsel gerechtvaardigd in het licht van bijvoorbeeld de volgende legitieme doelen van artikel 11 lid 2 EVRM: het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen.[612] Zelfs als dit leidt tot een gevangenisstraf. Zo acht het Hof in de zaak Osmani e.a./de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië gerechtvaardigd dat een demonstrant die heeft aangezet tot geweld daarvoor een jaar en drie maanden gevangenisstraf dient uit te zitten.[613] In het geval van een dergelijke gedraging hebben lidstaten bovendien een ruimere 'margin of appre-

[604] EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2017:0202JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 137.
[605] EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517JUD002849506, appl.nr. 28495/06, 28516/06 (Akgöl en Göl/Turkije), par. 43.
[606] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 149; zie hierover ook punt 7 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88.
[607] EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Taranenko/Rusland) par. 88.
[608] EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, appl.nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije), par. 83.
[609] EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Taranenko/Rusland) par. 87.
[610] EHRM 4 mei 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0504DEC006182100, appl.nr. 61821/00 (Ziliberberg/Moldavië); EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807, appl.nr. 26258/07, 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk).
[611] EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2017:0202JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 133.
[612] Zie bijvoorbeeld EHRM (Grote Kamer) 24 maart 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0324JUD002345802, appl.nr. 23458/02 (Giuliani en Gaggio/Italië), par. 251.
[613] EHRM 11 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1011DEC005084199, appl.nr. 50841/99 (Osmani e.a./de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië).

ciation' bij de beoordeling of het opleggen van een beperking noodzakelijk is, dan als het gaat om bijvoorbeeld uitingen op politiek of maatschappelijk gebied.[614] De gevangenisstraf dient echter niet disproportioneel lang te zijn. Zo oordeelt het EHRM in de zaak Gülcü/Turkije dat de veroordeling van een demonstrant voor een gevangenisstraf van ruim tweeëneenhalf jaar vanwege het gooien van een steen naar de politie tijdens een demonstratie een onevenredig zware straf is en om die reden een schending van artikel 11 EVRM oplevert.[615]

Ook buiten de gevallen dat demonstranten zich schuldig maken aan gewelddadigheden of hiertoe aanzetten kan strafrechtelijk tegen hen worden opgetreden, zelfs in de vorm van het opleggen van een sanctie met een strafrechtelijk karakter, namelijk als zij zich schuldig maken aan laakbaar ('reprehensible') gedrag. Van dergelijk gedrag is reeds sprake indien demonstranten het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in geval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid.[616]

Een voorbeeld hiervan treffen we aan in de zaak Kudrevičius e.a./Litouwen, waarin de Grote Kamer van het EHRM het gedrag van demonstrerende Litouwse boeren die drie belangrijke snelwegen in strijd met politiebevelen bijna volledig blokkeerden als 'reprehensible' aanmerkt. De veroordeling van deze demonstranten tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van zestig dagen met een proeftijd van een jaar en een meldplicht voor de duur van een jaar op grond waarvan zij toestemming dienden te verkrijgen van de autoriteiten indien zij hun woonplaats voor meer dan zeven dagen wilden verlaten, zijn volgens de Grote Kamer van het EHRM in overeenstemming met de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid.[617]

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van een strafrechtelijke maatregel moet ook het 'chilling effect' van de maatregel in ogenschouw worden genomen. Van een 'chilling effect' kan sprake zijn als een demonstrant wordt gearresteerd, wordt veroordeeld of in detentie wordt geplaatst, maar ook al als een demonstrant strafrechtelijk wordt vervolgd, ongeacht of dit leidt tot een veroordeling. Dus ook als het Openbaar Ministerie de zaak seponeert of de rechter de demonstrant vrijspreekt. De vervolging kan immers een ontmoedigend effect hebben op de bereidheid van de demonstrant om in de toekomst deel te blijven nemen aan demonstraties.[618]

Resumé

Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten dient te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid. Bij de beoordeling of aan deze eisen is voldaan, zijn blijkens de rechtspraak van het EHRM de aard en de ernst van de (strafbare) gedraging en de aard en de ernst van de beperkende maatregel relevante factoren.

Voor zover demonstranten zich vreedzaam gedragen, staat aanhouding en in het bijzonder strafrechtelijke vervolging en veroordeling op gespannen voet met artikel 11 EVRM. Als demonstranten zich niet of minder vreedzaam gedragen, dan is strafrechtelijk optreden eerder gerechtvaardigd en kan zelfs een gevangenisstraf noodzakelijk worden geacht. Dit is in het bijzonder het geval als demonstranten zich schuldig maken aan gewelddadigheden of hiertoe aanzetten. Dergelijk strafrechtelijk optreden kan ook gerechtvaardigd zijn als demonstranten zich schuldig maken aan 'reprehensi-

[614] EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland), par. 113.
[615] EHRM 19 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD001752610, appl.nr. 17526/10 (Gülcü/Turkije), par. 110-117.
[616] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 173.
[617] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 173-174 en 178-181.
[618] EHRM 29 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502, appl.nr. 0025/02 (Balçik e.a./Turkije), par. 41; EHRM 18 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1218JUD003212402, appl.nr. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02 (Aldemir e.a./Turkije), par. 34; EHRM 13 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD003588014, appl.nr. 35880/14, 75926/17 (Zakharov en Varzhabetyan/Rusland), par. 90; EHRM 10 november 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1110JUD007518612, appl.nr. 75186/12 (Navalnyy en Gunko/Rusland), par. 88.

ble' gedrag, dat wil zeggen gedrag dat 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. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een demonstratieve blokkade van een snelweg.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden moet ook het 'chilling effect' dat dit optreden op demonstranten kan hebben worden meegewogen, aldus het EHRM.

3. Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten volgens het nationale recht

3.1 Inhoudelijke factoren die kunnen bijdragen aan niet-strafbaarheid

3.1.1 De uiting past binnen de context van de demonstratie

Als een strafbare uiting wordt begaan tijdens een betoging in de zin van artikel 9 Grondwet en past binnen de context van die betoging, dan kan de demonstratievrijheid de strafbaarheid daarvan in meer of mindere mate wegnemen, zo lijkt te volgen uit drie van de door ons geanalyseerde uitspraken.

In de eerste uitspraak (nr. 59 van bijlage 1) betreft het een demonstratie gericht tegen een monument ter nagedachtenis van de Armeense genocide. Verdachte – één van de demonstranten – doet de uitlating 'Karabach zal het graf van de Armeniërs worden' en wordt vervolgd voor het aanzetten tot haat in de zin van artikel 137d Sr. De rechtbank komt tot een bewezenverklaring en veroordeelt verdachte voor dit strafbare feit. In hoger beroep (nr. 75 van bijlage 1) stelt de verdachte dat hij onevenredig in zijn demonstratievrijheid is beperkt en dat hij heeft bedoeld te ageren tegen de bezetting van de regio Karabach in Azerbeidzjan. Het hof stelt echter dat de demonstratievrijheid geen bescherming biedt in casu, nu de opmerking niet past binnen de reden en context van de demonstratie. De demonstratie was immers niet aangemeld en georganiseerd om actie te voeren tegen de bezetting van het gebied Karabach in Azerbeidzjan, maar had duidelijk een ander doel en een andere context. Het hof bekrachtigt de uitspraak van de rechtbank: geen schending van de demonstratievrijheid. Hieruit zou *a contrario* kunnen worden afgeleid dat als de uitlating van verdachte meer aansloot bij het doel en de context van de demonstratie, de verdachte mogelijk niet strafbaar zou zijn. De Hoge Raad oordeelt in cassatie dat het oordeel van de rechtbank en het hof geen blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting en niet onbegrijpelijk is (nr. 270 van bijlage 1).

In de tweede uitspraak (nr. 263 van bijlage 1) gaat het om een antiracismedemonstratie gericht tegen de politie. Verdachte droeg daarbij een bord met daarop groot 'racisme is institutional' en kleiner 'nazi cops' en 'fuck off' en wordt vervolgd voor belediging in de zin van artikel 266 Sr. Volgens het Gerechtshof Amsterdam bleef de uitlating binnen de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting, nu uit de context niet kon worden afgeleid dat de uitlating tot doel had aan te zetten tot haat, discriminatie of onverdraagzaamheid. Van belang daarbij is dat de uitlating werd gedaan in het openbaar, dat zij niet gericht was tegen een individueel persoon en dat zij paste binnen het publiek debat waarin de verdachte zijn stem liet horen tegen racisme. Hoewel de uitlating als 'weinig kies en zelfs schokkend' kan worden ervaren, paste deze binnen de strekking van de demonstratie. Om die reden oordeelt het hof dat verdachte niet strafbaar is voor belediging.[619]

In de derde uitspraak (nr. 72 van bijlage 1) zijn de feiten als volgt: verdachte is een demonstrant en roept tijdens een Palestinademonstratie een Khaybar-leus, verwijzend naar de massamoord op de Joden in het jaar 628. Hij wordt vervolgd voor belediging van een groep mensen als bedoeld in artikel 137c Sr. De Rechtbank Rotterdam overweegt dat de leus als bedreigend kan worden aangemerkt, maar dat zij 'op zichzelf beschouwd en binnen de bredere context van de genoemde demonstratie niet van dien aard is dat van belediging van een groep mensen als bedoeld in artikel 137c van het

[619] Vergelijk nr. 263 van bijlage 1 met nr. 82 en nr. 200 van bijlage 1. In die laatste twee zaken komt de rechter wel tot het oordeel dat verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare belediging van ambtenaren, nu de uiting niet binnen de context van de demonstratie paste.

Wetboek van Strafrecht kan worden gesproken'. De rechtbank komt daarom tot vrijspraak. Overigens volgt ook vrijspraak voor aanzetting tot haat in de zin van artikel 137d Sr, omdat verdachte de leus niet had ingezet, de betekenis van de leus niet kende en hij, zodra hij zich realiseerde waarop de leus betrekking had, een andere kreet inzette om de menigte te doen stoppen met het roepen van de leus.

Hoewel de context van de demonstratie dus bepalend kan zijn, is die niet allesbepalend. Uitlatingen die *onnodig* grievend zijn, verliezen hun beledigende karakter niet door de context waarin zij zijn geuit. Ook niet als het maatschappelijk debat over het (demonstratie)onderwerp zich kenmerkt door dergelijk beledigend taalgebruik. Zo komt het Gerechtshof Amsterdam na terugverwijzing door de Hoge Raad in een zaak (n. 81 van bijlage 1) terug op zijn oordeel dat hoewel de uitlatingen 'naar hun bewoordingen zonder meer als beledigend waren aan te merken' er desondanks geen sprake was van strafrechtelijke belediging, omdat 'het maatschappelijk debat in dezen zich kenmerkt door provocerend en onsmakelijk taalgebruik van de deelnemers en de uitlatingen van verdachte zich in dat opzicht niet onderscheiden'. Het ging in deze zaak om de volgende uitlatingen van een demonstrant voorafgaand aan een anti-islamdemonstratie: 'En zoals iedereen weet zijn Arabieren fervent kontenbonkers. En ze neuken kleine jongetjes. Dat is heel normaal in hun cultuur.' In cassatie gaat de Hoge Raad niet in op de vraag of de demonstratievrijheid deze uitlatingen al dan niet beschermt. Na terugverwijzing oordeelt het hof echter dat deze uitlatingen hun beledigende karakter niet verliezen door de context waarin zij zijn geuit, nu zij seksueel expliciet, uitgesproken grof, beledigend, diffamerend en onnodig grievend zijn en zij, 'zelfs indien zou worden aangenomen dat (een gedeelte van) de beweringen van de verdachte door feiten zou(den) kunnen worden onderbouwd', iedere nuance missen.

3.1.2 De uiting is dienstig aan of levert een bijdrage aan het maatschappelijk debat

Daar waar een uitlating een bijdrage levert of dienstig is aan het debat, lijkt een beperking van de demonstratievrijheid niet snel gerechtvaardigd, zo volgt uit één van de door ons geanalyseerde uitspraken. Het gaat in die zaak (nr. 87 van bijlage 1) om het volgende:

Verdachte heeft posters aangeplakt met daarop de tekst: '[bouwbedrijf] uw duurzame partner in deportaties; Bouwt vol trots de gezinsgevangenis voor vluchtelingen op kamp Zeist'. Het bouwbedrijf in kwestie heeft in opdracht van de overheid een gebouw gerealiseerd dat gebruikt wordt en/of gebruikt zou worden bij de uitvoering van het beleid inzake het huisvesten en vervolgens uitzetten van vluchtelingen. Verdachte wordt vervolgd voor smaad ex artikel 261 Sr. De verdachte verweert zich door te verklaren dat het ophangen van de posters onderdeel uitmaakt van een groter geheel aan acties en dat daarmee wordt beoogd om aandacht te vragen voor het, in zijn ogen onjuiste, overheidsbeleid inzake het uitzetten van (minderjarige) vluchtelingen. Zo is verdachte eerder al betrokken geweest bij de organisatie van protestacties over dit onderwerp. Het Gerechtshof Den Haag komt tot een bewezenverklaring, maar oordeelt dat verdachte niet strafbaar is aan smaad nu een open en vrije discussie met betrekking tot het huisvesten van vluchtelingen van groter belang is dan de bescherming van eer en goede naam van het bouwbedrijf. Gelet daarop is volgens het hof niet gebleken van een dringende maatschappelijk behoefte – een 'pressing social need' – voor het verbieden van de tekst op de posters, zodat een beperking van het recht op vrije meningsuiting in de vorm van een veroordeling van verdachte wegens smaadschrift niet noodzakelijk is een democratische samenleving. Met het oog op het in artikel 10 EVRM neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting in verbinding met artikel 94 Gw komt de rechter tot de conclusie dat artikel 261 Gw buiten toepassing moet worden gelaten en ontslaat verdachte van alle rechtsvervolging.

Uit zeven van de door ons geanalyseerde uitspraken blijkt dat als de uitlating geen enkele bijdrage levert aan het maatschappelijk debat en daar ook niet dienstig aan is, een beperking dan eerder is gerechtvaardigd (nr. 19, 48, 51, 61, 137, 138, 139 en 171 van bijlage 1).

3.1.3 Motiveringsvereisten bij inhoudelijke factoren

Uit een oordeel van de Hoge Raad uit 2019 (nr. 139 van bijlage 1) volgt dat als de rechter van oordeel is dat een uitlating niet past binnen de context en niet dienstig is aan het maatschappelijk debat, hij dit dan goed dient te motiveren. Bewoordingen als dat de rechter niet vermag in te zien 'op welke wijze voornoemde uitlating een bijdrage levert of dienstig zou kunnen zijn aan het betreffende maatschappelijke debat' en dat 'de context waarin de uitlating is gedaan en moet worden beoordeeld, (…) het beledigende karakter van de uitlating van verdachte niet weg[neemt]', maken onvoldoende duidelijk wat die context in het onderhavige geval precies inhoudt en vanwege welke redenen die context tot het oordeel van de rechter over de toelaatbaarheid van de beperking heeft geleid. De rechter dient allereerst uiteen te zetten wat volgens hem de context is en vervolgens de redenen te geven waarom die context niet in de weg staat aan een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting of vrijheid van betoging.

3.2 Niet-inhoudelijke factoren die kunnen bijdragen aan niet-strafbaarheid

Bij de vraag of de demonstratievrijheid de strafbaarheid van gedragingen of uitlatingen ontneemt, hebben rechters ook aandacht voor niet-inhoudelijke factoren, zoals de wijze waarop actie wordt gevoerd, de duur van de actie en de omvang ervan.

Onze aandacht gaat nu eerst uit naar vier zaken waarin de rechter oordeelt dat de demonstratievrijheid de strafbaarheid ontneemt, waarbij we specifiek ingaan op de niet-inhoudelijke factoren die hieraan blijkens die uitspraken hebben bijgedragen.

In de eerste zaak (nr. 159 van bijlage 1) is verdachte een vakbondsbestuurder die met schoonmaakpersoneel heeft actiegevoerd op het stadhuis van de gemeente Dordrecht en daarbij de fracties van politieke partijen bezocht die op dat moment vergaderden in door de gemeente ter beschikking gestelde fractiekamers. De reden dat verdachte en de zijnen actievoerden, was dat zij kort daarvoor te horen hadden gekregen dat als gevolg van een politieke beslissing achtenveertig schoonmaaksters ontslag zouden krijgen. De verdachte wordt vervolgd voor huisvrede- en lokaalvredebreuk ex artikelen 138 en 139 Sr. Het Gerechtshof Den Haag oordeelt dat sprake is geweest van 'binnendringen' in de zin van deze strafbepalingen, aangezien aan verdachte en schoonmaaksters duidelijk te kennen is gegeven dat zij niet de fractiekamers mochten binnengaan. Volgens het hof is dit binnendringen echter niet wederrechtelijk geweest en overweegt daarbij: 'Het hof acht van belang dat de actie van de verdachte en de schoonmaaksters in de verschillende fractiekamers steeds van korte duur is geweest, dat met de actie slechts een geringe inbreuk op de rechten van de in de fractiekamers aanwezige politici is gemaakt en dat niet is gebleken dat door de actie enige schade is ontstaan, noch dat de actie met wanordelijkheden gepaard is gegaan.'

In de tweede en derde zaak (nr. 261 en 262 van bijlage 1) gaat het om twee demonstranten die actievoeren bij een kraampje van een bouwbedrijf in de Amsterdam RAI waar op dat moment de bouwvakbeurs 'Building Holland' plaatsvindt. De actievoerders maken gebruik van tekstborden en delen flyers uit. Hoewel de security van Amsterdam RAI de actievoerders meermalen erop wijst dat zij dienen weg te gaan en aan hen de mogelijkheid biedt om hun protestactie buiten de RAI voort te zetten, geven de actievoerders hier geen gehoor aan. Beide verdachten worden vervolgd voor lokaalvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr. In eerste instantie oordeelt het Gerechtshof Amsterdam dat het OM niet-ontvankelijk is (nr. 126 en 127 van bijlage 1). Na terugverwijzing door de Hoge Raad (nr. 144 en 145 van bijlage 1), oordeelt het Gerechtshof Amsterdam – anders dan het Gerechtshof Den Haag in de hiervoor besproken zaak (nr. 159 van bijlage 1) – dat aan het bestanddeel wederrechtelijkheid is voldaan. Het hof komt gelet op de geringe ernst van het feit en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd tot een strafbaarverklaring zonder strafoplegging (artikel 9a Sr), nu de protestactie 'een vreedzaam en beperkt karakter heeft gehad en dat volstaan had kunnen worden met minder verstrekkende maatregelen dan aanhouding van de verdachten, zoals het ontzeggen van de toegang van het gebouw zolang de beurs gaande was'.

De vierde zaak betreft een vonnis van de Rechtbank Amsterdam dat in hoger beroep standhoudt inzake een protestactie van Greenpeace waarbij actievoerders een boorplatform op de Noordzee hebben bezet (nr. 170 en 266 van bijlage 1). De rechter oordeelt in deze zaak dat verdachte dient te worden ontslagen van alle rechtsvervolging (OVAR) vanwege niet-strafbaarheid van het feit. De bewezenverklaring levert volgens de rechter geen strafbaar feit op, omdat de demonstratievrijheid daaraan in de weg staat. Het is volgens de Rechtbank Amsterdam 'inherent aan het betogingsrecht dat daardoor de belangen van anderen kunnen worden geschaad of dat een wettelijke bepaling kan worden overtreden'. De volgende factoren acht de rechter daarbij van belang. De actie was beperkt van duur, leidde tot geringe hinder en concreet gevaar was afwezig. Bovendien heeft de rechter aandacht voor de wijze waarop de actie is voorbereid en uitgevoerd: zorgvuldig en door een grote en professionele organisatie. Tevens is van belang dat Greenpeace eerder probeerde op minder ingrijpende wijze de eigenaar en operator van het boorplatform op andere gedachten te brengen. De rechter noemt daarnaast ook nog een meer inhoudelijke factor: de verdachte kwam niet op voor een eigen belang, maar voor een maatschappelijk belang, nu de actie plaatsvond in het kader van een breed maatschappelijk debat over gasboringen nabij de Waddenzee.

Uit bovenstaande vier uitspraken blijkt dat de volgende niet-inhoudelijke factoren eraan kunnen bijdragen dat een in beginsel strafbare gedraging door de rechter in de context van een demonstatie niet strafbaar wordt geacht: de korte duur van de actie, de beperkte omvang ervan, de geringe hinder of de geringe inbreuk op de rechten van anderen waarmee de actie gepaard gaat, de afwezigheid van (dreigend(e)) schade of wanordelijkheden of concreet gevaar bij de actie, het vreedzame karakter ervan, de zorgvuldige voorbereiding en uitvoering en het gegeven dat de actievoerder eerder heeft geprobeerd om op minder ingrijpende wijze 'het doelwit' op andere gedachten te brengen.

Veelal oordelen rechters echter dat in beginsel strafbare gedragingen ook in de context van een demonstratie strafbaar zijn. Zij volstaan daarbij doorgaans met de overweging dat het een strafbaar feit betreft, ook in de context van een demonstratie, zonder nader in te gaan op specifieke factoren die eraan bijdragen dat het ook in deze context strafbaar is. Hieronder gaan wij kort in op die zaken.

Onder verwijzing naar het EHRM, stelt de Hoge Raad in duidelijke bewoordingen dat de demonstratievrijheid organisatoren en deelnemers met gewelddadige intenties niet beschermt (nr. 52 van bijlage 1). Gedragingen van actievoerders worden evenmin grondrechtelijk beschermd, indien zij niet het karakter dragen van een gemeenschappelijke meningsuiting, zij niet bijdragen aan het publieke debat en andere elementen, zoals het feitelijk afdwingen van toegang en overrompeling, de boventoon voeren, aldus de Rechtbank Oost-Brabant in een zaak waarin zij tientallen dierenactivisten veroordeelt voor lokaalvredebreuk ex artikel 138 Sr vanwege het bezetten van een varkensstal in Boxtel (nr. 138 van bijlage 1).

Uit vierentwintig van de door ons geanalyseerde uitspraken blijkt dat de demonstratievrijheid evenmin bescherming (meer) biedt, als de demonstratie zodanig escaleert dat sprake is van openlijke geweldpleging (nr. 6, 26-31, 38-41, 60, 70, 71, 107, 120, 153-156 van bijlage 1). De rechter spreekt in die gevallen veelal van 'rellen'. 'In een samenleving die voldoende mogelijkheden biedt om op een legale manier uiting te geven aan onvrede (…) is dit gedrag volstrekt onaanvaardbaar', aldus het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in één van deze uitspraken (nr. 107 van bijlage 1). In een andere zaak, waarin actievoerders het standbeeld 'Het Lieverdje' in brand staken (nr. 60 van bijlage 1), oordeelt het Gerechtshof Amsterdam dat 'van het handelen van de verdachte (…) gelet op de aard en het karakter daarvan, te weten (…) het in brand steken van een standbeeld, een zodanige kracht uitging dat de openbare orde daardoor werd verstoord. Dat deze openlijke geweldpleging in het kader van een demonstratie plaatsvond, doet daaraan niet af.' Het oordeel houdt stand in cassatie.[620]

[620] HR 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:306. Deze uitspraak staat niet opgenomen in het schema, omdat deze niet naar boven is gekomen bij onze zoekactie op www.rechtspraak.nl. De termen 'demonstratie' en 'betoging' komen namelijk niet voor in dit arrest.

Uit zes uitspraken volgt dat gedragingen die een inbreuk maken op de integriteit van de ander, niet beschermd worden door de demonstratievrijheid (nr. 47, 88, 108, 177, 199 en 252 van bijlage 1). Die inbreuk bestond in deze zaken uit het volhardend verzetten tegen handhaving 'zonder bekommernis om de lichamelijke integriteit van een dienaar in het openbaar gezag' (nr. 47 van bijlage 1), het maken van schoppende bewegingen richting een ME-lid of politieambtenaar (nr. 88 en 108 van bijlage 1) en mishandeling van een slachtoffer (nr. 177, 199 en 252 van bijlage 1).

Verder kan worden gedacht aan het (anderszins, niet fysiek) ondermijnen van ambtenaarsgezag, zo blijkt uit twee uitspraken (nr. 182 en 200 van bijlage 1). In beide uitspraken gaat het om tegendemonstranten die politieambtenaren uitmaken voor nazi's, terwijl die politieambtenaren ter plaatse waren om te voorkomen dat de situatie bij de botsende demonstraties uit de hand liep.[621]

Uit een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam volgt dat ook een opruiende demonstratieoproep, waarbij wordt opgeroepen tot het plegen van strafbare feiten, niet wordt beschermd door de demonstratievrijheid (nr. 259 van bijlage 1). Het gaat in deze zaak om een oproep op Twitter naar aanleiding van de dood van George Floyd tot massaal protest door middel van het kraken van gebouwen, het blokkeren van wegen en het bezetten van stadhuizen. De rechter overweegt dat de tweet van verdachte oproept tot het plegen van strafbare feiten en dat de demonstratievrijheid daartoe niet dient. 'Ook indien de vreedzame bedoelingen wel expliciet kenbaar waren gemaakt, is daarmee nog niet gezegd dat het bericht van verdachte niet als oproep tot het plegen van strafbare feiten kan worden aangemerkt', aldus de rechter. De rechter acht de context in casu van belang: mede gelet op de onrust die in Nederland ontstond naar aanleiding van de dood van George Floyd, bestond de reële kans dat de gedragingen waartoe verdachte opriep met enige vorm van geweld gepaard zouden gaan.

Daar waar demonstranten zich toegang verschaffen tot een verboden terrein of het eigendom van een ander, is een beperking van de demonstratievrijheid in de regel gerechtvaardigd, zo blijkt uit meerdere door ons geanalyseerde uitspraken. Het betreffen met name uitspraken ten aanzien van krakers, waarbij het gaat om delicten in de zin van de artikelen 138 en 138a Sr. In het overzicht staan zesendertig krakersuitspraken (nr. 99-104, 109-114, 160-166, 224-244 van bijlage 1). Illustratief zijn de uitspraken waarin door verdachten wordt aangevoerd dat het kraken onderdeel is van een vreedzame demonstratie tegen de Wet kraken en leegstand (nr. 109-114 van bijlage 1). Daarover zegt de Rechtbank Midden-Nederland dat ook als aangenomen wordt dat het strafbare feit is gepleegd als onderdeel of uiting van een demonstratie, de aanhouding, vervolging en veroordeling van verdachten kunnen worden aangemerkt als gerechtvaardigde inbreuken, omdat deze noodzakelijk is met het oog op het beëindigen van een strafbaar feit welk tot doel heeft het eigendomsrecht van de eigenaar van een leegstaand pand te beschermen. 'De volgens de verdachte gekozen uitingsvorm van de demonstratie, te weten het wederrechtelijk betreden (…), gaat niet gepaard met het strafbare feit, maar is in dit geval het strafbare feit zelf', aldus de rechtbank. Daar komt voor de rechtbank nog bij dat verdachte de mogelijkheid had om de boodschap voor het voetlicht te brengen zonder over te gaan tot het plegen van strafbare feiten. In een aantal uitspraken van de Rechtbank Midden-Nederland (nr. 160-166 van bijlage 1) overweegt de rechter dat 'voor zover aannemelijk is geworden dat het strafbare feit is gepleegd als onderdeel of uiting van een demonstratie, de aanhouding en vervolging van verdachte moeten worden aangemerkt als gerechtvaardigde inbreuken op de vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, zoals neergelegd in artikel 10 en artikel 11 van het EVRM'. De aanhouding en vervolging van verdachte diende immers ter voorkoming van (nieuwe) strafbare feiten en wanordelijkheden en beoogde het eigendomsrecht van anderen te beschermen. In krakersuitspraken wordt betrekkelijk eenvoudig vastgesteld dat sprake is van het plegen van strafbare feiten en dat daarmee de grens van het toelaatbare is overschreden, wat niet kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de demonstratievrijheid.

[621] Vergelijk nummers 182 en 200 met nummer 263. In het laatste geval was verdachte niet strafbaar aan belediging, omdat de uitlatingen paste binnen de strekking van de demonstratie (zie paragraaf 3.1.1).

Naast deze krakerszaken is er een uitspraak van de Rechtbank Den Haag waarin de vraag centraal staat of een actievoerder die in het kader van een protestactie zich bevindt op het dak van het gebouw van de NAVO zonder daartoe gerechtigd te zijn, zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van het 'verboden toegang voor onbevoegden'-delict ex artikel 461 Sr (nr. 134 van bijlage 1). De verdachte betoogt voor de rechter dat hij het strafbare feit beging in het kader van een protestactie tegen het NAVO-beleid en doet een beroep op de demonstratievrijheid. De rechtbank overweegt dat de demonstratievrijheid niet met zich meebrengt dat een demonstrant zich toegang tot een gesloten terrein mag verschaffen door over het hek van het terrein te klimmen, daar waar dit verboden is. De rechtbank ziet geen reden tot uitsluiting van de strafbaarheid en veroordeelt de verdachte tot een geldboete.

Verder zijn er enkele uitspraken waarbij verdachten tijdens een protestactie een inbreuk hebben gemaakt op het eigendomsrecht van een ander in de zin van vernieling/ongebruikmaking. In één van de geanalyseerde uitspraken wordt duidelijk gesteld dat de demonstratievrijheid geen vrijbrief biedt voor een inbreuk op het eigendomsrecht van een ander (nr. 272 van bijlage X). In deze zaak gooit verdachte als demonstrant bij een demonstratie van Extinction Rebellion een zwarte, op olie lijkende, vloeistof over de trappen van een bedrijfsgebouw waardoor deze trappen (tijdelijk) onbruikbaar zijn geworden. Verdachte betoogt voor de rechter dat dit was bedoeld als symbolische actie om de demonstratie kracht bij te kunnen zetten en dat hij vooraf aan de actie onderzoek heeft gedaan naar de substantie en de mogelijkheid om deze schoon te maken. De rechtbank is desalniettemin van oordeel dat de verdachte met deze handelswijze het eigendomsrecht van het bedrijf heeft aangetast en zodoende een aanvaardbare grens heeft overschreden.

3.3 Strafbaarheid vanwege niet-naleven Wom-voorschriften

Volgens artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom maakt een demonstrant zich schuldig aan een overtreding, indien hij een demonstratie houdt of daaraan deelneemt waarvoor geen kennisgeving is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven. Sub b bepaalt dat er eveneens sprake is van een overtreding, indien een demonstrant handelt in strijd met een voorschrift of beperking (artikel 5 Wom), aanwijzing (artikel 6 en 9 Wom) of een opdracht tot beëindiging (artikel 7, 8 en 9 Wom).

Als de burgemeester ten onrechte gebruikmaakt van een van zijn beperkende bevoegdheden die hem toekomen op grond van de Wet openbare manifestaties, dan levert het niet-naleven daarvan geen strafbaar feit op, zo volgt uit een oordeel van de Rechtbank Amsterdam (nr. 5 van bijlage 1). In die zaak speelde het volgende. De burgemeester stelde op grond van artikel 5 lid 1 Wom bij een demonstratie van Pegida als voorschrift dat het tonen van een hakenkruis in geen enkele uitlatingsvorm zichtbaar is. Een van de demonstranten houdt zich niet aan dit voorschrift en wordt vervolgd ter zake van overtreding van artikel 11 juncto artikel 5 Wom. De rechter overweegt dat artikel 5 lid 3 Wom aan het gestelde voorschrift in de weg staat. Volgens deze bepaling mag een voorschrift geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. De rechter ontslaat de verdachte daarom van alle rechtsvervolging vanwege niet-strafbaarheid van het feit.

Als een beperkend besluit op grond van de Wet openbare manifestaties rechtmatig is, dan levert het niet-naleven daarvan in beginsel wel een strafbaar feit – een overtreding – op in de zin van artikel 11 Wom. Dit kan zelfs leiden tot aanhouding in geval van heterdaad. De demonstratievrijheid staat daaraan niet in de weg, zo volgt uit een arrest van het Gerechtshof Den Haag (nr. 47 van bijlage 1).

3.4 Strafbaarheid van gedragingen van tegenactievoerders

Een tegenprotestactie wordt in beginsel beschermd door het recht om te demonstreren (nr. 1 en 2 van bijlage 1). Bij de vraag of het laten horen van een tegengeluid bij een geoorloofde demonstratie is toegestaan, komt het erop aan of dit tegengeluid – dat wil zeggen de gedragingen en uitingen van tegendemonstranten – de geoorloofde demonstratie daadwerkelijk verstoort. Is dat niet het geval, dan geniet de gedraging of uiting van de tegendemonstrant in beginsel bescherming. Het recht om te

(tegen)demonstreren staat in dat geval strafbaarheid in de weg, zo volgt uit twee door ons geanalyseerde uitspraken (nr. 1 en 2 van bijlage 1). Hierin oordeelt de Rechtbank Den Haag dat het als tegendemonstrant meelopen met een demonstratie en het (enkel) roepen van tegenleuzen en het maken van handgebaren niet als een daadwerkelijke verstoring kan worden gekwalificeerd.[622]

Niet iedere tegenprotestactie komt de bescherming van het recht om te demonstreren toe. Zo oordeelt de rechter in de zogenoemde blokkeerfriezenzaak dat de blokkadeactie van de blokkeerfriezen, waarmee zij de demonstratie van anti-Zwarte Piet-demonstranten tijdens de landelijke Sinterklaasintocht in Dokkum probeerden te verhinderen, geen betoging in de zin van artikel 9 Gw is. Met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis overweegt de rechter dat deze actie niet primair het karakter had van een gemeenschappelijke meningsuiting en dat andere elementen, zoals feitelijke dwang, overheersten. De gedragingen van de blokkeerfriezen komen dan ook geen grondwettelijke bescherming toe. In eerste aanleg veroordeelt de Rechtbank Noord-Nederland de blokkeerders voor het versperren van de snelweg (artikel 162 Sr) en dwang (artikel 284 Sr), in hoger beroep veroordeelt het Hof Arnhem-Leeuwarden ze tevens voor het door bedreiging met geweld verhinderen van een geoorloofde betoging (artikel 143 Sr). In cassatie blijft het arrest van het hof in stand (nr. 77-80, 141-143, 194-197 van bijlage 1).

Heeft een tegenactievoerder een geoorloofde demonstratie opzettelijk verstoord door het verwekken van wanorde in de zin van artikel 144 Sr en een (tegen)demonstratie gehouden zonder daarvan kennis te geven in de zin van artikel 11 Wom, dan is een preventieve beperkte inbreuk op zijn demonstratievrijheid, zoals een gedragsaanwijzing, mogelijk toelaatbaar, zo volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Den Haag (nr. 7 van bijlage 1). In die zaak speelt het volgende. Bij een eerdere, geoorloofde demonstratie van Pegida zijn in de rugzak van de tegenactievoerder in kwestie twee zelfgemaakte rookbommen gevonden. Volgens de politie speelden de tegenactievoerders bij die demonstratie een 'kat en muis spel met de politie' en droegen enkelen van hen gezichtsbedekking. De werkelijke rol van de tegenactievoerder in kwestie wordt echter niet vastgesteld. Duidelijk is in elk geval dat de tegenactievoerder wordt verdacht van overtreding van artikel 144 Sr en artikel 11 Wom. Mede om die reden besluit de officier van justitie op grond van artikel 509hh Sv een gedragsaanwijzing op te leggen, inhoudende een gebiedsverbod en een meldplicht op drie toekomstige demonstratiedagen van Pegida. De tegenactievoerder heeft daartegen beroep ingesteld en stelt dat de gedragsaanwijzing een inbreuk maakt op zijn demonstratievrijheid. De rechtbank oordeelt echter dat in dit geval de demonstratievrijheid van de tegenactievoerder minder zwaar weegt dan de te beschermen belangen van derden, dat is de demonstratievrijheid van Pegida. De rechtbank stelt dat het een verdragsverplichting van de Nederlandse Staat is dat deelnemers aan een geoorloofde demonstratie hun recht om te demonstreren kunnen effectueren.

Met andere woorden, een inbreuk op de demonstratievrijheid van een tegenactievoerder is mogelijk gerechtvaardigd, indien dit bijdraagt aan de garantie dat demonstranten van een geoorloofde demonstratie hun recht om te demonstreren effectief kunnen uitoefenen. De inbreuk zal echter wel proportioneel moeten zijn. Daarnaast is het volgens de rechter van belang of er ernstige bezwaren bestaan tegen de tegenactievoerder ter zake van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig verstoord is en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat.

3.5 Een bijzondere zaak: demonstratiebereidheid speelt mee bij de oplegging van een forse voorwaardelijke straf als stok achter de deur

Vermeldenswaardig is een uitspraak waarin de demonstratiebereidheid van verdachte aanleiding is voor de Rechtbank Den Haag om een – om met de woorden van de rechter te spreken – 'forse voorwaardelijke gevangenisstraf' op te leggen 'als stok achter de deur' (nr. 6 van bijlage 1). In die zaak speelt het volgende. Verdachte is als actievoerder aanwezig bij een demonstratie voor een politiebureau in Den Haag naar aanleiding van het overlijden van Mitch Henriquez. Op enig moment ontaardt

[622] Vergelijk met de uitspraken in de zogenoemde blokkerfriezenzaak (nr. 77-80, 141-143, 194-197 van bijlage 1), waarin de rechter oordeelt dat de gedragingen van de blokkeerfriezen niet worden beschermd door de demonstratievrijheid.

de demonstratie in rellen. De Rechtbank Den Haag constateert dat verdachte zich daarbij schuldig heeft gemaakt aan opruiing, openlijke geweldpleging en brandstichting in de zin van de artikelen 131, 141 en 157 Sr. Bij de strafoplegging zegt de rechtbank zich zorgen te maken over de houding van verdachte die verklaart dat hij zich geroepen voelt naar het voorbeeld van Mahatma Gandhi vreedzaam te protesteren tegen onrecht. De rechtbank meent dat de verdachte niet de verantwoordelijkheid neemt die hij behoort te nemen voor het mede door zijn toedoen ontaarden van de demonstratie. De reclassering heeft de indruk dat de verdachte demonstraties niet bezoekt om te relschoppen, maar om zijn visie uit te dragen. Uit het reclasseringsadvies komt naar voren dat de verdachte een uitgesproken mening heeft, slecht tegen onrecht kan en een grote verantwoordelijkheid voelt en daarom meerdere demonstraties bezoekt. De reclassering maakt de inschatting dat dit gedrag en deze denkpatronen een risicofactor vormen, maar stelt ook dat de verdachte maatschappelijke verantwoorde normen nastreeft en geen pro-criminele houding heeft. De rechtbank komt tot de conclusie dat 'gelet op de houding van verdachte en zijn activiteiten met betrekking tot demonstraties' aan verdachte een forse voorwaardelijke gevangenisstraf moet worden opgelegd als stok achter de deur en als waarschuwing aan verdachte dat hij de grenzen niet wederom overschrijdt.

3.6 Resumé

Uit bovenstaande analyse van de Nederlandse rechtspraak inzake de strafbaarheid van gedragingen van demonstranten blijkt dat een uiting die past binnen de context van de demonstratie en die dienstig is aan of een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat in beginsel niet-strafbaar wordt geacht. De context van de demonstratie is echter niet allesbepalend. Een uitlating die onnodig grievend is, verliest haar beledigende karakter niet door de context waarin zij is geuit. Als de rechter van oordeel is dat een uiting niet past binnen de context van de demonstratie en niet dienstig is aan of een bijdrage levert, dan dient hij dit goed te motiveren.

Rechters wegen met enige regelmaat ook niet-inhoudelijke factoren mee bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gedraging van een demonstrant, zoals de duur en de omvang van de protestactie, de mate waarin de actie zorgvuldig is voorbereid en uitgevoerd, het al dan niet vreedzame karakter van de actie, of de actievoerder reeds eerder heeft geprobeerd om op minder ingrijpende wijze zijn punt te maken en de mate waarin de actie leidt tot hinder, tot inbreuken op de rechten van anderen, tot schade, tot wanordelijkheden of tot concreet gevaar.

Wat echter opvalt, is dat rechters in het merendeel van de zaken oordelen dat een strafbare gedraging ook in de context van een demonstratie strafbaar is, zonder dit nader te motiveren en zonder aan de hand van een of meer van de hierboven genoemde factoren na te gaan of de demonstratievrijheid de strafbaarheid van de gedraging in casu mogelijk ontneemt. Dit zien we met name bij zaken waarin demonstranten zich schuldig maken aan openlijke geweldpleging of inbreuk maken op de integriteit van een ander (veelal een politieambtenaar) en bij zogenoemde krakerszaken.

Door het ontbreken van een nadere motivering in deze zaken wordt niet inzichtelijk waarom de demonstratievrijheid in dat concrete geval niet aan de strafbaarheid van de gedraging in de weg staat. Dit roept vragen op, in het bijzonder als het gaat om een betrekkelijk licht vergrijp en de rechter in een min of meer vergelijkbare zaak bovendien tot een geheel andere conclusie komt.

Zo veroordeelt de Rechtbank Den Haag in december 2019 een demonstrant die zich in het kader van een protestactie op het dak van een gebouw van de NAVO bevindt zonder daartoe gerechtigd te zijn tot een geldboete van 90 euro vanwege overtreding van het 'verboden toegang voor onbevoegden'-delict ex artikel 461 Sr (overtreding met geldboete van de eerste categorie (maximaal 435 euro)). Het betoog van de raadsman dat de strafbaarheid van de gedraging in casu wordt ontnomen door het recht om te demonstreren, wijst de rechter van de hand door enkel te overwegen dat uit dit recht niet volgt 'dat een ieder zich de toegang tot een afgesloten terrein mag verschaffen daar waar dat verboden is'.[623]

[623] Rb. Den Haag 3 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14812.

Ruim een half jaar eerder had de Rechtbank Amsterdam echter nog in een uitgebreid gemotiveerd vonnis geoordeeld dat een bezetting van een boorplatform door actievoerders van Greenpeace geen strafbaar feit oplevert in de zin van artikel 43 Mijnbouwwet in combinatie met de artikelen 1, 2 en 6 Wet op de Economische Delicten (misdrijf met maximale gevangenisstraf van zes jaren), omdat de demonstratievrijheid daaraan in de weg staat.[624]

Het niet-naleven van op grond van de Wet openbare manifestatie gestelde voorschriften levert op grond van artikel 11 van die wet in beginsel een overtreding op.

Een tegenprotestactie wordt in beginsel ook beschermd door het recht om te demonstreren. De actievoerders mogen daarbij echter niet zover gaan, dat zij de demonstratie waartegen zij actie voeren daadwerkelijk verstoren. De artikelen 143-144 Sr staan daaraan in de weg door het verhinderen of opzettelijk verstoren van een geoorloofde demonstratie met straf te bedreigen.

4. Conclusie

Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten dient te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid. Bij de beoordeling of aan deze eisen is voldaan, zijn blijkens de rechtspraak van het EHRM de aard en de ernst van de (strafbare) gedraging en de aard en de ernst van de beperkende maatregel relevante factoren.

Tegen vreedzame demonstranten dient in beginsel niet strafrechtelijk te worden opgetreden. Als demonstranten zich schuldig maken aan gewelddadigheden of hiertoe aanzetten of als zij het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, verdergaand dan dat je mag verwachten bij een 'normale' demonstratie, dan is strafrechtelijk optreden – tot aan een gevangenisstraf aan toe – eerder gerechtvaardigd.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden moet ook het 'chilling effect' ervan worden meegewogen, aldus het EHRM.

Uit onze analyse van de Nederlandse rechtspraak volgt dat bij uitingsdelicten de context van de demonstratie en de mate waarin de uiting dienstig is aan of een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat relevante factoren zijn bij de beoordeling of de uiting een strafbaar feit oplevert.

Bij andere dan uitingsdelicten wegen rechters soms meerdere niet-inhoudelijke factoren mee bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gedraging van een demonstrant, zoals de duur en de omvang van de actie en de mate waarin de actie leidt tot bijvoorbeeld hinder, schade of wanordelijkheden. In het merendeel van de zaken oordelen rechters echter dat een strafbare gedraging ook in de context van een demonstratie strafbaar is, zonder dit nader te motiveren en zonder aan de hand van een of meer van de hierboven genoemde factoren na te gaan of de demonstratievrijheid de strafbaarheid van de gedraging in casu misschien wel ontneemt.

Door het ontbreken van een nadere motivering in deze zaken wordt niet inzichtelijk waarom de demonstratievrijheid in dat concrete geval niet aan de strafbaarheid van de gedraging in de weg staat. Dit roept vragen op, in het bijzonder als het gaat om een betrekkelijk licht vergrijp en de rechter in een min of meer vergelijkbare zaak bovendien tot een geheel andere conclusie komt.

[624] Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019, 479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer; in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.

5. Bijlage 1

Nr.	Datum uitspraak	Vind-plaats	Demonstrant of tegendemonstrant	Wettelijke bepalingen	Belangrijkste feiten	Kern van het oordeel en de belangrijkste overweging(en)	Heeft het recht om te demonstreren een rol in het oordeel van de rechter, en zo ja op welke wijze	Beslissing
2016								
1	21-12-2016	ECLI:NL:RBDHA:2016:15742	Tegendemonstrant	art. 2.1 APV Den Haag; art. 11 Wom; art. 144 en 145 Sr	Vanuit fastfoodketen zijn leuzen geroepen naar Pegidademonstranten en handgebaren gemaakt.	Het laten horen van een tegengeluid bij een geoorloofde betoging is in beginsel toegestaan. De Pegidademonstratie is niet daadwerkelijk door de gedragingen verstoord.	Ja, in het voordeel van verdachte. De tegendemonstratie heeft de demonstratie niet verstoord. De bescherming van het recht om te (tegen)demonstreren maakt dat het gedrag van de tegendemonstrant niet strafbaar is in de zin van artikel 144 Sr.	Vrijspraak.
2	21-12-2016	ECLI:NL:RBDHA:2016:15812	Tegendemonstrant	art. 2.1 APV Den Haag; art. 11 Wom; art. 144 en 145 Sr	Tijdens het meelopen met een Pegidademonstratie zijn leuzen geroepen en handgebaren gemaakt.	Idem.	Idem.	Idem.
3	08-12-2016	ECLI:NL:RBLIM:2016:10688	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op de vraag of een politiefunctionaris zijn gezag heeft misbruikt door in strijd met de bevoegdheid ex artikel 5 lid 1 Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden wangslijmvlies af te nemen. 'Demonstratie' komt in de uitspraak voor, omdat: "Uit het dossier komt naar voren dat [benadeelde] […] tijdens een demonstratie is aangehouden […]."					
4	08-12-2016	ECLI:NL:RBLIM:2016:10689	Idem.					
5	08-12-2016	ECLI:NL:RBAMS:2016:8060	Demonstrant	art. 5 en 11 Wom	Burgemeester heeft toestemming gegeven voor een Pegidademonstratie onder voorschrift dat het hakenkruis in geen enkele uitlatingsvorm zichtbaar is. Verdachte heeft stickers van een spandoek verwijderd waardoor het Pegidalogo met hakenkruis zichtbaar werd.	Het beperkende voorschrift van de burgemeester raakt de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Het niet-opvolgen van zo'n beperking levert geen strafbaar feit op.	Ja, in het voordeel van verdachte. In de zin dat het demonstratierecht (meer specifiek artikel 5 lid 3 Wom) eraan in de weg staat dat de burgemeester zich bemoeit met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens tijdens een demonstratie. Doet hij dit wel en wordt vervolgens een demonstrant aangehouden voor het niet opvolgen van de	OVAR.

							door de burgemeester gestelde beperking, dan levert dit geen strafbaar feit op.	
6	15-11-2016	ECLI:NL: RBDHA: 2016:13 663	Demonstrant	art. 157, 141 en 131 Sr	Verdachte heeft goederen in al bestaand vuur gegooid, stenen geworpen richting politieambtenaren en politiebusje, door een megafoon woorden als “de politie heeft nog 10 minuten om naar buiten te komen” geroepen en daarbij afgeteld.	Het moet voor verdachte duidelijk zijn geweest dat een ‘vreedzaam gesprek’ op het politiebureau met zo'n grote groep demonstranten in de gegeven omstandigheden niet mogelijk was. Nadat vervolgens rellen zijn ontstaan, heeft verdachte zich evenmin gedistantieerd van dit gewelddadig gedrag; in tegendeel, zo blijkt uit beelden.	Niet de demonstratievrijheid zelf. Wel de demonstratiebereidheid van verdachte, die eraan bijdraagt dat de kans bestaat dat hij nog eens tijdens een demonstratie in de fout gaat. Dat is een van de redenen dat een forse voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd door de rechter.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 120 dagen, waarvan 95 voorwaardelijk, bij proeftijd van 2 jaren en taakstraf van 140 uren. Te vervangen door 120 dagen hechtenis.
7	09-11-2016	ECLI:NL: RBDHA: 2016:13 416	Tegendemonstrant	art. 11 Wom; art. 144 Sr	N.a.v. de verdenking dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan poging tot het verstoren van een geoorloofde demonstratie is door de OvJ een gedragsaanwijzing opgelegd inhoudende een gebiedsverbod en meldplicht op drie demonstratiedagen. Appellant heeft beroep ingesteld.	Bij een eerdere geoorloofde Pegidademonstratie droeg appellant als tegendemonstrant twee zelfgemaakte rookbommen met zich mee. Blijkens het strafblad van appellant is hij frequent in aanraking gekomen met justitie vanwege kraken en voor andere aan de openbare orde rakende feiten. Er bestaan voldoende ernstige bezwaren met grote vrees voor herhaling en de gedragsaanwijzing is proportioneel. De demonstratievrijheid is niet onbeperkt en het te beschermen belang van derden dient in dit geval zwaarder te wegen.	Ja, in het nadeel van appellant als diegene die een demonstratie onmogelijk probeert te maken, want: de te beschermen belangen van derden (in casu de demonstratievrijheid van derden) rechtvaardigen de beperkte inbreuk die de gedragsaanwijzing maakt op de demonstratievrijheid van appellant.	Beroep ongegrond.
8	08-11-2016	ECLI:NL: GHAMS: 2016:53 31	Demonstrant	art. 131 en 180 Sr	Vooraf aan de demonstratie was opgeroepen opruiende teksten tentoon te spreiden. Op voorhand hebben politie, OvJ en het stadsbestuur afspraken gemaakt omtrent het handhaven van de openbare orde, te weten waarschuwing en aanhouding. Verdachte heeft zich verzet tegen aanhouding.	De vooraf afgesproken beperkende bevelen waren noodzakelijk, in het bijzonder voor het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Bij de beoordeling daarvan komt aan de OvJ ruime beoordelingsvrijheid toe. Echter, de omstandigheid dat verdachte zijn handen boven het hoofd hield is onvoldoende om tot wederspannigheid te komen.	Nee, want de omstandigheid dat verdachte zijn handen boven het hoofd hield is onvoldoende om tot wederspannigheid te komen.	Vrijspraak.
9	01-11-2016	ECLI:NL: PHR:201 6:1424	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
10	27-10-2016	ECLI:NL: RBO-	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op het gooien van molotovcocktails naar een moskee. Verdachten is primair het medeplegen van een poging tot en/of voltooide brandstichting met terroristisch oogmerk en subsidiair voorbereiding/bevorderen daarvan (artikel 96 lid 2 Sr) en/of samenspanning. ‘Demonstratie’ komt voor vanwege de bewijs-					

		VE:2016:4134	overwegingen waarin is te lezen dat verdachten hebben deelgenomen aan demonstraties georganiseerd door een actiegroep die zich sterk richt tegen de komst van asielzoekers, waarbij door deelnemers rechtsextremistische uitingen niet worden geschuwd.					
11	27-10-2016	ECLI:NL:RBO-VE:2016:4137	Idem.					
12	25-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:1047	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
13	25-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:1048	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
14	25-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:1049	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
15	25-10-2016	ECLI:NL:RBGEL:2016:6563	Demonstrant	art. 141 Sr	Het is publiekelijk bekend geworden dat de gemeente Geldermalsen toestemming wil geven voor de bouw van een AZC. Tijdens de daarop volgende openbare raadsvergadering ontstaat een demonstratie. Minderjarige verdachte bevond zich in een groep van waaruit met stenen en (zwaar) vuurwerk richting de ME is gegooid en beledigende teksten werden geuit. Verdachte heeft een fakkel richting de ME gegooid.	Verdachte heeft een wezenlijke bijdrage gehad aan de openlijke geweldpleging. Door de gedraging van verdachte is het democratisch proces ernstig verstoord (raadsvergadering afgebroken) en dit raakt de Nederlandse samenleving diep in de fundamenten van onze rechtstaat.	Nee, in die zin dat de gedragingen zodanig zijn dat zij niet meer binnen de demonstratievrijheid vallen.	Bewezenverklaring. Wekstraf van 60 uren, waarvan 30 voorwaardelijk en met een proeftijd van 2 jaren.
16	25-10-2016	ECLI:NL:RBGEL:2016:6565	Demonstrant	art. 141 Sr	Idem. Verdachte heeft een hek omhoog getild en met twee stenen en één flesje gegooid.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Werkstraf van 90 uren. Te vervangen door 45 dagen jeugddetentie.
17	25-10-2016	ECLI:NL:RBGEL:2016:6570	Demonstrant	art. 141 Sr	Idem. Verdachte heeft een steen kapot gegooid en een andere steen overhandigd aan een andere persoon in de groep.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Werkstraf van 30 uren. Te vervangen door 15 dagen jeugddetentie.
18	25-10-2016	ECLI:NL:	Demonstrant	art. 141 Sr	Idem. Verdachte heeft twee lege	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring.

		RBGEL:2016:6569			plastic flesjes gegooid.			Werkstraf van 30 uren. Te vervangen door 15 dagen jeugd-detentie.
19	12-10-2016	ECLI:NL:RBMNE:2016:5414 (zie ook hoger beroep (ECLI:NL:GHARL:2017:5538) en cassatieberoep (ECLI:NL:HR:2019:1702))	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Verdachte heeft tijdens een Pegidademonstratie een speech gehouden en daarbij geuit: 'Een andere reden om moslims te verachten en te haten is/om hun krankzinnige ideologie, want het is nooit een/de religie van vrede.' De schriftelijke uitwerking daarvan is op social media geplaatst.	De uitlating van verdachte is gedaan binnen de context van een maatschappelijk debat, omdat de speech is gehouden tijdens een Pegidademonstratie. De uitlating levert echter geen enkele bijdrage aan het maatschappelijk debat en is daar ook niet dienstig aan; de uitlating gaat te ver. Daarbij is sprake van een propagandistisch optreden nu de uitlating is gedaan in het openbaar en voor een groep mensen tijdens een demonstratie.	Ja, maar niet duidelijk in het nadeel of voordeel van verdachte. Rechtbank stelt bij de strafoplegging dat het overweegt dat er sprake is van propagandistisch optreden nu de uitlatingen zijn gedaan in het openbaar voor een groep mensen tijdens een demonstratie maar wijdt daar verder niet over uit. Of het daarmee in het nadeel van verdachte uitvalt, is de vraag. In zekere zin valt het ook in het voordeel van verdachte uit: bij de toepassing van het toetsingskader van artikel 137c Sr overweegt de rechter immers ook 'dat de uitlating is gedaan binnen de context van een maatschappelijk debat, omdat de verdachte de speech hield tijdens een demonstratie'.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 800,-. Te vervangen door 16 dagen hechtenis.
20	11-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:967	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
21	11-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:969	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
22	11-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:974	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
23	11-10-2016	ECLI:NL:PHR:2016:975	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
24	06-10-2016	ECLI:NL:RBDHA:	Demonstrant	art. 2, 7 en 11 Wom; art. 180	Burgemeester heeft beperking gesteld aan demonstraties tijdens	Het feit dat wordt gedemonstreerd zonder de vereiste kennisgeving of in strijd met een	Ja. In zoverre, dat de rechter overweegt dat de demonstratie-	OVAR

		2016:11985		en 300 Sr; art. 27c Sv	de landelijke Sinterklaasintocht; deze mogen niet worden gehouden op de Markt te Gouda, waar de intocht zal plaatsvinden, maar uitsluitend op de daarvoor aangewezen locaties. Verdachte was met andere demonstranten aanwezig op de Markt. Bij zijn aanhouding heeft verdachte zich verzet.	door de burgemeester eerder gegeven beperking of aanwijzing is op zichzelf onvoldoende om een demonstratie te beëindigen. Onrechtmatige inbreuk op verdachtes fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting en betoging. De bettreffende politieambtenaren waren bij de aanhouding van verdachte niet werkzaam in de rechtmatige uitoefening van hun bediening nu de aanhouding niet noodzakelijk en niet proportioneel was. Een derde politieambtenaar kan dit niet worden tegengeworpen; echter is aannemelijk dat verdachte de handelingen heeft gepleegd vanuit psychische overmacht.	vrijheid eraan in de weg staat dat een demonstratie wordt beëindigd, enkel omdat demonstranten gestelde voorschriften niet opvolgen. De beëindiging van de demonstratie is met het oog op de demonstratievrijheid dus onrechtmatig volgens de rechter. De rechtbank is van oordeel dat de aanhouding van verdachte onder de gegeven omstandigheden als onrechtmatig moet worden beschouwd. Bovendien overweegt de rechter dat aan de hand van de criteria van artikel 2 Wom (de gronden onder welke de demonstratievrijheid mag worden ingeperkt) moet worden beoordeeld of de aanhouding noodzakelijk was. Met betrekking tot de politieambtenaren die de aanhouding initiëren, oordeelt de rechter vervolgens dat de aanhouding van verdachte niet noodzakelijk en niet proportioneel is. Voor wat betreft de politieambtenaar die later betrokken wordt, komt de rechter tot OVAR van verdachte.	
25	20-09-2016	ECLI:NL:PHR:2016:971	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
26	13-06-2016	ECLI:NL:RBGEL:2016:3178	Demonstrant	art. 141 en 124 Sr	Het is publiekelijk bekend geworden dat de gemeente Geldermalsen toestemming wil geven voor de bouw van een AZC. Tijdens de daarop volgende openbare raadsvergadering ontstaat een	Verdachte heeft bijgedragen aan de sfeer van geweld en intimidatie. Door het explosieve geweld is een duidelijke grens in ernstige mate overschreden. Bovendien heeft de raadsvergadering moeten stoppen, waardoor het democratisch proces is verstoord.	Nee, in die zin dat met de gedragingen een duidelijke grens in ernstige mate is overschreden en zodanig zijn dat zij niet meer binnen de reikwijdte van de demonstratievrijheid vallen.	Bewezenverklaring van art. 141 Sr. Werkstraf van 100 uren. Te vervangen door hechtenis van 50 dagen. Justitiële documenta-

					demonstratie. Een groep richt zich tegen politie, beveiliging, voertuigen, gemeente-huis/raadszaal, hekwer-ken/dranghekken en later ook ME. Verdachte heeft tegen hek-werken geduwd en getrapt.			tie aanwezig.
27	13-06-2016	ECLI:NL: RBGEL:2 016:318 0	Demonstrant	art. 141 en 124 Sr	Idem. Verdachte heeft met lege bierblikjes en vuurwerk gegooid, geprobeerd om een betonblok over het hekwerk te gooien en spiegels van een ME-voertuig afgeslagen.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 6 maanden, waarvan 2 voorwaardelijk, proeftijd van 2 jaren. Justitiële documenta-tie aanwezig.
28	13-06-2016	ECLI:NL: RBGEL:2 016:317 7	Demonstrant	art. 141 en 124 Sr	Idem. Verdachte heeft met bier-flessen gegooid, slaande bewe-gingen met gebalde vuisten gemaakt richting politiemensen, diverse bewoordingen geroepen en tegen een hekwerk geduwd en getrokken.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 6 maanden waarvan 2 voorwaardelijk, proeftijd van 2 jaren. Justitiële documenta-tie aanwezig.
29	13-06-2016	ECLI:NL: RBGEL:2 016:316 9	Demonstrant	art. 141 en 124 Sr	Idem. Verdachte heeft verbaal geweld gebruikt, (zwaar) vuur-werk gegooid, een elektriciteits-kabel in de handen gehad (slag-wapen) en daarmee dreigende bewoordingen en houding aan-genomen richting een politieman.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 6 manden waarvan 3 voorwaardelijk, proeftijd van 2 jaren. Justitiële documenta-tie aanwezig.
30	13-06-2016	ECLI:NL: RBGEL:2 016:316 7	Demonstrant	art. 302 en 141 Sr	Idem. Verdachte heeft een be-tonblok over het hekwerk ge-gooid in de richting van leden van de ME.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring van art. 141 Sr. Ge-vangenisstraf van 2 maanden waarvan 1 voorwaardelijk, proeftijd van 3 jaren. Justitiële documenta-tie aanwezig.
31	20-04-2016	ECLI:NL: RBDHA: 2016:42 28	Demonstrant	art. 302, 266(?) en 180 Sr	Een demonstratie escaleert zo-danig dat gesproken wordt van rellen. Ten aanzien van verdachte zijn twee scenario's naar voren	Verdachte wist van de grimmig sfeer bij de rellen, is vervolgens alsnog gegaan en heeft daar met zijn gedragingen een aanwakke-rende werking gehad op omstanders.	Niet op de demonstratievrijheid. Dat verdachte wist van de grim-mige sfeer bij de rellen, vervol-gens alsnog is gegaan en daar	Bewezenverklaring van art. 266(?) Sr en bedreiging met zware mishandeling (art.

					gekomen. Naar het scenario van de ME heeft verdachte de ME meermaals luidkeels beledigd en heeft hij geprobeerd met zijn auto op de ME in te rijden, om zich vervolgens te verzetten tijdens zijn aanhouding. Naar het scenario van verdachte was hij aanwezig uit interesse voor het werk van de ME, heeft hij de ME vragen gesteld en is hij in zijn auto achteruit gereden, waarnaar hij zonder reden en met aanzienlijk geweld uit zijn auto is getrokken.		met zijn gedragingen een aanwakkerende werking heeft gehad op omstanders neemt de rechter hem kwalijk, in die zin dat dit strafverzwarende omstandigheden opleveren.	302). Taakstraf voor 180 uren. Te vervangen door hechtenis van 90 dagen.
32	15-04-2016	ECLI:NL:RBOVE:2016:1296	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* Uitspraak ziet op het voorval in Haaksbergen waarbij een monstertruck tijdens het evenement Auto Motor Sportief op het publiek inreed. Het woordje 'demonstratie' komt voor, omdat de uitspraak spreekt van een 'demonstratie met een zogenoemde 'monstertruck''. Dus in de zin van vertoning van iets, in plaats van betoging.					
33	15-04-2016	ECLI:NL:RBOVE:2016:1297	Idem.					
34	29-03-2016	ECLI:NL:HR:2016:511	Klager	art. 137c en 137d Sr	Tijdens een demonstratie van de Nederlandse Volksunie is door demonstranten gescandeerd: 'Ali B en Mustapha, ga toch terug naar Ankara.'	Het eerste middel klaagt dat de bewoordingen niet als beledigend kunnen worden aangemerkt. Het tweede middel klaagt dat de bewezenverklaring van de op art. 137d Sr toegesneden tenlastelegging. met onvoldoende redenen is omkleed. Het oordeel van het hof geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk.	Nee. Het oordeel van het hof – dat de gebruikte bewoordingen beledigend zijn en aanzetten tot haat – geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk.	Verwerping van het beroep.
35	29-03-2016	ECLI:NL:HR:2016:510	Klager	art. 137c en 137d Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Verwerping van het beroep.
36	29-03-2016	ECLI:NL:HR:2016:524	Klager	art. 137c en 137d Sr	Idem.	Het middel klaagt dat het bewezenverklaarde medeplegen niet uit de door het hof gebezigde bewijsvoering kan volgen, dat middel faalt.	Idem.	Verwerping van het beroep.
37	09-03-2016	ECLI:NL:GHAMS:	Demonstrant (uitspraak voorafgaand	art. 137c Sr	Uitspraak ziet op gedraging voorafgaand aan een anti-	De uitlatingen zijn naar hun bewoordingen zonder meer als beledigend aan te merken,	Ja, in het voordeel van verdachte. Nu de gemaakte 'provocerende	Vrijspraak.

		2016:828	aan demonstratie)		islamdemonstratie. Voorafgaand aan die demonstratie heeft verdachte in een gefilmd interview voor de documentaire 'Wilders the Movie' de volgende uitspraken gedaan: 'En zoals iedereen weet zijn Arabieren fervent kontenbonkers. En ze neuken kleine jongetjes. Dat is heel normaal in hun cultuur.'	maar kunnen geacht worden te zijn gedaan in het kader van en dienstig aan het maatschappelijk debat. Het maatschappelijk debat in dezen kenmerkt zich door provocerend en onsmakelijk taalgebruik van de deelnemers aan dat debat en de uitlatingen van verdachte onderscheiden zich in dat opzicht niet.	en onsmakelijke' opmerkingen dienstig zijn aan en passen binnen het maatschappelijk debat, is geen sprake van strafrechtelijke belediging. Hier wordt echter na terugverwijzing van de HR op teruggekomen, zie: ECLI:NL:HR:2018:539 en ECLI:NL:GHAMS:2018:3942.	
38	11-02-2016	ECLI:NL:RBMNE:2016:6731	Demonstrant	2.1 APV Woerden 2011; art. 141, 285 en 447e Sr; art. 2 Wet op de identificatieplicht	Verdachte is in het donker gekleed en met het gezicht bedekt naar een noodopvang voor vluchtelingen vertrokken. Daar is met eieren en (zwaar en illegaal) vuurwerk gegooid richting beveiligers, voertuigen en de noodopvang.	Rechter spreekt niet van een demonstratie, maar van rellen. Deze rel heeft geleid tot ernstig letsel- en wellicht zelfs levensgevaar voor ten minste één van de aanwezige beveiligers en gevoelens van angst bij zowel deze beveiligers als de vluchtelingen. De groep heeft door de handelwijze op geen enkele manier rekening gehouden met de belevingswereld en achtergrond van de vluchtelingen en hun negatieve ervaringen met (oorlogs)geweld.	Nee, want de rechter heeft het over 'rellen' en spreekt niet van een demonstratie.	Bewezenverklaring van art. 141 en 285 Sr. Taakstraf van 120 uren. Te vervangen door hechtenis van 60 dagen.
39	11-02-2016	ECLI:NL:RBMNE:2016:6746	Demonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring van overtreden APV en 447e Sr. Taakstraf van 40 uren. Te vervangen door hechtenis van 20 dagen en een geldboete van € 90,-.
40	11-02-2016	ECLI:NL:RBMNE:2016:6744	Demonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring van art. 141 en 285 Sr. Taakstraf van 120 uren. Te vervangen door hechtenis van 60 dagen.
41	11-02-2016	ECLI:NL:RBMNE:2016:6758	Demonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring van overtreden APV. Taakstraf van 40 uren. Te vervangen door hechtenis van 20 dagen.

42	18-01-2016	ECLI:NL:RBAMS:2016:168	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op moord. 'Demonstratie' komt voor, omdat de rechtbank vaststelt dat: 'De door [getuige] gestelde overeenkomst tussen de beelden van Opsporing Verzocht en de demonstratie door [naam] is onjuist.'					
43	18-01-2016	ECLI:NL:RBAMS:2016:169	Idem.					
44	18-01-2016	ECLI:NL:RBAMS:2016:172	Idem.					
2017								
45	15-12-2017	ECLI:NL:RBDHA:2017:14782	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op deelname aan oorlogsmisdrijven in Ethiopië. Het woord 'demonstraties' komt twee keer voor. De eerste keer: 'Bij dezelfde proclamatie werd […] een verbod afgekondigd op stakingen en demonstraties.' De tweede keer: 'Eind april 1977, anticiperend op 1 mei demonstraties, werden van EPRP-sympathie verdachte personen in groten getale vermoord.' Beiden onder kopje 6 van de uitspraak, 'De geschiedenis van Ethiopië'.					
46	27-07-2017	ECLI:NL:GHAMS:2017:3041	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspaak ziet op een veroordeling voor het voorbereiden/bevorderen van terroristische misdrijven en het pogen tot deelneming aan een terroristische organisatie (IS). Het woord 'demonstratie' wordt genoemd bij de bespreking van de radicalisering van verdachte.					
47	11-07-2017	ECLI:NL:GHDHA:2017:2030 (zie zaak in cassatieberoep ECLI:NL:HR:2019:724)	Demonstrant	art. 180 en 300 Sr; Wom	Burgemeester heeft vooraf een locatie aangewezen voor de demonstratie, maar daar houden demonstranten zich op de dag niet aan. Verdachte is daarop aangehouden, waartegen verdachte zich fysiek heeft verzet. Door de politie is bij de aanhouding geweld gebruikt tegen de verdachte.	Het recht om de demonstreren mag worden onderworpen aan beperkingen of sancties, zoals ook een locatieaanwijzing. Door het stellen van de beperking is de demonstratie niet onmogelijk gemaakt. Dat de demonstratie op de aangewezen plek minder aandacht zou trekken doet daaraan niet af. Bovendien bestond voor de aanhouding voldoende rechtmatige grondslag in de verdenking van een op heterdaad ontdekt strafbaar feit. Geen inbreuk op de demonstratievrijheid van verdachte. Verdachte heeft zich, zonder bekommernis om de lichamelijke integriteit van een dienaar van het openbaar gezag, fysiek verzet tegen de daadwerkelijke handhaving van een hem bekend maar kennelijk onwelgevallig besluit van de burgemeester.	Ja, in ieder geval niet in het voordeel van verdachte. Bij de strafmotivering: 'Het hof neemt hierbij vooral in aanmerking dat verdachte zich, zonder bekommernis om de lichamelijke integriteit van een dienaar van het openbaar gezag volhardend, fysiek heeft verzet tegen de daadwerkelijke handhaving van een hem bekend maar kennelijk onwelgevallig besluit van de burgemeester […], waardoor hij zich in zijn demonstratievrijheid zag aangetast.'	Bewezenverklaring van art. 180 Sr. Geheel voorwaardelijke geldboete van € 500,- met een proeftijd van 2 jaren. Te vervangen door 10 dagen hechtenis.
48	30-06-2017	ECLI:NL:GHARL:	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Verdachte heeft tijdens een Pegidademonstratie een speech	Geen aanzetten tot haat/discriminatie, want het gaat om een conclusie die verdachte uit	In zoverre dat het hof de voorwaarden voor een beperking van	Bewezenverklaring van art. 137c Sr.

		2017:5538 (zie zaak in eerste aanleg (ECLI:NL:RBMNE:2016:5414) en in cassatieberoep (ECLI:NL:HR:2019:1702))			gehouden en daarbij geuit: 'Een andere reden om moslims te verachten en te haten is/om hun krankzinnige ideologie, want het is nooit een/de religie van vrede.' De schriftelijke uitwerking daarvan is op social media geplaatst.	haar betoog meent te kunnen trekken, zonder gebruik van bijzonder krachtige termen of herhalingen, zonder verzoek, opdracht of oproep haar in die conclusie te volgen. De context maakt dat niet anders. Wel belediging. Ten aanzien van de strafmaat: verdachte is, getekend door de bijzondere ervaringen in haar jeugd, door Pegida gebruikt en heeft aangegeven dat zij inmiddels afstand heeft genomen van Pegida.	de vrijheid van meningsuiting expliciet toetst aan art. 10 lid 2 EVRM. Verder speelt het demonstratierecht geen expliciete rol.	Geldboete van € 250,- euro. Te vervangen door 5 dagen hechtenis.
49	20-06-2017	ECLI:NL:RBOBR:2017:3364	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op illegale hennepteelt. Het woord 'demonstratie' komt voor in de uitspraak, omdat verdachte ter zitting iets heeft gedemonstreerd: 'De demonstratie met de sleutels ter zitting heeft de rechtbank er niet van overtuigd […]' en 'Alle sleutels die bij de demonstratie zijn gebruikt, […]'.						
50	22-05-2017	ECLI:NL:GHARL:2017:4258	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op het voorval in Haaksbergen waarbij een monstertruck tijdens het evenement Auto Motor Sportief op het publiek inreed. Het woordje 'demonstratie' komt voor, omdat de vraag wordt gesteld of 'verdachte bij het uitvoeren van de demonstratie juist [heeft] gehandeld in de gegeven omstandigheden […]'. Het gaat om 'demonstratie' in de zin van vertonen, niet betogen.						
51	18-05-2017	ECLI:NL:RBAMS:2017:3349	Verdachte heeft naar aanleiding van een demonstratie een bericht geplaatst/ gedeeld op Facebook	art. 137c Sr	Sylvana Simons-zaak. Verdachte heeft een bericht op Facebook geplaatst/gedeeld met de inhoud: 'Als al die apekoppen het hier zo erg vinden, laten ze dan oprotten naar een land waar ze qua kleur niet opvallen'. Verdachte heeft verklaard dat hij het bericht heeft geplaatst naar aanleiding van de demonstratie van tegenhangers van Zwarte Piet tijdens de Sinterklaasintocht, ten overstaan van kinderen.	Het kan zo zijn dat verdachte het niet eens is of was met die demonstratie, juist op dat moment ten overstaan van kinderen, maar dit vormt op zichzelf nog geen vrijbrief om een bericht zoals door hem geplaatst op internet te zetten. Enige inhoudelijke bijdrage aan een discussie over dit onderwerp is in de woorden die verdachte heeft gebruikt niet te ontdekken.	Nee, in zoverre niet dat het niet om de demonstratievrijheid van verdachte gaat, maar om de wijze waarop verdachte reageert op een demonstratie. Verdachte mag het met de demonstratie oneens zijn, maar de rechtbank is van oordeel dat verdachte de grens van het toelaatbare heeft overschreden. Terwijl er geen omstandigheden, zoals publiek debat, geloofsovertuiging of artistieke expressie gebleken zijn die maken dat de context waarin de uitlating is gedaan, het beledi-	Bewezenverklaring. Geldboete van € 300,-. Te vervangen door 6 dagen hechtenis.

							gende karakter van de uitlating wegneemt. Dat maakt dat er een dwingende maatschappelijke noodzaak bestaat om verdachte in zijn recht op vrijheid van meningsuiting te beperken. Er is geen minder ingrijpend middel denkbaar om dat doel (het voorkomen van strafbare feiten) te bereiken, aldus de rechtbank.	
52	11-04-2017	ECLI:NL:HR:2017:669	Demonstrant	art. 2.2 APV Amsterdam 2008; Wom	Het APV-artikel ziet op het verbieden van samenscholing, ongeregeldheden, ordeverstoring en samenkomsten. Het vierde lid stelt dat de verboden niet gelden voor bijeenkomsten als bedoeld in de Wom. Volgens het hof was geen sprake van een manifestatie in de zin van de Wom, omdat de aanleiding van de samenkomst de door de politie aangekondigde ontruiming van de panden was, de vereiste schriftelijke kennisgeving aan de burgemeester ontbrak en rookbommen, barricades en bivakmutsen zijn gebruikt.	Het middel klaagt dat het hof het bewezenverklaarde onterecht heeft gekwalificeerd als een overtreding van art. 2.2 APV Amsterdam 2008. Het hof heeft niet onbegrijpelijk geoordeeld dat de samenkomst tot doel had een confrontatie met de ME op te zoeken en de ontruiming (fysiek) te verhinderen. Het oordeel van het hof dat geen sprake was van een manifestatie in de zin van de Wom en de gedragingen dus vallen onder de werking van art. 2.2 APV Amsterdam 2008 geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM strekt art. 11 EVRM niet tot bescherming van 'a demonstration where the organisers and participants have violent intentions' (EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland)).	Nee, want de demonstratievrijheid beschermt organisatoren en deelnemers met gewelddadige intenties niet: 'volgens vaste rechtspraak van het EHRM strekt artikel 11 EVRM immers niet tot bescherming van "a demonstration where the organisers and participants have violent intentions"' (vgl. EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland)).'	Verwerping van het beroep.
53	11-04-2017	ECLI:NL:HR:2017:670	Demonstrant	art. 2.2 APV Amsterdam 2008; Wom	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
54	11-04-2017	ECLI:NL:HR:2017:668	Demonstrant	art. 2.2 APV Amsterdam 2008; Wom	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
55	11-04-2017	ECLI:NL:HR:2017:667	Demonstrant	art. 2.2 APV Amsterdam 2008; Wom	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
56	11-04-2017	ECLI:NL:	Demonstrant	art. 2.2 APV	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		HR:2017:665		Amsterdam 2008; Wom				
57	23-03-2017	ECLI:NL:RBROT:2017:2256	Verdachte heeft burgemeester een mail gestuurd waarin hij kennisgeeft van een demonstratie	art. 285 Sr	Verdachte heeft naar aanleiding van een door de burgemeester toegestane PKK demonstratie de burgemeester een mail gestuurd waarin hij onder meer schreef: 'Naar aanleiding van een demonstratie van de pkk terroristen gisteren in Rotterdam wil ik hierbij toestemming vragen voor een demonstratie voor ISIS in het centrum van Rotterdam. U bent namelijk van mening dat er ook plaats is voor demonstraties van terroristische organisaties. Mijn (islamitische) vrienden en ik hebben (erg) veel sympathie voor de helden van ISIS. […] (PS: graag reactie, anders kom ik die reactie bij u thuis vragen. Misschien een kans voor u om mijn ISIS vrienden ook te leren kennen, ze hebben precies dezelfde cultuureigenschappen als u).'	Met de bewoordingen van de in de e-mail voorkomende PS heeft verdachte willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaard dat de burgemeester bevreesd zou raken dat de verdachte zijn bedreiging daadwerkelijk zou uitvoeren. Dat de bedreiging is geuit tegen een burgemeester weegt strafverzwarend mee: een burgemeester moet zijn publieke taak ten allen tijde kunnen uitoefenen zonder dat hij aan bedreigingen wordt blootgesteld.	Nee, de rechter gaat niet specifiek in op de demonstratievrijheid.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 750,-. Te vervangen door 15 dagen hechtenis.
58	23-03-2017	ECLI:NL:GHDHA:2017:1370	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op valsheid in geschriften (artikel 225 Sr). Verdachte is ten laste gelegd dat hij opzettelijk niet naar waarheid één of meer gegevens heeft verstrekt aan een rapporteur van de IND, waaronder: 'dat hij niet mee wilde doen aan een demonstratie en derhalve werd gezocht door die militante groep'.					
59	17-03-2017	ECLI:NL:RBOVE:2017:1189 (zie ook hoger beroep (ECLI:NL:GHARL:2018:109780)	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Verdachte trad op als spreker tijdens een demonstratie die gericht was tegen het monument ter nagedachtenis van de Armeense genocide op het terrein van de Armeense kerk en heeft de woorden geuit: 'Karabach zal het graf van de Armeniërs worden' (vertaald).	Verdachte die kennelijk gelet op zijn functie en rol bij eerdergenoemde demonstratie een bepaald aanzien geniet binnen de gemeenschap, heeft met zijn uitlatingen aangezet tot geweld tegen andere mensen en heeft daarmee de grens van het toelaatbare op het terrein van één van de fundamentele rechten binnen onze democratische rechtstaat (de vrijheid van meningsuiting) op grove wijze overschreden.	Nee, want verdachte heeft de grens van het toelaatbare overschreden.	Bewezenverklaring van art. 137d Sr. Geheel voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand met proeftijd van 2 jaren en een taakstraf van 120 uren. Te vervangen door 60 dagen hechtenis.

		en cassa-tiebe-roep (ECLI:NL:HR:2020:638))						
60	02-03-2017	ECLI:NL:GHAMS:2017:1209	Demonstrant	art. 141 en 350 Sr.	Verdachte voerde een studentendemonstratie aan. Door twee anderen is het standbeeld 'Het Lieverdje' aangestoken. Toen het beeld vlam vatte, is door verdachte een doek en flyers op de reeds rijzende vlammen gegooid waardoor het vuur nog verder aanwakkerde. Het beeld is eigendom van de gemeente Amsterdam.	Van het handelen van verdachte, gelet op de aard en het karakter daarvan, te weten het in brand steken van een standbeeld, ging een zodanige kracht uit dat de openbare orde daardoor werd verstoord. Dat deze openlijke geweldpleging in het kader van een demonstratie plaatsvond, doet daaraan niet af. De beperking en hindering van het recht op vrijheid van meningsuiting is in overeenstemming met de wet en noodzakelijk en gerechtvaardigd gezien de bewezenverklaarde handelingen.	Nee, het hof is 'van oordeel dat van het handelen van de verdachte […] gelet op de aard en het karakter daarvan, te weten […] het in brand steken van een standbeeld, een zodanige kracht uitging dat de openbare orde daardoor werd verstoord. Dat deze openlijke geweldpleging in het kader van een demonstratie plaatsvond, doet hieraan niet af."' In cassatie heeft de Hoge Raad zich ook over deze zaak gebogen (*ECLI:NL:HR:2019:306)*. Dit arrest staat niet in het schema, omdat het niet naar boven is gekomen bij onze zoekactie op rechtspraak.nl. De termen 'betoging' en 'demonstratie' komen namelijk niet voor in dit arrest van de Hoge Raad.	Bewezenverklaring van art. 141 Sr. Geldboete van € 500,-. Te vervangen door 10 dagen hechtenis.
61	12-01-2017	ECLI:NL:RBAMS:2017:145	Demonstrant	art. 137e Sr	Verdachte nam deel aan een demonstratie van de Nederlandse Volksunie tegen links geweld en fascisme en tegen de Islamisering van Nederland. Verdachte droeg een vlag in de Derde-Rijkskleuren met daarop 'Whatever it takes' en 'Combat 18'.	Bij de context van de uitlatingen, waaronder ook onderhavige, wordt de reikwijdte gevormd door art. 10 EVRM. De uitlatingen zoals door verdachte gedaan zijn echter niet dienstig aan enig publiek maatschappelijk debat, een geloofsopvatting of aan een artistieke expressie.	Nee, want de uitlatingen van verdachte zijn nergens dienstig aan; valt dus buiten de reikwijdte van de demonstratievrijheid.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 900,-. Te vervangen door hechtenis van 18 dagen.
62	12-01-2017	ECLI:NL:RBAMS:2017:14	Demonstrant	art. 137e Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 40 uur. Te vervangen door 20

		6						dagen hechtenis. Verdachte is al eens veroordeeld voor hetzelfde feit.
63	12-01-2017	ECLI:NL: RBAMS: 2017:14 4	Demonstrant	art. 137e Sr	Verdachte nam deel aan een demonstratie van de Nederlandse Volksunie tegen links geweld en fascisme en tegen de Islamisering van Nederland. Verdachte droeg een vlag met daarop 'Defend Europe' en droeg een zogenaamde anti-jodenneussticker op het lichaam.	Idem. De 'Defend Europe'-vlag is op zichzelf niet beledigend, maar is dat wel in samenhang met het dragen van de anti-jodenneussticker.	Idem.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 600,-. Te vervangen door hechtenis van 12 dagen.
64	12-01-2017	ECLI:NL: RBAMS: 2017:14 7	Demonstrant	art. 137e Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 24 uur. Te vervangen door hechtenis van 12 dagen. Verdachte liep nog in proeftijd wegens veroordeling van een geweldsdelict.
65	10-01-2017	ECLI:NL: PHR:201 7:261	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
66	10-01-2017	ECLI:NL: PHR:201 7:262	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
67	10-01-2017	ECLI:NL: PHR:201 7:259	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
68	10-01-2017	ECLI:NL: PHR:201 7:260	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
69	10-01-2017	ECLI:NL: PHR:201 7:257	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
70	05-01-2017	ECLI:NL: GHDHA: 2017:97 5	Demonstrant	art. 141	Verdachte nam deel aan een demonstratie en heeft daarbij een steen gegooid in de richting van een politievoertuig.	De verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan openlijke geweldpleging tegen een politievoertuig tijdens een demonstratie. Aldus handelende heeft de verdachte eraan bijge-	Ja, in ieder geval niet in het voordeel van verdachte. Bij de strafmotivering stelt het hof dat het in het bijzonder het volgende in	Bewezenverklaring. Taakstraf voor 60 uren. Te vervangen door 30 dagen hech-

						dragen dat een demonstratie is geëscaleerd, waarbij de verdachte en zijn medestanders op ernstige wijze inbreuk hebben gemaakt op de openbare orde.	aanmerking heeft genomen: 'De verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan openlijke geweldpleging tegen een politievoertuig tijdens een demonstratie […]. Aldus handelende heeft de verdachte eraan bijgedragen dat een demonstratie is geëscaleerd, waarbij de verdachte en zijn medestanders op ernstige wijze inbreuk hebben gemaakt op de openbare orde.'	tenis.
71	02-01-2017	ECLI:NL:RBGEL:2017:62	Demonstrant	art. 141 Sr	Het is publiekelijk bekend geworden dat de gemeente Geldermalsen toestemming wil geven voor de bouw van een AZC. Tijdens de daarop volgende openbare raadsvergadering ontstaat een demonstratie. Deze slaat om in rellen met als gevolg dat de raadsvergadering wordt gesloten. Verdachte heeft slaande bewegingen gemaakt en gegooid met een paraplu, geduwd tegen hekwerken en een stroomkabel gegooid.	In het algemeen hanteert de rechter als uitgangspunt dat dergelijke openlijke geweldpleging wordt bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In het voordeel van verdachte zal onder meer rekening worden gehouden met het feit dat verdachte niet eerder is veroordeeld voor een geweldsdelict. Ook wordt rekening gehouden met de relatief beperkte rol van verdachte in het grotere geheel van hetgeen zich die avond heeft afgespeeld.	Nee, want geen blijk dat demonstratievrijheid wordt meegewogen.	Bewezenverklaring van art. 141 Sr. Taakstraf van 100 uren. Te vervangen door hechtenis van 50 uren.
2018								
72	21-12-2018	ECLI:NL:RBROT:2018:11094	Demonstrant	art. 137c en 137d Sr	Verdachte heeft bij een pro-Palestinademonstratie een leus nageroepen bestaande uit een verwijzing naar de massamoord op de Joden bij de slag bij Khaybar in het jaar 628. Verdachte heeft deze leus niet ingezet. Uit camerabeelden en getuigenverklaringen blijkt dat verdachte op den duur een andere leus heeft ingezet om de menigte te doen stoppen met het roepen.	Hoewel de leus zeker als bedreigend kan worden aangemerkt, is de leus op zichzelf beschouwd en binnen de bredere context van de demonstratie niet van dien aard dat van belediging van een groep mensen als bedoeld in art. 137c Sr kan worden gesproken. Door een andere kreet in te zetten, heeft verdachte zich actief ingespannen tot het roepen van een andere leus. Om die reden is evenmin voldaan aan art. 137d Sr.	De demonstratievrijheid lijkt enigszins bescherming te bieden. Dit lijkt de rechter in elk geval te impliceren met de overweging dat de leus op zichzelf beschouwd 'en binnen de bredere context van de demonstratie' niet van dien aard is dat er sprake is van belediging ex artikel 137c Sr. Kennelijk draagt de 'bredere context van de demonstratie' eraan bij dat er in casu geen sprake is van strafbare belediging.	Vrijspraak.

73	04-12-2018	ECLI:NL: GHDHA: 2018:33 20	Demonstrant	art. 5 en 7 Wom	Verdachte verbleef samen met andere uitgeprocedeerde asielzoekers in een tentenkamp. De burgemeester heeft een brief gestuurd met daarin de aanwijzing dat slapen/overnachten in de openbare ruimte niet meer is toegestaan en dat het terrein tussen 22.00 en 06.00 uur moet worden verlaten en het kampement moet worden beëindigd. Verdachte is overdag aangehouden bij beëindiging van het kampement op terstond en mondeling bevel van de burgemeester.	Het dossier bevat geen schriftelijke weergave van het mondeling gegeven bevel tot beëindiging van de burgemeester. Ook de pamfletten die daartoe zouden zijn uitgedeeld, ontbreken. Er moet daarom vanuit worden gegaan dat het bevel van de burgemeester voortvloeit uit zijn aanwijzing zoals verwoord in zijn brief. Niet wettig en overtuigend kan worden bewezen dat sprake was van de in de tenlastelegging genoemde last van de burgemeester om de aldaar gehouden betoging terstond te beëindigen dan wel de locatie van de betoging te verlaten.	Nee, omdat de benodigde last van de burgemeester ontbreekt volgt vrijspraak.	Vrijspraak
74	19-11-2018	ECLI:NL: GHARL: 2018:10 334	Demonstrant	art. 141 Sr en 13 Wet wapens en munitie	Er is gedemonstreerd voor het gemeentehuis tijdens een gemeenteraadsvergadering waarbij de mogelijke komst van een AZC werd besproken. Daarbij werd door demonstranten onder meer met vuurwerk en stenen gegooid. Verdachte deed daaraan mee en droeg een ploertendoder.	De demonstratie is uit de hand gelopen en verdachte heeft aan dit geweld bijgedragen.	Nee, want geen blijk van het laten meewegen dat sprake was van een demonstratie. Bij het opleggen van de straf wordt wel rekening gehouden met de ernst en omvang van het geweld; het ging om een grote woedende mensenmassa van naar schatting meer dan 1.000 personen.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 80 uren en geldboete van € 50,-.
75	14-11-2018	ECLI:NL: GHARL: 2018:10 978 (zie ook zaak in eerste aanleg (ECLI:NL :RBOVE: 2017:11 89) en in cassatiberoep (ECLI:NL	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Verdachte trad op als spreker tijdens een demonstratie die gericht was tegen het monument ter nagedachtenis van de Armeense genocide op het terrein van de Armeense kerk en heeft de woorden geuit: 'Karabach zal het graf van de Armeniërs worden' (vertaald).	Het doel waarvoor de demonstratie was aangevraagd en georganiseerd, was niet dat er zou worden geprotesteerd tegen de bezetting van het gebied Karabach in Azerbeidzjan. De demonstratie had duidelijk een andere reden en context. Verdachte heeft zijn uitlating eigener beweging en op een door hem zelf gekozen moment gedaan, zonder dat daarvoor een directe aanleiding was. Dat zijn uitlating anders moet worden uitgelegd dan gericht tegen de Armeniërs, zoals tegenover de bezetter, vindt geen steun in het dossier.	Nee, geen bescherming van de demonstratievrijheid, want de opmerking past niet binnen de reden en context van de demonstratie. Hieruit zou je wellicht kunnen afleiden dat als de demonstratie een reden en context had gehad die meer aansloot bij de uitlating van verdachte, hij mogelijk niet strafbaar zou zijn.	Bevestigd het vonnis van de rechtbank. Bewezenverklaring van art. 137d Sr. Geheel voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand met proeftijd van 2 jaren en een taakstraf van 120 uren. Te vervangen door 60 dagen hechtenis.

		:HR:2020:638))						
76	09-11-2018	ECLI:NL:RBNNE:2018:4557 (zie zaak in hoger beroep (ECLI:NL:GHARL:2019:9290, ECLI:NL:GHARL:2019:9292, ECLI:NL:GHARL:2019:9293, ECLI:NL:GHARL:2019:9301)).	Verdachte heeft evenement aangemaakt op Facebook met als doel om een demonstratie van anderen te verhinderen	art. 131 en 143 Sr	Blokkeerfriezenzaak. Verdachte wilde voorkomen dat anti-Zwarte Pietdemonstranten (tijdig) in Dokkum zouden aankomen zodat zij niet voorafgaand en/of tijdens de intocht van Sinterklaas konden demonstreren. Dit heeft hij gedaan door een paar dagen vooraf aan de Sinterklaasintocht via Facebook mensen op te roepen de demonstratie tegen Zwarte Piet bij de intocht te verhinderen (Project P). Meerderen hebben aan die oproep gehoor gegeven en de snelweg A7 geblokkeerd. Mede door de blokkade zijn de anti-Zwarte Piet-demonstranten niet in Dokkum aangekomen en hebben zij niet kunnen demonstreren.	De rechtbank overweegt dat de verdachte zich in opruiende bewoordingen heeft uitgelaten over het verhinderen van de demonstratie van de anti-Zwarte Piet-demonstranten en daarmee heeft aangezet tot het plegen van strafbare feiten. De handelingen waartoe verdachte heeft opgeroepen kunnen niet worden aangemerkt als betoging, omdat deze niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, maar daarbij andere elementen, zoals feitelijke dwang, overheersen. De rechtbank neemt het de verdachte kwalijk dat de verdachte door het oproepen tot de blokkadeactie het recht in eigen hand heeft genomen, terwijl het reguleren van betogingen bij uitstek een taak is van de overheid. Bovendien is het niet aan verdachte om te bepalen waar en wanneer de anti-Zwarte Piet-demonstranten mochten demonstreren. Eigenrichting kan niet worden getolereerd, omdat dit ernstige afbreuk doet aan de democratische rechtsstaat, aldus de rechter.	Ja, in het nadeel van verdachte bij de strafoplegging. De rechtbank stelt dat verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan ernstige strafbare feiten en eigenrichting met kwalijke gevolgen, namelijk dat daardoor de demonstranten hun recht om een betoging te houden niet konden verwezenlijken. De rechtbank is daarom van oordeel dat een forse (taak)straf moet worden opgelegd en dat een geldboete geen recht doet aan de ernst van de feiten.	Vrijspraak van art. 143 Sr. Bewezenverklaring van art. 131 Sr. Taakstraf 240 uren. Te vervangen door 120 dagen hechtenis. Voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand met een proeftijd van 3 jaren.
77	09-11-2018	ECLI:NL:RBNNE:2018:4555	Tegendemonstrant	art. 162, 143 en 284 Sr	Idem. Verdachte heeft echter niet opgeroepen op Facebook, maar aan de oproep gehoor gegeven.	Idem. Het gaat in dit geval echter niet om de opruier, maar om een deelnemer aan de blokkadeactie.	Idem.	Bewezenverklaring van art. 162 en 284 Sr. Vrijspraak van art. 143 Sr. Taakstraf van 120 uur, te vervangen door 60 dagen hechtenis.
78	09-11-2018	ECLI:NL:RBNNE:2018:4559	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
79	09-11-2018	ECLI:NL:RBNNE:2018	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem. Taakstraf van 200 uur, te vervangen door 100 dagen hech-

		:4558						tenis. Volledig voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand met proeftijd van 3 jaren.
80	09-11-2018	ECLI:NL:RBNNE:2018:4561	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
81	25-10-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:3942 (zie ook het oordeel van het Hof Amsterdam voordat HR zaak terugwees: ECLI:NL:GHAMS:2016:828)	Demonstrant (uitspraak voorafgaand aan demonstratie)	art. 137c Sr	Uitspraak ziet op gedraging voorafgaand aan een anti-islamdemonstratie. Voorafgaand aan die demonstratie heeft verdachte in een gefilmd interview voor de documentaire 'Wilders the Movie' de volgende uitspraken gedaan: 'En zoals iedereen weet zijn Arabieren fervent kontenbonkers. En ze neuken kleine jongetjes. Dat is heel normaal in hun cultuur.'	De verdachte heeft met grove en expliciete bewoordingen de waardigheid en eigenwaarde van Arabieren aangetast en hen als groep in diskrediet gebracht. De uitlatingen kunnen worden geacht te zijn gedaan in het kader van dat maatschappelijk debat, nu verdachte zijn uitspraken deed tijdens een gefilmd interview, voorafgaand aan een anti-islamdemonstratie waaraan verdachte deelnam, dat onderdeel was van een uit te zenden documentaire. Niet gezegd kan worden dat die uitspraken niet dienstig kunnen zijn aan het maatschappelijk debat. Echter, de uitlatingen van verdachte zijn onnodig grievend en verliezen hun beledigende karakter niet door de context waarin zij zijn geuit. De uitlatingen van verdachte waren seksueel expliciet en buitengewoon grof, waardoor Arabieren op onnodig grievende wijze in diskrediet zijn gebracht.	Nee, want de uitlatingen zijn onnodig grievend en verliezen hun beledigende karakter niet door de context waarin zij zijn geuit.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 400,-. Te vervangen door 8 dagen hechtenis.
82	28-09-2018	ECLI:NL:RBAMS:2018:8567	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het gaat over overlevering van een gedetineerde aan België. De raadsman bepleit dat de overlevering dient te worden geweigerd. Het woordje 'betoging' komt daarbij als volgt voor: 'De media heeft blijk gegeven van aankomende stakingen binnen het gevangeniswezen. Op […] staat een betoging gepland in Brussel […].'					
83	28-09-2018	ECLI:NL:RBAMS:2018:8568	Idem.					
84	12-09-2018	ECLI:NL:RBDHA:2018:10	Demonstrant	art. 137c en 137d Sr	Verdachte heeft tijdens een betoging geroepen dat het leger van Mohammed zal terugkeren,	De rechtbank is van oordeel dat enkel de uitspraak 'vuile Joden' kan worden aangemerkt als belediging van een bevolkings-	Nee. Op geen enkele wijze blijkt uit de overwegingen van de rechter dat de demonstratievrij-	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 2 weken.

		892			dat Shaam gezuiverd moet worden van Jonden en 'Vuile Joden. Dood aan de Zionist'.	groep. Hoewel de overige uitspraken zeker als bedreigend kunnen worden aangemerkt, is op beelden te zien dat deze uitspraken zijn gedaan in de context van aanzetten tot haat en geweld en niet in de context van het beledigen van het Joodse volk. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat de bewezen verklaarde uitspraken van verdachte niet kunnen worden gekwalificeerd als aanzetten tot discriminatie, omdat niet wordt opgeroepen tot een bepaald handelen dat als resultaat zou hebben dat de Joodse bevolking rechten wordt ontzegd. De rechtbank spreekt verdacht partieel vrij van deze onderdelen in de tenlastelegging.	heid invloed heeft op het oordeel dat verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan het aanzetten tot haat en geweldpleging tegen personen en belediging van een bevolkingsgroep.	Deze straf wijkt af van andere uitspraken. Bij de strafoplegging merkt de rechter onder meer op dat deze zaak speelt tegen een achtergrond van radicalisering en terrorisme.
85	04-09-2018	ECLI:NL:RBLIM:2018:8337	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Uitspraak ziet op het (mede)plegen van verduistering in dienstbetrekking en valsheid in geschriften als bestuurder en partner van bestuurder bij zorginstelling voor gehandicaptenzorg die gefinancierd werd met AWBZ gelden. Het woordje 'demonstratie' komt terug in een getuigenis: 'ze heeft ooit een demonstratie gegeven op de manege in […] maar dat was helemaal niet voor mensen met een beperking'.					
86	04-09-2018	ECLI:NL:RBLIM:2018:8499	Idem.					
87	20-08-2018	ECLI:NL:GHDHA:2018:2700	Demonstrant	art. 261 Sr	Verdachte heeft posters aangeplakt met daarop de tekst: '[bouwbedrijf] uw duurzame partner in deportaties; Bouwt vol trots de gezinsgevangenis voor vluchtelingen op kamp Zeist.' Het bouwbedrijf heeft in opdracht van de overheid een gebouw gerealiseerd dat gebruik werd/zou gaan worden bij de uitvoering van het beleid inzake het huisvesten en het vervolgens uitzetten van vluchtelingen. Verdachte verklaart dat het ophangen van de posters onderdeel uitmaakte van een groter geheel aan acties. Zo waren er al voor het verspreiden van de	Het belang bij een open en vrije discussie met betrekking tot de huisvesting van vluchtelingen is groter dan het belang van de bescherming en eer en goede naam van het bouwbedrijf. Niet is gebleken van een dringende maatschappelijke behoefte, een 'pressing social need', voor het verbieden van de tekst op de posters, zodat de beperking van het recht op vrije meningsuiting in de vorm van een veroordeling van verdachte wegens smaadschrift niet noodzakelijk is in een democratische samenleving.	Ja, in het voordeel van verdachte. Het hof acht het belang van een open en vrije discussie groter dan het belang van de bescherming en eer en goede naam van het bedrijf.	OVAR.

					posters demonstraties georganiseerd, teneinde het Nederlandse vluchtelingenbeleid op dit punt aan de kaak te stellen. Ook bij deze demonstraties was verdachte betrokken.			
88	01-08-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:2702	Demonstrant	art. 141 Sr	Verdachte nam deel aan een Pegidademonstratie. Verdachte heeft ter terechtzitting bij de politierechter verklaard dat hij tijdens de demonstratie schoppende bewegingen naar een lid van de ME heeft gemaakt.	Verdachte heeft met zijn gedraging niet alleen inbreuk gemaakt op de persoonlijke integriteit van het ME-lid, maar ook bijgedragen aan ongewenste ordeverstoringen en agressie in het openbaar, de in de samenleving heersende gevoelens van angst en onveiligheid in dit geval tijdens een vergunde demonstratie. Ter terechtzitting in hoger beroep is gebleken dat de verdachte inmiddels zijn leven op orde heeft. Daarom wordt de strafmaat aangepast.	In ieder geval niet in het voordeel van verdachte. Het hof merkt bij de strafmaat op dat de gedraging plaatsvond binnen de context van een vergunde demonstratie, maar verdachte heeft tevens inmiddels zijn leven op orde.	Bewezenverklaring. Taakstraf 30 uren. Te vervangen door 15 dagen hechtenis.
89	26-06-2018	ECLI:NL:PHR:2018:663	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
90	26-06-2018	ECLI:NL:PHR:2018:664	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
91	26-06-2018	ECLI:NL:PHR:2018:665	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
92	26-06-2018	ECLI:NL:PHR:2018:666	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
93	18-06-2018	ECLI:NL:RBDHA:2018:7197	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* Het gaat om een diefstal. Het woordje 'demonstratie' komt terug in de verklaring van de aangever. Aangever is gevraagd geld over te maken, waarop hij heeft geantwoord dat hij dit niet kon doen, omdat het een demonstratie versie was en er geen echt geld aan was gekoppeld.					
94	15-06-2018	ECLI:NL:RBROT:2018:4743	Verdachte heeft verklaard dat hij ging kijken naar de demonstratie	art. 141 en 424 Sr	Verdachte ging kijken naar de demonstratie. Nadat media berichtte dat de Turkse minister van Familiezaken een toespraak zal houden bij het Turkse consulaat, verzamelde zich een grote	Op basis van camerabeelden is niet vast te stellen wat verdachte precies heeft gegooid en evenmin is vast te stellen waar de verdachte het voorwerp naartoe gooit. Verder is op de beelden te zien dat het rustig is op straat op het moment van gooien. Onvol-	Nee, want behalve de opmerking dat verdachte heeft verklaard dat hij ging kijken naar de demonstratie geen verwijzing naar de demonstratie(vrijheid).	Vrijspraak.

					groep mensen in de omgeving van het consulaat. Na het vertrek van de minister werd de menigte onrustig en ontstonden er ongeregeldheden in de straten rondom het consulaat. Door verschillende mensen in de menigte is met verschillende voorwerpen richting de aanwezigen politieambtenaren gegooid en tegen politievoertuigen getrapt.	doende om tot een bewezenverklaring te komen.		
95	12-06-2018	ECLI:NL:PHR:2018:984	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
96	25-05-2018	ECLI:NL:GHDHA:2018:1248	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Twee dagvaardingen, meerdere tenlasteleggingen. Eerste dagvaarding ziet op terroristische misdrijven. Hier wordt ingegaan op de tweede dagvaarding, tenlastelegging 1A (art. 137d Sr) en 1B (art. 137c Sr). Verdachte nam deel aan demonstratie en heeft daar (feit 1) een IS vlag gedragen/getoond en (feit 2) twee leuzen geroepen te weten 'Moeten de effecten van de Europeanen voelen door onze eigen heilige land aan die vuile Joden te geven' en een leus met een verwijzing naar de massamoord op de Joden bij de slag bij Khaybar in het jaar 628.	Ten aanzien van feit 1, het dragen/tonen van een IS-vlag: niet wettig en overtuigend is bewezen dat verdachte daarmee heeft aangezet tot haat, discriminatie dan wel geweldpleging tegen Joden, dan wel Joden heeft beledigd. Dat die vlag in zijn algemeenheid wordt gebruikt als symbool van een terroristische organisatie, met een gedachtegoed dat uitgaat van discriminatoire behandeling van andere gelovigen, is daarvoor onvoldoende. Ten aanzien van feit 2, het roepen van de leuzen: met het roepen van de Khaybar-leus heeft verdachte zich schuldig gemaakt aan het aanzetten tot haat tegen joden als bedoeld in art. 137d Sr. De twee leuzen die door de verdachte zijn geroepen zijn niet van dien aard dat van een belediging als bedoeld in art. 137c Sr kan worden gesproken.	Nee, want geen blijk van het laten meewegen dat gedragingen zijn gedaan binnen de context van een demonstratie. Er wordt 'gewoon' getoetst aan art. 137d en 137c Sr. Een beroep op art. 9 en 10 EVRM stuit op art. 17 EVRM, aldus het hof. Toch toetst het hof nog aan art. 10 lid 2 EVRM. Het hof spreekt daarbij van uitingsdelicten en toetst aan vrijheid van meningsuiting, maar gaat vervolgens niet specifiek in op de uitlatingen gedaan tijdens de demonstratie. Het lijkt erop dat alleen wordt ingegaan op de uitingsdelicten zijnde terroristische misdrijven.	Bewezenverklaring van 1A/art. 137d Sr, vrijspraak van 1B/ art. 137c Sr. De rechter komt tot een gevangenisstraf van 5 jaar en 6 maanden, maar heeft met name te maken met de andere bewezenverklaringen, te weten terroristische misdrijven.
97	23-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4674	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. De uitspraak ziet op het voorval in Haaksbergen, waarbij een monstertruck tijdens het evenement 'Auto Motor Sportief' op het publiek inreed. Het woordje 'demonstratie' komt voor, omdat de uitspraak spreekt van een 'demonstratie met een zogenoemde 'monstertruck'', dus in de zin van vertoning van iets in plaats van betoging.					
98	23-05-2018	ECLI:NL:GHARL:	Idem.					

		2018:4674						
99	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4612	Demonstrant (kraker)	art. 138, 138a, 139, 350 Sr	Verdachte is kraker en heeft zich met andere krakers met fysieke middelen verzet tegen de politie. Verdachte stelt dat hij als bezoeker in het pand aanwezig was om zijn demonstratierecht (tegen de 'anti-kraakwet') uit te oefenen en dat door de ontruiming van het pand en/of de aanhouding inbreuk wordt gemaakt op art. 9 Gw.	Van een betoging ofwel demonstratie is sprake als een of meer personen, veelal op een openbare plaats, (gezamenlijk) uiting geeft/geven aan de gevoelens of wensen op bijvoorbeeld maatschappelijk of politiek gebied. Nog daargelaten of verdachte met zijn aanwezigheid in het pand daadwerkelijk beoogde uiting te geven aan dergelijke gevoelens, zijn in het dossier geen aanknopingspunten te vinden op grond waarvan zou kunnen worden vastgesteld dat verdachte aan de opsporingsambtenaren die belast waren met de ontruiming van het pand en de aanhouding van verdachte, op enige wijze kenbaar hebben gemaakt dat hij betoogde/demonstreerde, of dit op andere wijze kenbaar was geworden. De aanwezigheid van verdachte in het pand en hun gedragingen zoals die uit het dossier blijken, zijn naar hun uiterlijke verschijningsvormen niet aan te merken als een demonstratie in de zin van art. 9 Gw, aldus het hof.	Nee, want volgens het hof zijn de gedragingen niet aan te merken als een demonstratie.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 450,-. Te vervangen door 9 dagen hechtenis. Voorwaardelijke taakstraf van 30 uren, te vervangen door 15 dagen hechtenis, met een proeftijd van 2 jaren, omdat verdachte eerder is veroordeeld voor het plegen van een soortgelijk feit.
100	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4613	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 450,-. Te vervangen door 9 dagen hechtenis.
101	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4600	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
102	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4602	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
103	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4605	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

104	22-05-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:4608	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
105	24-04-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:1368	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het betreft een beklag (art. 12 Sv). Beoordeling van de vraag of gelet op alle feiten en omstandigheden van het geval de keuze voor een zwaardere strafbepaling dan vernieling van ruiten en diefstal, dan wel de kwalificatie 'terroristisch misdrijf' geboden is. Het woordje 'demonstratie' komt voor, omdat: 'klaagster heeft aangevoerd dat uit de navolgende omstandigheden blijkt dat beklaagde handelde met terroristisch oogmerk: […] hij is lid van de Palestijnse beweging en heeft in 2008 deelgenomen aan demonstraties tegen Israël'.					
106	24-04-2018	ECLI:NL:PHR:2018:630	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
107	23-04-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:3736	Demonstrant	art. 141 Sr	Verdachte nam deel aan bijeenkomst. Verdachte was lid van een WhatsAppgroep waarin werd geopperd om af te spreken in een café en van daaruit gezamenlijk te vertrekken om 'los te gaan bij het vluchtelingenkamp' (een sporthal waar vluchtelingen tijdelijk verblijven). Vanaf begin af aan heerst er een grimmige sfeer. Verdachte heeft eieren gekocht met het plan deze te gaan gooien. Er zijn ook eieren gegooid. Ook is er vuurwerk gegooid en zijn dranghekken omgegooid.	Verdachte is strafbaar, aangezien geen omstandigheid is gebleken of aannemelijk is geworden die verdachte niet strafbaar zou doen zijn. Verdachte en zijn mededaders hebben op deze gewelddadige en ontoelaatbare wijze kennelijk hun ongenoegen willen uiten over de (wijze van) opvang van vluchtelingen.	Nee. niet expliciet. Interessant is echter wel dat het hof bij de strafoplegging rekening houdt met onder meer het volgende: in een samenleving die voldoende mogelijkheden biedt om op een legale manier uiting te geven aan onvrede met bestuurlijke beslissingen, is het gedrag van verdachte volstrekt onaanvaardbaar.	Bewezenverklaring van art. 141 Sr. Ongerechtvaardigde overschrijding van de redelijke termijn met 2 maanden. Taakstraf van 114 uren. Te vervangen door 57 hechtenis.
108	23-04-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:1428	Tegendemonstrant	art. 300 Sr	Verdachte nam deel aan een tegendemonstratie tegen Pegida, op hetzelfde plein als waar Pegida aan het demonstreren is. Om een fysieke confrontatie tussen beide groepen demonstranten te voorkomen, heeft de ME een linie gevormd. Vanuit de groep van tegendemonstranten wordt hier op agressieve wijze op gereageerd. Verdachte zou daarbij met kracht tegen het been van een ambtenaar getrapt.	Er is geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van het bewezen verklaarde uitsluit. In onze democratische rechtsorde is het van essentieel belang dat burgers gebruik kunnen maken van hun grondwettelijk recht om te demonstreren, zonder dat zij hierin ongerechtvaardigd beknot worden. In plaats van gehoor te geven aan het bevel van de autoriteiten, heeft verdachte en harde trap gegeven. Omdat de mishandeling ook nog eens heeft plaatsgevonden op de openbare weg en in de context van een demonstratie, ziet het hof aanleiding te kiezen voor een zwaardere	Ja, in het nadeel van verdachte, want doordat de mishandeling heeft plaatsgevonden 'op de openbare weg in de context van een demonstratie, ziet het hof aanleiding te kiezen voor een zwaardere strafmodaliteit dan een geldboete, namelijk een taakstraf'.	Bewezenverklaring/bevestiging. Taakstraf van 30 uren. Te vervangen door 15 dagen hechtenis.

						strafmodaliteit dan een geldboete, namelijk een taakstraf.		
109	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16 10	Demonstrant (kraker)	art. 138 Sr	Verdachte is kraker van een pand dat door de politie is geruimd. Vanuit het gebouw hing een spandoek met daarop de tekst 'Fuck het kraakverbod'. Verdediging verzoekt het OM niet-ontvankelijk te verklaren in de vervolging, nu verdachte het ten laste gelegde heeft begaan in het kader van een vreedzame demonstratie tegen de Wet kraken en leegstand. Beroep op art. 10 EVRM.	Pas ter terechtzitting is voor het eerst aangevoerd dat het ten laste gelegde is begaan als onderdeel van een demonstratie. Op het moment dat de politie ter plaatse kwam is op geen enkele wijze duidelijk gemaakt dat het pand was gekraakt in het kader van een demonstratie en op het moment dat het OM besloot de verdachte te vervolgen, is dat ook niet door verdachte aangevoerd. Ook als aangenomen wordt dat het strafbare feit is gepleegd als onderdeel of uiting van een demonstratie, kunnen de aanhouding, vervolging en veroordeling van verdachte worden aangemerkt als gerechtvaardigde inbreuken, want noodzakelijk met het oog op het beëindigen van een strafbaar feit, welk tot doel heeft om het eigendomsrecht van de eigenaar van een leegstaand pand te beschermen. De volgens de verdachte gekozen uitingsvorm van de demonstratie gaat niet gepaard met het strafbare feit, maar is in dit geval het strafbare feit zelf. De beperking die gesteld werd was proportioneel ten aanzien van het nagestreefde doel, nu de politie slechts een einde heeft gemaakt aan het strafbare feit en niet aan de demonstratie. De politieagenten hebben de demonstranten met hun spandoeken immers ongemoeid gelaten. Gelet op het voorgaande heeft verdachte de grens van het toelaatbare overschreden en het vreedzame karakter van de demonstratie aangetast. Daar komt nog bij dat verdachte de mogelijkheid had om de boodschap voor het voetlicht te brengen zonder over te gaan tot het plegen van strafbare feiten, aldus de rechter.	Nee, want verdachte heeft de grens van het toelaatbare overschreden en het vreedzame karakter van de demonstratie aangetast, terwijl verdachte de mogelijkheid had om, net als andere demonstranten, de boodschap voor het voetlicht te brengen zonder over te gaan tot het plegen van strafbare feiten.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 500,-. Te vervangen door 10 dagen hechtenis.
110	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16	Demonstrant (kraker)	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		11						
111	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16 12	Demonstrant (kraker)	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
112	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16 14	Demonstrant (kraker)	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
113	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16 15	Demonstrant (kraker)	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
114	19-04-2018	ECLI:NL: RBMNE: 2018:16 13	Demonstrant (kraker)	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf van 7 dagen. Verdachte is eerder veroordeeld voor kraken.
115	12-04-2018	ECLI:NL: RBOBR: 2018:16 68	Tegendemonstrant	art. 2.1 lid 2 APV Veldhoven; Wom	Verdachte is een Eritrese politieke vluchteling en heeft zich samen met anderen bij een conferentiecentrum verzameld om te demonstreren tegen de aanwezigheid van de leden van de YPFDJ. Later op de dag ontstaat een zeer gespannen sfeer waarbij de tegendemonstranten agressief worden naar congresgangers en politie. De burgemeester heeft voor het houden van deze tegendemonstratie geen toestemming gegeven. Verdachte is daarop aangehouden.	Het bewezenverklaarde kan gelet op art. 2.1 lid 5 APV Veldhoven niet gekwalificeerd worden als een strafbare gedraging in de zin van art. 2.1 lid 2 jo. 6.1 APV Veldhoven. Artikel 2.1 APV Veldhoven is niet geschreven voor een demonstratie in de zin van de Wom. De burgemeester had op grond van de Wom een besluit tot beëindiging van de tegenmanifestatie dienen te nemen en dan had op grond van de Wom tot vervolging van de verdachte kunnen worden overgegaan.	Ja, indirect volgt uit de demonstratievrijheid dat de burgemeester op grond van de Wom tot beëindiging van de tegendemonstratie had moeten overgaan alvorens verdachte kon worden aangehouden; art. 2.1 APV Veldhoven biedt daarvoor geen grondslag.	OVAR.
116	10-04-2018	ECLI:NL: HR:2018 :539	Demonstrant (uitspraak voorafgaand aan demonstratie)	art. 137c Sr	Uitspraak ziet op gedraging voorafgaand aan een anti-islamdemonstratie. Voorafgaand aan die demonstratie heeft verdachte in een gefilmd interview voor de documentaire 'Wilders the Movie' de volgende uitspra-	Bij de beoordeling van de vraag of een uitlating onnodig grievend is, dient, indien het gaat om een uitlating door een politicus in het kader van het publieke debat – het politieke debat daaronder begrepen – onder ogen te worden gezien enerzijds het belang dat de betreffende politicus daadwerkelijk in	Nee. De HR gaat niet in op de demonstratievrijheid, wel op de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting. HR overweegt: Voor zover het hof tot uitdrukking heeft gebracht dat de uitlatingen van verdachte, nu deze	Het middel klaagt terecht. Vernietiging van de bestreden uitsprak en terugverwijzing naar het Gerechtshof Amsterdam.

					ken gedaan: 'En zoals iedereen weet zijn Arabieren fervent kontenbonkers. En ze neuken kleine jongetjes. Dat is heel normaal in hun cultuur.'	staat moet zijn zaken van algemeen belang aan de orde te stellen ook als zijn uitlatingen kunnen kwetsen, choqueren of verontrusten, maar anderzijds ook de verantwoordelijkheid die de politicus in het publieke debat 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 niet uitsluitend om uitlatingen die aanzetten tot haat of geweld of discriminatie, maar ook om uitlatingen die aanzetten tot onverdraagzaamheid, aldus de HR onder verwijzing naar HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583.	door hem zijn gedaan in het kader van het publieke debat, uitsluitend strafbaar zouden kunnen zijn indien deze 'zodanig kwetsend [zijn] dat zij moeten worden beschouwd als aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid' en niet indien deze uitlatingen (anderszins) onnodig grieven zijn, geeft het blijk van een onjuiste uitleg. Voor zover het Hof van oordeel was dat de uitlatingen van de verdachte niet onnodig grievend waren, is dat oordeel – mede gelet op de bewoordingen waarin de verdachte zich heeft uitgedrukt, waarbij onder meer sprake is van 'kontenbonkers' en van het 'neuken [van] kleine jongetjes' – niet zonder meer begrijpelijk. In cassatie op: *ECLI:NL:GHAMS:2016:828* Uitspraak na terugverwijzing HR: *ECLI:NL:GHAMS:2018:3942*	
117	06-04-2018	ECLI:NL:GHDHA:2018:712	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Verdachte is verschillende terroristische misdrijven tenlastegelegd. Het woordje 'demonstratie' komt voor, omdat bij de nadere bewijsmotivering wordt aangevoerd dat verdachte blijkens een foto heeft deelgenomen aan een pro IS-demonstratie met een Tawheed vlag. Daar wordt verder niet op ingegaan.					
118	05-04-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:1135	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Verdachte is doodslag tenlastegelegd. Geen sprake van demonstratie. Het woordje 'demonstratie' komt in de uitspraak als volgt voor: 'Voorts heeft hij [verdachte] ter terechtzitting in hoger beroep gedemonstreerd – met zijn raadsman in de rol van slachtoffer – hoe hij in de bewuste nacht het slachtoffer had 'uitgeschakeld'. Uit die demonstratie kwam naar voren dat de verdachte […].'					
119	06-03-2018	ECLI:NL:PHR:2018:179	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
120	27-02-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:1836	Demonstrant	art. 141 Sr	Er is gedemonstreerd voor het gemeentehuis tijdens een gemeenteraadsvergadering waarbij de mogelijke komst van een AZC	Dat de bijdrage kleiner was dan de bijdrage van anderen, en dat verdachte niets te maken had met de groep vooraan, maakt voor de bewezenverklaring en strafbaarheid niet	Nee, want de demonstratie is uit de hand gelopen en verdachte heeft aan het geweld meegedaan.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 60 uren. Te vervangen door 30 dagen hech-

					werd besproken. Daarbij werden hekwerken omver geworpen, met (zwaar) vuurwerk, glaswerk en stenen gegooid en zijn beledigingen geuit richting politie en ME. Toen verdachte bijna omver werd gereden door een ME-busje heeft hij uit boosheid een flesje gegooid. Ook heeft hij aan een hek getrokken en er tegen geschopt. Ter terechtzitting heeft verdachte aangegeven dat hij het onterecht vind dat hij gelijk wordt gesteld met de 'raddraaiers' die vooraan stonden te rellen.	uit. Verdachte is strafbaar aangezien geen omstandigheid is gebleken of aannemelijk is geworden die verdachte niet strafbaar zou doen zijn. Verdachte heeft aan het geweld meegedaan door een fles te gooien en tegen het hekwerk te schoppen en te duwen, waarmee verdachte heeft bijgedragen aan he geheel van geweld dat die avond plaatsvond.		tenis.
121	27-02-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:1864	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Verdachte heeft molotovcocktails gegooid tegen een moskee in Enschede met als doel het Islamitische deel van de bevolking bang te maken en tegelijkertijd de gemeente ertoe te bewegen geen asielzoekerscentrum te realiseren. Het woord 'demonstratie' komt in de uitspraak voor, omdat verdachte in de aanloop naar het incident heeft deelgenomen aan demonstraties van een groep die zich richt tegen de komst van asielzoekers in Nederland. Over die demonstratie wordt verder niet gesproken.						
122	27-02-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:1865	Idem.					
123	27-02-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:1866	Idem.					
124	27-02-2018	ECLI:NL:GHARL:2018:1867	Idem.					
125	02-02-2018	ECLI:NL:RBOBR:2018:459	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* Verdachte is diefstal met grof geweld (woningoverval) tenlastegelegd. Het woordje 'demonstratie' komt in de uitspraak als volgt voor: 'De rechtbank acht het (ondanks de demonstratie van de raadsman waarbij gedurende enkele seconden een klein stukje tape is geplakt op een gelakte tafel) onaannemelijk en ongeloofwaardig dat […]', dus in de zin van vertoning van iets, in plaats van betoging.						
126	02-02-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:390	Demonstrant	art. 138 Sr	Verdachte demonstreerde met een andere actievoerder door middel van tekstborden en flyers bij een kraampje van bouwbedrijf	Niet is gebleken dat de demonstratie, die bestond uit twee betogers die tekstborden droegen en folders uitdeelden, anders dan vreedzaam is verlopen. Ook anderszins is niet	Ja, in het voordeel van verdachte en gelegen in de hoedanigheid van de demonstratie: vreedzame en kleinschalige demonstratie,	OM niet-ontvankelijk.

					in de Amsterdam RAI, waar op dat moment de bouwvakbeurs 'Building Holland' plaatsvindt. Het bouwbedrijf bouwt voorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen. Omdat de standhouder wilde dat de demonstranten weggingen heeft de securitymanager hen opgedragen zich te verwijderen en hen de mogelijkheid geboden om bij de ingang verder te demonstreren. Verdachte weigerde zich te verwijderen. Vervolgens is de politie erbij gehaald. Verdachte is meermalen de mogelijkheid gegeven vrijwillig te vertrekken. Verdachte is aangehouden en is gedurende drie uren vastgehouden.	gebleken van wanordelijk gedrag van de verdachte of dreiging daarvan. Verdachte had door de politie de gelegenheid kunnen worden geboden om de demonstratie buiten voort te zetten. Bij een eventuele daarop volgende ordeverstoring had de politie dan alsnog tot aanhouding kunnen zijn overgegaan. Er wordt zwaar getild aan de ruim drie uur durende vrijheidsbeneming als gevolg waarvan tevens een zinvol vervolg van de demonstratie op die dag niet meer mogelijk was. Strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Schending van art. 10 EVRM en 19 IVBPR en de daardoor gewaarborgde demonstratievrijheid. OvJ heeft niet in redelijkheid kunnen oordelen dat met het uitvaardigen van een strafbeschikking enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend werd (onevenredige beslissing).	geen blijk van wanordelijk gedrag of dreiging daarvan. Politie had eerst de mogelijkheid moeten geven om de demonstratie buiten voort te zetten. Het optreden is in strijd met beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Vervolguitspraak na terugverwijzing HR: *ECLI:NL:GHAMS:2020:2377* en *ECLI:NL:GHAMS:2020:2378* waarin het hof weliswaar tot een bewezenverklaring komt, maar geen straf of maatregel oplegt in verband met de geringe ernst van het feit en de omstandigheid waaronder het gepleegd is.	
127	02-02-2018	ECLI:NL:GHAMS:2018:391	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
128	23-01-2018	ECLI:NL:PHR:2018:24	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
129	23-01-2018	ECLI:NL:PHR:2018:27	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
2019								
130	17-12-2019	ECLI:NL:PHR:2019:1438	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
131	03-12-2019	ECLI:NL:PHR:2019:1232	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
132	03-12-2019	ECLI:NL:PHR:201	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					

		9:1235						
133	03-12-2019	ECLI:NL:PHR:2019:1240	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
134	03-12-2019	ECLI:NL:RBDHA:2019:14812	Demonstrant	art. 461 Sr	Verdachte bevond zich zonder daartoe gerechtigd te zijn op het dak van een gebouw van de NAVO. Verdachte stelt dat zij daar aan het protesteren was tegen het NAVO-beleid en beroept zich op de demonstratievrijheid.	Uit het bestaande recht op demonstratie volgt niet dat eenieder zich de toegang tot een gesloten terrein mag verschaffen daar waar dat verboden is. Onder die omstandigheden had verdachte niet over het hek van het terrein mogen klimmen. Dat verdachte heeft aangeboden weg te gaan laat onverlet dat het recht op dat moment al geschonden was.	Nee, want de demonstratievrijheid brengt niet met zich mee dat een demonstrant zich toegang mag verschaffen tot verboden terrein. Daarom is sprake van strafbaarheid.	Bewezenverklaring van art. Sr. Geldboete van € 90,-. Te vervangen door 1 dag hechtenis.
135	26-11-2019	ECLI:NL:PHR:2019:1198	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
136	18-11-2019	ECLI:NL:RBDHA:2019:12069	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Ten laste legging ziet op terroristisch strafbaar feit. Het woordje 'demonstratie(s)' komt voor doordat verdachte deze afwijst (demonstraties hebben geen zin).					
137	15-11-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:4238	Demonstrant	art. 131? (opruiing) en 285 Sr	Verdachte nam deel aan de landelijke demonstratie tegen racisme in Amsterdam en heeft aldaar meerdere malen geroepen: 'Als je [slachtoffer] dood wil schieten, zeg dan paf', daarmee doelende op een politicus en partijleider welke als gevolg hiervan aangifte heeft gedaan.	De vrijheid van meningsuiting is een belangrijke verworvenheid binnen de Nederlandse samenleving. Echter, heeft verdachte met haar handelen de grenzen van het toelaatbare (ruimschoots) overschreden zonder daarmee enige, laat staan zinvolle, bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat. Dergelijke uitlatingen kunnen niet worden getolereerd, waarbij mede is gelet op de context waarbinnen deze zijn gedaan. Dit brengt mee dat, anders dan de raadsman heeft betoogd, niet kan worden volstaan met een geldboete of voorwaardelijke straf, aldus de rechter.	Tot op zekere hoogte, de rechter overweegt immers dat met het handelen de grenzen van het toelaatbare zijn overschreden, zonder dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het maatschappelijk debat.	Bevestigd het vonnis. *ECLI:NL:RBAMS:2019:2915*
138	06-11-2019	ECLI:NL:RBOBR:2019:6955	Demonstrant	art. 138 Sr	Demonstratie van dierenactivistengroep 'Meat the victims'. Verdachte heeft tezamen met 66 medeverdachten (gelijktijdig, maar niet gevoegd behandeld) het erf van een varkensboerderij	De actievoerders hebben betoogd dat zij de stallen hebben bezet uit hoofde van het aantonen van dierenleed in de bio-industrie en/of het bevorderen van dierenwelzijn. Volgens de rechter strekken de gedragingen, gelet op de uiterlijke verschijningsvorm,	Ja, in algemene zin wel, maar in casu niet. De rechter overweegt dat indien het optreden van het OM leidt tot een ongerechtvaardigde schending van een grond- of mensenrecht, dit een factor	Bewezenverklaring. Geldboete van € 300,-. Te vervangen door 6 dagen hechtenis. Voorwaardelijke gevangenisstraf voor

					betreden, daarbij een (stal)deur geforceerd en stallen bezet. Uiteindelijk is door de ME gevorderd de stal te verlaten. Met zekerheid is vast te stellen dat 67 verdachten die uiteindelijk naar het politiebureau zijn vervoerd, meerdere vorderingen om uit de stal te komen hebben genegeerd.	echter heel weinig tot het daadwerkelijk bevorderen van het dierenwelzijn. Daar komt bij dat gesteld noch gebleken is dat zich in de varkenshouderij zodanige feiten of omstandigheden voordeden dat geconcludeerd kan worden dat door de varkensboer in strijd met de wet is gehandeld. Dat verdachte het niet eens is met de bestaande wet- en regelgeving betreft hoogst persoonlijke overtuigingen en keuzes. Dit kan het overtreden van de strafwet niet rechtvaardigen. De gedragingen van verdachte kunnen al met al bezwaarlijk worden aangemerkt als een betoging of demonstratie, zij dragen niet het karakter van een al dan niet in het kader van een demonstratie gevormde maatschappelijke meningsuiting, nodigen niet uit tot een open gedachtewisseling over dierenwelzijn en dragen dus niet bij aan het publieke debat. Het handelen van verdachte wordt niet meer beschermd door het recht van vrijheid van meningsuiting of het grondwettelijk gegarandeerde demonstratierecht, aldus de rechter.	van belang kan zijn bij de beoordeling van de vraag of de vervolgingsbeslissing van het OM 'apert onevenredig' is en het OM om die reden niet-ontvankelijk is. Hiervan is volgens de rechtbank in casu echter geen sprake, nu de gedragingen van de verdachte niet worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting of het recht om te demonstreren.	2 weken met een proeftijd van 2 jaren.
139	05-11-2019	ECLI:NL:HR:2019:1702 (zie voor de zaak in eerste aanleg en in hoger beroep ECLI:NL:RBMNE:2016:5414 en ECLI:NL:	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Verdachte heeft tijdens een Pegidademonstratie een speech gehouden en daarbij geuit: 'Een andere reden om moslims te verachten en te haten is/om hun krankzinnige ideologie, want het is nooit een/de religie van vrede.' De schriftelijke uitwerking daarvan is op social media geplaatst. Het hof is gekomen tot een bewezenverklaring van belediging (art. 137c Sr), maar vrijspraak van aanzetten tot haat/discriminatie (art. 137d Sr).	Het derde middel richt zich tegen het oordeel van het hof dat sprake was van een op grond van art. 10 lid 2 EVRM toegelaten beperking van de vrijheid van meningsuiting. Bij de beoordeling van een uitlating in verband met de strafbaarheid daarvan wegens groepsbelediging, dient acht te worden geslagen op de bewoordingen van die uitlatingen alsmede op de context waarin zij is gedaan. Daarbij dient onder ogen te worden gezien of de gewraakte uitlating een bijdrage kan leveren aan het publiek debat of een uiting is van artistieke expressie. Tevens dient onder ogen te worden gezien of de uitlating in dat verband niet onnodig grievend is. Tegen deze achtergrond heeft het hof zijn oordeel dat sprake is van een op	Ja, want dat sprake is van een op grond van art. 10 lid 2 EVRM toegelaten bepaling moet toereikend worden gemotiveerd. Bewoordingen van het hof dat het niet vermag in te zien 'op welke wijze voornoemde uitlating een bijdrage levert of dienstig zou kunnen zijn aan het betreffende maatschappelijk debat' en dat de 'context waarin de uitlating is gedaan en moet worden beoordeeld, (…) het beledigende karakter van de uitlating van verdachte niet weg (neemt)' maken onvoldoende duidelijk wat die context in het onderhavige geval	HR vernietigt de bestreden uitspraak maar uitsluitend wat betreft de beslissing ter zake van het onder 2 tenlastegelegde. Terugverwijzing.

		GHARL: 2017:5538)				grond van art. 10 lid 2 EVRM toegelaten beperking van de vrijheid van meningsuiting niet toereikend gemotiveerd, aldus de Hoge Raad.	precies inhoudt en vanwege welke redenen die context, waaronder mede begrepen de omstandigheid dat die uitlatingen zijn gedaan tijdens een door een protestbeweging gehouden demonstratie, tot het oordeel van het hof over de toelaatbaarheid van de beperking van de vrijheid van meningsuiting heeft geleid.	
140	31-10-2019	ECLI:NL: GHARL: 2019:9290	Verdachte heeft evenement aangemaakt op Facebook met als doel om een demonstratie van anderen te verhinderen	art. 131 en 143 Sr	Verdachte wilde voorkomen dat anti-Zwarte Pietdemonstranten (tijdig) in Dokkum zouden aankomen zodat zij niet voorafgaand en/of tijdens de intocht van Sinterklaas konden demonstreren. Dit heeft hij gedaan door een paar dagen vooraf aan de Sinterklaasintocht via Facebook mensen op te roepen de demonstratie tegen Zwarte Piet bij de intocht te verhinderen (Project P). Meerderen hebben aan die oproep gehoor gegeven en de A7 geblokkeerd. Mede door de blokkade zijn de anti-Zwarte Pietdemonstranten niet in Dokkum aangekomen en hebben zij niet kunnen demonstreren.	Het handelen van verdachte heeft niet als manifestatie in de zin van de Wom te gelden. De actie had immers niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting, maar andere feiten zoals feitelijke dwang overheersten. De verdachte heeft anderen bewust belemmerd in de uitoefening van een grondrecht.	Opvallend: met betrekking tot de aard en hoogte van de op te leggen straf acht het hof de door de rechtbank opgelegde en door het OM gevorderde straf, zowel ten aanzien van de voorwaardelijke gevangenisstraf, als de hoogte van de straf, te fors. Voor het hof is daarbij van belang dat verdachte geen relevante documentatie heeft en een redelijk stabiel leven lijkt te hebben. Voorts is van belang dat er weliswaar meerdere feiten – en meer feiten dan in eerste aanleg – zijn bewezenverklaard, maar dat het per saldo telkens om hetzelfde feitencomplex gaat, namelijk het uitvoeren van een actie die erop gericht was te voorkomen dat de KOPZ-demonstratie door zou gaan. Ten slotte neemt het hof bij de beoordeling mee dat er geen ernstige ongevallen zijn gebeurd. Ook acht het hof aannemelijk dat het hier om een incident gaat, waardoor de kans dat verdachte opnieuw tot het plegen van een (soortgelijk) strafbaar feit over zal	Bewezenverklaring. Taakstraf van 90 uren. Te vervangen door 45 dagen hechtenis.

							gaan niet groot wordt geacht. Anders dan de rechtbank en het OM ziet het hof geen aanleiding om verdachte voor haar rol een hogere straf dan de medeverdachten op te leggen. Verdachte is de opruier/uitlokker, de andere verdachten de uitvoerders. Hoe dan ook betreft het een collectieve actie, waarbij alle deelnemers hetzelfde doel hadden. Het hof is van oordeel dat alle deelnemers feitelijk ongeveer eenzelfde aandeel in het gebeuren hebben gehad. Dat de één zich op Facebook wat actiever heeft opgesteld dan een ander, of op de A7 prominenter in beeld is geweest dan een ander, acht het hof onvoldoende specifiek om de één meer verantwoordelijkheid toe te dichten dan de ander en dit in een op te leggen straf tot uitdrukking te brengen. Rechtbank: *ECLI:NL:RBNNE:2018:4555* *ECLI:NL:RBNNE:2018:4557* *ECLI:NL:RBNNE:2018:4558* *ECLI:NL:RBNNE:2018:4559* *ECLI:NL:RBNNE:2018:4561* HR: *ECLI:NL:HR:2020:2020*	
141	31-10-2019	ECLI:NL:GHARL:2019:9292	Tegendemonstrant	art. 162, 143 en 284 Sr	Idem. Verdachte heeft echter niet opgeroepen op Facebook, maar aan de oproep gehoor gegeven.	Idem.	Idem.	Idem.
142	31-10-2019	ECLI:NL:GHARL:	Tegendemonstrant	art. 162, 143 en 284 Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		2019:9293						
143	31-10-2019	ECLI:NL:GHARL:2019:9301	Tegendemonstrant	art. 162, 143 en 284 Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
144	29-10-2019	ECLI:NL:HR:2019:1632	Demonstrant	art. 138 Sr	In cassatie op: *ECLI:NL:GHAMS:2018:390* en *ECLI:NL:GHAMS:2018:391*. Het OM is daarin niet-ontvankelijk verklaard. Verdachte demonstreerde samen met een andere actievoerder met behulp van tekstborden en flyers bij een kraampje van bouwbedrijf in de Amsterdam RAI, waar op dat moment de bouwvakbeurs 'Building Holland' plaatsvindt. Het bouwbedrijf bouwt voorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen. Omdat de standhouder wilde dat de demonstranten weggingen heeft de securitymanager hen medegedeeld dat zij zich dienden te verwijderen en dat zij bij de ingang verder konden demonstreren. Verdachte weigerde te gaan. Vervolgens is de politie erbij gehaald. Verdachte is meermalen de mogelijkheid gegeven vrijwillig te vertrekken. Verdachte is aangehouden en heeft gedurende drie uren vastgezeten.	De vervolgingsbeslissing van het OM leent zich slechts in zeer beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing in die zin dat slechts in uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijkverklaring van het OM in de vervolging op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van een goede procesorde, aldus de HR onder verwijzing naar HR 6 november 2012 ECLI:NL:HR:2012:BX4280. Een zodanig uitzonderlijk geval doet zich onder meer voor wanneer de vervolging wordt ingesteld of voortgezet terwijl geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat daarmee enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn (de vervolging is dan onverenigbaar met het verbod van willekeur); aan het oordeel dat het OM om deze reden in de vervolging van een verdachte niet-ontvankelijk moet worden verklaard dienen zware motiveringseisen te worden gesteld, zo vervolgt de HR onder verwijzing naar HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7.	Nee, de HR gaat niet specifiek in op de rol van de demonstratievrijheid. Het hof heeft geoordeeld dat het OM niet-ontvankelijk is in de vervolging van de verdachte. Het hof heeft aan dat oordeel in de kern ten grondslag gelegd dat – in het licht van enerzijds de 'relatief geringe ernst van de vermoedelijke lokaalvredebreuk' die de vreedzame en ludieke betoging met zich bracht en anderzijds de 'vrijheidsbeneming van aanzienlijke duur' vanaf de aanhouding van de verdachte ter zake van dat feit – ten tijde van de vervolgingsbeslissing 'duidelijk was dat het demonstratierecht in aanzienlijke mate was geschonden'. Met uitsluitend het benoemen van die omstandigheden heeft het hof, gelet op de zware motiveringseisen die gelden bij een niet-ontvankelijkheidsverklaring, zijn oordeel ontoereikend gemotiveerd. Uitspraak na terugverwijzing: *ECLI:NL:GHAMS:2020:2377* en *ECLI:NL:GHAMS:2020:2378*	Vernietiging van de bestreden uitspraak. Terugverwijzing naar het Gerechtshof Amsterdam.
145	29-10-2019	ECLI:NL:HR:2019:1633	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

146	14-10-2019	ECLI:NL:RBAMS:2019:7566	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Terroristische aanslag op Amsterdam C. Het woordje 'demonstratie' komt hierin voor omdat verwezen wordt naar een 'Mohammed-cartoonwedstrijd' welke wereldwijde aandacht heeft getrokken en heeft geleid tot protesten en demonstraties.					
147	08-10-2019	ECLI:NL:GHDHA:2019:2678	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Transport chloor per spoor waarbij in strijd met de geldende wet- en regelgeving is gehandeld. Het woordje 'demonstratie' komt hierin voor omdat sectie 1.9.1 en 1.9.2 van het 'Reglement concernant le transport International ferroviaire des merchandises Dangereuses' (RID) – de Europese reglementering die het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor regelt – wordt aangehaald, waarin staat dat een RID-Verdragsstaat bepaalde aanvullende voorschriften kan stellen, waaronder 'bijzondere voorschriften (…) die in acht genomen moeten worden bij tijdelijk oponthoud als gevolg van (…) demonstraties (…)'.					
148	08-10-2019	ECLI:NL:GHDHA:2019:2678	Idem.					
149	08-10-2019	ECLI:NL:GHDHA:2019:2678	Idem.					
150	22-07-2019	ECLI:NL:RBDHA:2019:7308	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* Verdachte wordt vervolgd en veroordeeld voor poging tot moord en bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht. Bij de beschrijving van de levensloop van verdachte wordt onder meer opgemerkt dat verdachte naar een Pro Palestina demonstratie is geweest. Verder wordt niet ingegaan op de demonstratievrijheid.					
151	09-07-2019	ECLI:NL:PHR:2019:752	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
152	09-07-2019	ECLI:NL:PHR:2019:784	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
153	05-06-2019	ECLI:NL:RBOBR:2019:3082	Demonstrant	art. 141 Sr	Tijdens een raadsvergadering waarbij zou worden gesproken over de komst van een AZC is een demonstratie georganiseerd door personen die hun ongenoegen daarover kenbaar willen maken. Op een gegeven moment wordt de situatie grimmiger en ontstaan rellen. Verdachte behoort tot de groep jongeren die zich gingen bezighouden met gooien van onder meer zwaar vuurwerk, stenen, houten palen en platgestampte blikjes in de richting van	Mede door toedoen van verdachte is een aanvankelijk vreedzame demonstratie tegen een politiek besluit uitgemond in een bedreigende en beangstigende situatie voor zowel de ME als de raadsleden en de andere personen die in het gemeentehuis aanwezig waren.	Nee. Gelet op de ernst van de gedragingen, biedt de demonstratievrijheid geen bescherming voor de gedragingen van verdachte.	Bewezenverklaring. Gevangenisstraf voor 1 dag. Taakstraf van 180 uren, te vervangen door 90 dagen hechtenis.

					de linie van de ME.			
154	05-06-2019	ECLI:NL: RBOBR: 2019:30 80	Demonstrant	art. 141 Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 180 uren. Te vervangen door 90 dagen hechtenis. Voorwaardelijke gevangenisstraf van 2 maanden met proeftijd van 1 jaar. Algemene voorwaarde dat veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.
155	05-06-2019	ECLI:NL: RBOBR: 2019:30 81	Demonstrant	art. 141 Sr	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 120 uren. Te vervangen door 60 dagen hechtenis.
156	05-06-2019	ECLI:NL: RBOBR: 3079	Demonstrant	art. 141 en 310 Sr	Idem. Tevens is verdachte het stelen van een zaklamp tenlastegelegd.	Niet wettig en overtuigend kan worden bewezen dat verdachte openlijk geweld heeft gepleegd. Ten aanzien van de diefstal houdt de rechtbank in het bijzonder rekening met het gegeven dat verdachte van de chaos die ontstond gebruik heeft gemaakt en een zaklamp, die een van de politieagenten ter plaatse per ongeluk had laten vallen, opgepakt en meegenomen heeft ondanks het feit dat de agenten kenbaar maakten dat hij de zaklamp diende terug te geven. Door dit brutale en ergerlijke feit is financiële schade ontstaan voor de politie en uit verdachtes handelen spreekt minachting voor de politie.	Idem.	Vrijspraak van art. 141 Sr. Bewezenverklaring van art. 310 Sr. Taakstraf van 40 uren. Te vervangen door 20 dagen hechtenis.
157	04-06-2019	ECLI:NL: PHR:201 9:581	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
158	28-05-2019	ECLI:NL: HR:2019 :724	Demonstrant	art. 180 en 300 Sr; Wom	Verdachte demonstreerde tijdens de landelijke Sinterklaasintocht tegen Zwarte Piet. De vraag is of	Het middel klaagt onder meer dat de opsporingsambtenaar bij de aanhouding van de verdachte niet werkzaam was 'in de recht-	Ja, wel in algemene zin, maar niet in casu. Indien, zoals het middel veronderstelt, sprake was van	Verwerping van het beroep.

					hij zich schuldig heeft gemaakt aan het zich met geweld verzetten tegen zijn aanhouding. Tot aanhouding van de verdachte werd overgegaan omdat hij samen met anderen demonstreerde tegen de figuur van zwarte piet en – ondanks vorderingen daartoe van de politie – weigerde naar een andere locatie te vertrekken, terwijl de burgemeester een beperking naar plaats had opgelegd ten aanzien van de demonstratie van de actiegroep 'Kick out Zwarte Piet'. *ECLI:NL:GHDHA:2017:2030*	matige uitoefening zijner bediening', als bedoeld in art. 180 Sr, omdat de burgemeester de door hem aan de demonstratie gestelde beperking op ontoelaatbare wijze inbreuk heeft gemaakt op het demonstratierecht van verdachte. Deze klacht kan niet tot cassatie leiden. De klacht berust op de opvatting dat, indien de door de burgemeester gestelde beperking aan het recht van demonstratie van de verdachte (achteraf gezien) niet toelaatbaar was, dit meebrengt dat de in het kader van de aanhouding van de verdachte verrichte handelingen van de opsporingsambtenaar niet zouden zijn verricht in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening als bedoeld in art. 180 Sr. Deze opvatting is in zijn algemeenheid onjuist. Bovendien kan de klacht ook niet tot cassatie leiden, omdat de door het hof toelaatbaar geoordeelde beperking niet blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting en toereikend is gemotiveerd. De middelen kunnen ook voor het overige niet tot cassatie leiden.	een ontoelaatbare beperking van het demonstratierecht, kan dit tot gevolg hebben dat verdachte niet kan worden veroordeeld wegens art. 11 Wom, maar kan die enkele omstandigheid nog niet meebrengen dat de opsporingsambtenaar ten tijde van de aanhouding niet in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening werkzaam was. Een redelijk vermoeden van schuld (art. 27 Sv) kan immers ook bestaan, indien na de aanhouding blijkt dat iemand het feit waarvan hij is verdacht niet heeft begaan of dat het feit niet een volgens de wet strafbaar feit oplevert. De door het hof toelaatbaar geoordeelde beperking, getoetst aan art. 10 en 11 EVRM, geeft bovendien geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is toereikend gemotiveerd.	
159	24-05-2019	ECLI:NL: GHDHA: 2019:18 67	Demonstrant	art. 138 en 139 Sr	Vakbond FNV bondgenoten heeft met schoonmakend personeel van het bedrijf GOM actie gevoerd op het stadshuis en daarbij de fracties van politieke partijen, die op dat moment in de door de gemeente aan hen ter beschikking gestelde fractiekamers in vergadering waren, bezocht. Reden was dat men kort daarvoor te horen had gekregen dat als gevolg van een politieke beslissing 48 schoonmaaksters ontslagen zouden worden. Verdachte is vakbondsbestuurder FNV Schoonmaak.	Er is sprake geweest van binnendringen, maar het betreft niet een wederrechtelijk binnendringen. Van belang is dat de actie van de verdachte en de schoonmaaksters steeds van korte duur is geweest, dat met de actie slechts een geringe inbreuk op de rechten van de in de fractiekamers aanwezige politici is gemaakt en dat niet is gebleken dat door de actie enige schade is ontstaan, noch dat de actie met wanordelijkheden gepaard is gegaan, en bovendien uit zichtzelf is beëindigd. Een andere opvatting zou in een geval als onderhavige het stakingsrecht in de zin van artikel 6 Europees Sociaal Handvest tot een dode letter maken.	Ja, in het voordeel van verdachte en gelegen in de 'hoedanigheid' van de demonstratie (korte duur, geringe inbreuk op de rechten van anderen, geen schade, geen wanordelijkheden).	Vernietiging en vrijspraak.
160	20-05-2019	ECLI:NL:	Demonstrant	art. 138 Sr	Verdachte is een pand binnenge-	Rechtbank toetst summier aan artikel 10 en	Nee. In deze zaak overweegt de	Het feit kan niet

		RBMNE: 2019:2246	(kraker)		drongen, is daar verbleven en heeft het pand opengesteld voor anderen. De politie heeft de aldaar verblijvende personen verzocht het pand en erf te verlaten, alvorens het te ontruimen. Volgens de verdediging is het strafbare feit gepleegd in het kader van een demonstratie, namelijk een 'sit-in'.	11 EVRM: verdachte is aangehouden voor gedragingen die bij wet in formele zin strafbaar zijn gesteld. Voor zover de aanhouding en strafrechtelijke vervolging een beperking inhouden van de rechten van verdachte, is deze beperking noodzakelijk in een democratische samenleving met het oog op legitieme doelstellingen, namelijk ter voorkoming van (nieuwe) strafbare feiten en wanordelijkheden en de beperking beoogde het eigendomsrecht van anderen te beschermen.	rechter dat, voor zover aannemelijk is geworden dat het strafbare feit is gepleegd als onderdeel of uiting van een demonstratie, de aanhouding en vervolging van verdachte moeten worden aangemerkt als gerechtvaardigde inbreuken, nu het gaat om het aanhouden en vervolgen voor het medeplegen van strafbare feiten. Daarbij is het gelet op het opportuniteitsbeginsel aan het OM om te beslissen of – en zo ja, wie – vervolgd wordt, waarbij het OM een ruime discretionaire bevoegdheid heeft. Slechts indien zou blijken dat het OM bij zijn vervolgingsbeslissing zou handelen in strijd met de wet, een verdrag of enig beginsel van een goede procesorde, zou dit de ontvankelijkheid van het OM kunnen raken, hetgeen niet is gebleken, aldus de rechter.	worden gekwalificeerd. Er ontbreekt een bestanddeel in de tenlastelegging waardoor het subsidiair bewezen verklaarde niet tot een strafbaar feit kan worden gekwalificeerd. OVAR.
161	20-05-2019	ECLI:NL: RBMNE: 2019:2245	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
162	20-05-2019	ECLI:NL: RBMNE: 2019:2264	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
163	20-05-2019	ECLI:NL: RBMNE: 2019:2260	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
164	20-05-2019	ECLI:NL: RBMNE: 2019:2262	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

165	20-05-2019	ECLI:NL:RBMNE:2019:2261	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
166	20-05-2019	ECLI:NL:RBMNE:2019:2299	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
167	14-05-2019	ECLI:NL:PHR:2019:494	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
168	14-05-2019	ECLI:NL:PHR:2019:495	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
169	13-05-2019	ECLI:NL:RBAMS:2019:3397	Demonstrant	art. 184 Sr	Het ADM-terrein in Amsterdam is gekraakt en op het terrein staat een groot aantal bouwwerken, zoals caravans en hutten die de afgelopen jaren zijn bewoond. De politie besluit het terrein te ontruimen. Niet iedereen verlaat het terrein vrijwillig. De politie heeft verdachte vervolgens aanhouden voor het niet opvolgen van een bevel of vordering.	Voor een bewezenverklaring is vereist dat diegene die het bevel of de vordering heeft gedaan, ook bevoegd moet zijn geweest om dat bevel te geven. Daaraan is niet voldaan.	Vormverzuim. Wel wijst de rechtbank op het opportuniteitsbeginsel; een beslissing van het OM leent zich in zeer beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing, in die zin dat alleen in uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijkheids-verklaring van het OM. De rechtbank is ook van oordeel dat geen sprake is van een sit-in of demonstratie. Zes verdachten zijn namelijk pas in de boom gaan zitten en hebben zich daar vastgezet op het moment dat zij zagen dat het terrein werd ontruimd. Hetzelfde geldt voor de verdachten die zich in de loods en op het terrein bevonden. Rechtbank ziet daarom geen aanleiding het OM niet-ontvankelijk te verklaren, nu het handelen naar zijn uiterlijke verschijningsvorm niet kan worden aangemerkt als een sit-in of	Vrijspraak wegens vormverzuim.

							demonstratie.	
170	02-05-2019	ECLI:NL: RBAMS: 2019:40 22	Demonstrant	art. 43 Mijn-bouwwet; art. 1 onder 1, 2 lid 1 en 5 onder 1 Wet op de Economische Delicten	Greenpeace voert actie tegen proefboringen in de Noordzee. Activisten zijn een mijnbouwin-stallatie ingeklommen en hebben zich daar verschanst. Verdachte is ten laste gelegd dat zij zich zon-der ontheffing van de minister heeft bevonden binnen een vastgestelde veiligheidszone van 500m rond een mijnbouwinstalla-tie.	Rechtbank toetst aan de vereisten die het tweede lid van art. 10 en 11 EVRM stellen aan een beperking van de vrijheid van me-ningsuiting en de vrijheid van vreedzame vergadering. Het komt aan op de vraag of de inbreuk (veroordeling) noodzakelijk is een democratische samenleving. De rechter overweegt: het is inherent aan het beto-gingsrecht dat daardoor de belangen van anderen kunnen worden geschaad of dat een wettelijke bepaling kan worden overtreden. Hoewel art. 43 Mijnbouwwet een zwaarwe-gend belang dient, is de enkele omstandig-heid dat de handelingen van verdachte bij wet verboden zijn onvoldoende om te kun-nen oordelen dat een inbreuk gerechtvaar-digd is. Ook aangifte maakt dit niet anders. Dat de risico's waar art. 43 Mijnbouwwet tegen moet bescherming op zichzelf nog niet betekenen dat het betogingsrecht moet worden ingeperkt, geldt temeer nu het mo-gelijk is om een ontheffing te krijgen van het daarin bepaalde. De wijze waarop de actie is voorbereid en wordt uitgevoerd kan van belang zijn. De rechtbank weegt mee dat uit de informatie die de verdediging heeft overlegd volgt dat Greenpeace de actie op en rond de mijn-bouwinstallatie zorgvuldig heeft voorbereid en uitgevoerd. Daarbij wordt tevens in aan-merking genomen dat het gaat om een grote en professionele organisatie.	Ja, in het voordeel van verdachte. De bewezenverklaring levert geen strafbaar feit op, want de demonstratievrijheid staat daar-aan in de weg.	OVAR.
171	23-04-2019	ECLI:NL: RBAMS: 2019:29 15 (zie voor de zaak in hoger	Demonstrant	art. 131? (opruiing) en 285 Sr	Verdachte nam deel aan de lan-delijke demonstratie tegen ra-cisme in Amsterdam en heeft aldaar meerdere malen geroe-pen: 'Als je [slachtoffer] dood wil schieten, zeg dan paf', daarmee doelende op een politicus en partijleider welke als gevolg	In de uitlatingen van verdachte is op geen enkele wijze een bijdrage aan een maat-schappelijk debat terug te vinden. Verdachte heeft verklaard dat zij demonstreerde tegen racisme en xenofobie en dat [slachtoffer] daar volgens haar een symptoom van is. Deze context maakt dat er sprake zou kun-nen zijn van een maatschappelijk debat,	Nee, want de uitlatingen van verdachte dragen op geen enkele wijze bij aan het maatschappelijk debat; bovendien zijn de grenzen van de vrijheid van meningsuiting overschreden.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 100,-. Te vervangen door 50 dagen hechtenis.

		beroep ECLI:NL: GHAMS: 2019:42 38)			hiervan aangifte heeft gedaan.	maar de uitlatingen die verdachte heeft gedaan dragen hier op geen enkele wijze aan bij. De rechtbank is van mening dat verdachte de grenzen van de vrijheid van meningsuiting heeft overschreden.		
172	16-04-2019	ECLI:NL: PHR:201 9:380	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
173	26-03-2019	ECLI:NL: GHAMS: 2019:10 02	Demonstrant	art. 137c en 137d Sr	Klager heeft in deze art. 12 Sv-procedure aangifte gedaan van opruiing, belediging, groepsbelediging, haatzaaien en grensoverschrijdend gedrag, omdat beklaagde heeft gedemonstreerd waarbij een Palestijnse vlag werd vertoond, anti-Israël leuzen werden geroepen en door beklaagde achterop zijn scootmobiel een afbeelding van een Israelische vlag met daarin verwerkt een hakenkruis is getoond.	Vooropgesteld moet worden dat het houden van een demonstratie om aandacht te vragen voor solidariteit met de Palestijnen en om de politiek van de staat Israël ten opzichte van de Joodse nederzettingen op door Israël bezet gebied aan de orde te stellen, valt onder de vrijheid van meningsuiting en in beginsel geoorloofd is. Zolang de demonstranten de grenzen die aan deze vorm van vrijheid van meningsuiting gesteld zijn in acht nemen, valt niet te verwachten dat sprake is van een strafbaar feit. Dat ligt in beginsel anders als bij een dergelijke demonstratie gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld leuzen of afbeeldingen die nodeloos grievend zijn. Het hof acht niet uitgesloten dat vlaggen als in onderhavig geval door de strafrechter als onnodig grievend, en daarmee als een strafbaar feit waarvoor een veroordeling mogelijk is, worden beschouwd.	Nee, het hof gaat niet expliciet in op de rol van de demonstratievrijheid. Wel op de rol van de vrijheid van meningsuiting, door te overwegen dat niet is uitgesloten dat het tonen van een Israëlische vlag met daarin verwerkt een hakenkruis door de strafrechter wordt beschouwd als onnodig grievend en daarmee als een strafbaar feit waarvoor een veroordeling mogelijk is.	Geen bevel tot vervolging. Beklaagde heeft verklaard dat hij van de vlag geen gebruik meer maakt of zal maken, omdat ook hij beseft dat hiermee veel mensen, zeker van Joodse komaf, worden gekwetst.
174	26-03-2019	ECLI:NL: GHAMS: 2019:94 4	Demonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
175	19-03-2019	ECLI:NL: PHR:201 9:723	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
176	12-03-2019	ECLI:NL: PHR:201 9:207	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
177	12-03-2019	ECLI:NL: RBAMS:	Demonstrant	art. 300 Sr	Tijdens een pro-Koerdische demonstratie tegen de inval van	De rechtbank acht de mishandeling bewezen.	Nee. Verdachte heeft met zijn gewelddadige handelen een	Bewezenverklaring. Taakstraf van 120

		2019:1765 (zie voor de zaak in hoger beroep ECLI:NL:GHAMS:2020:2726)			Turkije in het Koerdische deel, splitst verdachte zich met een groep demonstranten af van de demonstratie en komt daarbij tegenover een drietal Turkse mannen te staan. Twee daarvan rennen weg terwijl er eentje achterblijft en min of meer afwerend van de groep afloopt. Verdachte heeft geweld toegepast op de Turkse man door hem te stompen en te schoppen.		inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. De rechtbank overweegt: in plaats van vreedzaam deel te nemen aan de demonstratie, heeft verdachte zich met een groep van de demonstratie afgesplitst om achter het slachtoffer aan te rennen en hem te mishandelen. De mishandeling vond midden op de dag op straat plaats in de nabijheid van de demonstratie, en daarmee in het zicht van anderen, die wel uit waren op een vreedzame demonstratie en met die geweld werden geconfronteerd.	uren. Te vervangen door 60 dagen hechtenis.
178	12-03-2019	ECLI:NL:RBAMS:2019:1770	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
179	05-03-2019	ECLI:NL:PHR:2019:195	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
180	12-02-2019	ECLI:NL:PHR:2019:202	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
181	29-01-2019	ECLI:NL:PHR:2019:71	*Conclusie A-G. Niet meegenomen.*					
182	28-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:191	Tegendemonstrant	art. 266 en 267 Sr	Verdachte bevond zich in een groep tegendemonstranten, tegenover een demonstratie van de Nederlandse Volks-Unie. Verdachte heeft geroepen dat 'hier ook allemaal nazi's [zijn]' en wees daarbij richting de verbalisanten alsmede naar de andere aanwezige politieagenten. De overige tegendemonstranten	De verdachte heeft in elk geval de verbalisanten gedurende de rechtmatige uitoefening van hun werk uitgemaakt voor nazi's en dat is beledigend, aldus het hof.	Nee, er is sprake van belediging. Volgens het hof gaat het niet om een meningsuiting die ongespecificeerd verwijst naar alle leden van een omvangrijk collectief, zoals de raadsman betoogd.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 300,-. Te vervangen door 6 dagen hechtenis.

					begonnen nadat verdachte dit had gezegd hard te juichen.			
183	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:336	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het gaat weliswaar om een demonstratie, maar in het arrest ligt uitsluitend de vraag voor of het OM wel of niet terecht niet-ontvankelijk is verklaard in de vervolging. De rechtbank is door de niet-ontvankelijkheidsverklaring niet aan onderzoek en beslissing van de hoofdzaak toegekomen. Het hof oordeelt dat het OM ten onterechte niet-ontvankelijk is verklaard en wijst de zaak terug naar de politierechter van de Rechtbank Amsterdam.					
184	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:337	Idem.					
185	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:338	Idem.					
186	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:339	Idem.					
187	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:340	Idem.					
188	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:341	Idem.					
189	24-01-2019	ECLI:NL:GHAMS:2019:342	Idem.					
190	08-01-2019	ECLI:NL:HR:2019:13	Demonstrant	art. 138, 139 en 144 Sr	Verdachte neemt samen met anderen deel aan een demonstratie om de gemeenteraadsvergadering van Zeist te verstoren en geeft geen gevolg aan een verwijderingsbevel door de griffier van de gemeenteraad.	De HR laat het oordeel van het hof in stand dat verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 139 lid 1 Sr, nu de griffier van de gemeente kan worden aangemerkt als de bevoegde ambtenaar in de zin van die strafbepaling.	Nee, de HR gaat niet in op de rol van de demonstratievrijheid.	De HR oordeelt ambtshalve dat er sprake is van de redelijke termijn, maar laat de veroordeling van de een geldboete van € 350,- in stand gelet op de (geringe) straf en de (geringe) mate waarin

								de redelijke termijn is overschreden.
2020								
191	18-12-2020	ECLI:NL:GHDHA:2020:2492	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het gaat om deelname aan een organisatie met terroristisch oogmerk (Jabath al Nusra en IS(IS)). Het woord 'demonstratie' komt voor bij het bespreken van de achtergrond waartegen de aan verdachte verweten gedragingen plaatsvinden; een van de feiten en omstandigheden die wordt genoemd zijn de demonstraties tegen het regime van Bashir Assad.					
192	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2020	Verdachte heeft evenement aangemaakt op Facebook met als doel om een demonstratie van anderen te verhinderen	art. 131 en 143 Sr	Blokkeerfriezen-zaak. Verdachte wilde voorkomen dat anti-Zwarte Pietdemonstranten (tijdig) in Dokkum zouden aankomen zodat zij niet voorafgaand en/of tijdens de intocht van Sinterklaas konden demonstreren. Dit heeft verdachte gedaan door een paar dagen vooraf aan de Sinterklaasintocht via Facebook mensen op te roepen de demonstratie tegen Zwarte Piet bij de intocht te verhinderen (Project P). Meerderen hebben aan die oproep gehoor gegeven en de snelweg A7 geblokkeerd. Mede door de blokkade zijn de anti-Zwarte Pietdemonstranten niet in Dokkum aangekomen en hebben zij niet kunnen demonstreren.	Geen motivering waarom klachten niet kunnen leiden tot vernietiging.	De klachten kunnen niet leiden tot vernietiging van de uitspraak. De HR motiveert niet waarom. Wel wordt de verplichting die door het hof is opgelegd, namelijk dat verdachte gehouden is om de in het arrest genoemde slachtoffers de in het arrest vermelde bedragen te betalen welke bij gebreke van betaling daarvan vervangen zal worden door het in het arrest telkens genoemde aantal dagen hechtenis, door de HR vernietigd.	Klachten falen. De HR vernietigt de uitspraak van het hof ambtshalve voor zover daarbij telkens vervangende hechtenis is toegepast.
193	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2023	Tegendemonstrant	art. 162, 143 en 284 Sr	Idem. Verdachte heeft echter niet opgeroepen op Facebook, maar aan de oproep gehoor gegeven.	Idem.	Idem.	Idem.
194	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2031	Tegendemonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
195	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2032	Tegendemonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
196	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2033	Tegendemonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

197	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:2035	Tegendemonstrant	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
198	15-12-2020	ECLI:NL:HR:2020:1969	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het woord 'demonstratie' komt in de uitspraak voor omdat 'door de verdachte een fysieke demonstratie is gegeven waarbij hij naar eigen zeggen precies heeft nagedaan wat hij bij die derde had gedaan: de verdachte heeft aangever met zijn vuist tegen het hoofd geslagen'.					
199	17-11-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:3139	Tegendemonstrant 'Feit vond plaats in het kader van pro-Palestina demonstraties. Verdachte is pro-Israël.'	art. 300 Sr	Verdachte heeft de aangever aan zijn rugzak omver getrokken, waardoor de laatste letsel heeft opgelopen en pijn heeft ondervonden. Het feit vond plaats in het kader van pro-Palestina demonstraties. Verdachte is pro-Israël. Aangever en verdachte hebben al vaker onenigheid gehad.	De enkele omstandigheid dat deze getuige vaker onenigheid heeft gehad met de verdachte, maakt nog niet dat diens verklaring als onbetrouwbaar moet worden bestempeld, terwijl het hof ook anderszins niet is gebleken van omstandigheden die het hof doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van de verklaring van deze getuige.	Nee, het hof gaat alleen in op de mishandeling en niet op de demonstratievrijheid.	Bewezenverklaring.Voorwaardelijke taakstraf van 20 uren, te vervangen door 10 dagen hechtenis met proeftijd van 2 jaren.
200	17-11-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:3138	Tegendemonstrant.	art. 266 Sr	Drie gevoegde zaken, waarvan hier relevant: zaak C. Verdachte is pro-Israël. Verdachte is ten laste gelegd dat hij een politieambtenaar heeft beledigd door hem de woorden toe te voegen: 'nazi', althans woorden van gelijke beledigende aard en/of strekking. Verdediging voert aan de uitspraak gericht was aan een ander, namelijk kopstuk van de pro-Palestina demonstratie.	De stelling van de verdediging dat deze belediging tegen een ander was gericht, is op geen enkele wijze gebleken en derhalve niet aannemelijk geworden. Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan de belediging van een politieambtenaar tijdens de uitoefening van diens functie. Hij heeft hem daardoor in zijn eer en goede naam aangetast en zijn gezag als ambtsdrager, terwijl hij bij een demonstratie zijn werk deed, ondermijnd.	In ieder geval niet in het voordeel van verdachte. Bij het vaststellen van de strafmaat overweegt de rechter dat het gezag van de politieambtenaar is ondermijnd, terwijl diegene bij een demonstratie zijn werk deed.	Bewezenverklaring van zaak C en zaak B (art. 300 Sr). Verdachte is eerder vrijgesproken van zaak A. Voorwaardelijke taakstraf voor 60 uren, te vervangen door 30 dagen hechtenis met een proeftijd van 2 jaren.
201	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5254	Verdachte plaatste reactie onder een livestream van een demonstratie	art. 137d Sr	Tijdens de intocht van Sinterklaas vond een demonstratie tegen Zwarte Piet plaats. Een van de aanwezige demonstranten [slachtoffer] plaatste op haar privépagina op Facebook een livestream van deze demonstratie. Hierop kreeg zij duizenden in overwegende mate negatieve, reacties.. Verdachte heeft onder de livestream het volgende bericht geplaatst: 'No more black face ! Nederland zonder black	De rechtbank loopt de toetsingscriteria die zijn ontwikkeld door de HR (ECLI:NL:HR:2018:541) met betrekking tot de vraag of sprake is van aanzetten tot discriminatie af. Verdachte heeft verklaard dat de uitlating een uiting was van zijn boosheid. Deze boosheid nodigt echter op geen enkele manier uit om een maatschappelijk debat aan te gaan, laat staan dat de demonstranten die te zien waren op de livestream zelf aanleiding zouden hebben gegeven voor de discriminerende uitlating van verdachte.	Nee. Over de vrijheid van meningsuiting merkt de rechtbank op dat naar haar oordeel de uitlating van verdachte van geen enkele sociale of maatschappelijke waarde is; de bewoordingen zijn niet geplaatst in het kader van een maatschappelijk debat. Verder geen bijzondere aandacht voor de omstandigheid dat het onder de livestream van een demonstratie is geplaatst.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 28 uren. Te vervangen door hechtenis van 14 dagen.

					faces !!! Der uit met die zwarten !!! Was gezellig black faces maar nu echt wegwezen !!! Alleen nog maar blanke mensen in Nederland b.v.d.’			
202	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5253	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
203	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5258	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
204	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5255	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
205	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5257	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
206	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5256	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
207	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5287	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
208	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5288	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
209	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5290	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
210	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:52	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)

		89						
211	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5285	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
212	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5286	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
213	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5292	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
214	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5291	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
215	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5293	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
216	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5294	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
217	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5295	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
218	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5281	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
219	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5282	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
220	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:52	Idem	Idem (op hoofd-lijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)

		78						
221	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5279	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
222	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5280	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
223	02-11-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5283	Idem	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)	Idem (op hoofdlijnen hetzelfde)
224	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4546	Demonstrant (kraker)	art. 138 en 138a Sr	Verdediging voert aan dat verdachte het pand heeft bezet in het kader van een demonstratie tegen de Wet Kraken en leegstand. Dat dit evident is moet volgen uit de datum van bezetting, die overeenkomstig is aan de dag waarop de wet werd ingevoerd, en de spandoeken en leuzen die geroepen werden. Volgens de OvJ was niet duidelijk dat sprake was van een demonstratie; pas ter zetting is verklaard dat de bezetting van het pand onderdeel was van een demonstratie. Daarnaast wijst de OvJ op een briefje aan de buren waaruit blijkt dat het plan was het pand voor langere tijd te bewonen.	Ook als aangenomen wordt dat het strafbare feit is gepleegd als onderdeel of uiting van een demonstratie, kunnen de aanhouding, vervolging en veroordeling worden aangemerkt als gerechtvaardigde inbreuken op art. 10 en 11 EVRM. De inbreuk op deze artikelen kan worden aangemerkt als noodzakelijk in een democratische samenleving, omdat de aanhouding en vervolging dient ter voorkoming van (nieuwe) strafbare feiten, wanordelijkheden en beoogde het eigendomsrecht van de eigenaar van de panden te beschermen. Er is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij wordt meegewogen dat verdachten ook de mogelijkheid hadden hun boodschap ten tonele te brengen zonder over te gaan tot het plegen van strafbare feiten.	In zoverre dat voldaan moet zijn aan de art. 10 en 11 EVRM. De rechtbank stelt namelijk dat, gelet op deze artikelen, sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk.	Vrijspraak.
225	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4547	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
226	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:45	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		52						
227	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4556	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
228	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4561	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
229	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4563	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
230	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4549	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Geldboete van € 300,-. Te vervangen door 6 dagen hechtenis.
231	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4551	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
232	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4553	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
233	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4557	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
234	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4558	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
235	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:4559	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
236	27-10-2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:45	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		60						
237	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 62	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
238	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 43	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Bewezenverklaring. Verdachte is eerder veroordeeld voor soortgelijke feiten. Gevangenisstraf van 3 dagen. Geldboete van € 500,-, te vervangen door 10 dagen hech-tenis.
239	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 45	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
240	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 48	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
241	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 50	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
242	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 64	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
243	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 68	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
244	27-10-2020	ECLI:NL: RBMNE: 2020:45 69	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
245	22-10-2020	ECLI:NL: RBAMS:	Demonstrant	art. 7 en 11 lid 1 sub b Wom	Extinction Rebellion (XR) is voor-nemens een kruispunt te bezet-	Het OM heeft in redelijkheid tot vervolging van de verdachte kunnen overgaan. Daartoe	In ieder geval niet in het voordeel van verdachte. De demonstratie-	OM niet-ontvankelijk wegens schending

		2020:5101			ten tijdens een demonstratie. Hierop heeft de burgemeester in een Wom-brief laten weten dat de voorgenomen bezetting een dwangmiddel is en daarmee geen grondwettelijke bescherming verdient. In diezelfde brief is het Museumplein aangewezen als demonstratielocatie. Ook staan daarin enkele andere voorschriften, waaronder de instructie dat de demonstratie niet mag leiden tot blokkades van (vaar)wegen buiten een daartoe bijgevoegd kaartje. Verdachte is aangehouden, omdat hij zich niet aan de gestelde voorschriften heeft gehouden.	is redengevend dat de Wom-brief duidelijk de strekking heeft om in overeenstemming met de wet de demonstratievrijheid te beperken. Uit het dossier blijkt in voldoende mate dat XR op een locatie en wijze is gaan demonstreren die niet overeenkomt met de in de Wom-brief gestelde voorschriften. Tot zo ver kan de kantonrechter volgen dat in zijn algemeenheid strafvervolging van een daarbij aangehouden demonstrant noodzakelijk wordt geacht. Echter, door het OM is de verbaliseringsplicht in ernstige mate geschonden, waardoor ieder zicht op de feiten is ontnomen.	vrijheid is volgens de wet (Wom) beperkt.	verbaliseringsplicht.
246	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5100	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
247	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5104	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
248	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5102	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
249	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5105	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
250	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5103	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
251	22-10-2020	ECLI:NL:RBAMS:	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.

		2020:5106						
252	15-10-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2726	Demonstrant (handeling vond plaats nadat verdachte zich van de demonstratie had afgesplitst)	art. 300 Sr	Verdachte nam deel aan een pro-Koerdische demonstratie, maar heeft zich met een groep daarvan afgesplitst om vervolgens een willekeurige voorbijganger te belagen en mishandelen. De belaagde kon geen kant op en heeft hierdoor een breuk in zijn middenhandsbot en meerdere schaafwonden opgelopen.	In plaats van vreedzaam te demonstreren, heeft verdachte met zijn gewelddadige handelen een inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit van, voor zover bij het hof bekend, de hem volledig onbekende belaagde. De mishandeling vond daarbij plaats in het zicht van anderen die met dit geweld werden geconfronteerd. De verdachte heeft daarmee bijgedragen aan gevoelens van onveiligheid van burgers op straat. Het hof rekent de verdachte een en ander zwaar aan.	In ieder geval niet in het voordeel van verdachte. Verdachte heeft niet vreedzaam gedemonstreerd, maar in plaats daarvan op gewelddadige wijze een inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit van een ander.	Bewezenverklaring. Taakstraf van 120 uren, te vervangen door 60 dagen hechtenis. Daarnaast een voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 weken met een proeftijd van 2 jaren. Verdachte is eerder onherroepelijk veroordeeld.
253	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:941	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
254	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:940	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
255	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:939	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
256	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:937	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
257	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:942	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
258	13-10-2020	ECLI:NL:PHR:2020:938	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
259	21-09-2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:4675	Verdachte stelt dat hij opriep tot demonstreren	art. 131 Sr	Drie gevoegde zaken, waarvan hier relevant: zaak C. Verdachte is opruiing via Twitter tenlastegelegd. Naar aanleiding van de door politiegeweld omgekomen George Floyd in de VS plaatst verdachte een tekst op Twitter, waarin hij anderen op-	De gestelde vreedzame en geweldloze bedoeling van verdachte wordt in de tekst van de tweet niet kenbaar gemaakt. Evenmin kan worden aangenomen dat iedereen die de tweets van verdachte leest ook de bio opent en kennis neemt van wat daarop te lezen is. De verweren falen. Ook indien de vreedzame bedoelingen wel expliciet kenbaar waren	In elk geval niet in het voordeel van verdachte, nu de tweet van verdachte opriep tot het plegen van strafbare feiten en daartoe dient de demonstratievrijheid niet.	Bewezenverklaring van zaak C alsook van zaak A (art. 350 Sr) en zaak B (art. 266 Sr). Geldboete van € 1200,-, te vervangen door 22 dagen hechtenis. Hiervan wordt €

					roept tot massaal protest door middel van het kraken van gebouwen, het blokkeren van wegen en het bezetten van stadhuizen. Verdachte stelt dat het evident is dat hij met zijn oproep heeft beoogd op te roepen tot vreedzame en geweldloze demonstraties en protest. Hij stelt dat zijn oproep tegen die achtergrond moet worden beoordeeld, zodat geen sprake is van een oproep tot strafbare feiten maar tot gedragingen die vallen onder de bescherming van art. 10 en 11 EVRM en art. 19 en 21 IVBPR. Ter onderbouwing van de gestelde kenbaarheid van zijn vreedzame bedoelingen wijst verdachte op zijn zogenoemde Twitter bio, waarin een link is opgenomen naar zijn website waar te lezen is dat verdachte geweldloze acties organiseert.	gemaakt, is daarmee nog niet gezegd dat het bericht van verdachte niet als een oproep tot het plegen van strafbare feiten kan worden aangemerkt. De rechten in de art. 10 en 11 EVRM en 19 en 21 IVBPR zijn immers niet absoluut en de vraag of deze bepalingen bescherming bieden, en in welke vorm en mate, is zeer afhankelijk van de context. De tweet van verdachte is geplaatst tegen de achtergrond van rellen en plunderingen in de VS naar aanleiding van de dood van George Floyd en daarmee samenhangende onrust in Nederland. Mede gelet daarop bestond dan ook de reële kans dat de gedragingen waartoe verdachte opriep met enige vorm van geweld gepaard zouden gaan, aldus de rechter.		400,- voorwaardelijk opgelegd, te vervangen door 8 dagen hechtenis, met een proeftijd van 2 jaren.
260	08-09-2020	ECLI:NL:PHR:2020:786	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
261	28-08-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2377 (uitspraak na terugverwijzing HR: ECLI:NL:HR:2019:1632	Demonstrant	art. 138 Sr	Raadsman stelt dat niet voldaan is aan de wederrechtelijkheid. Verdachte demonstreerde met een andere actievoerder door middel van tekstborden en flyers bij een kraampje van bouwbedrijf in de Amsterdam RAI, waar op dat moment de bouwvakbeurs 'Building Holland' plaatsvindt. Het bouwbedrijf bouwt voorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen. Omdat de standhouder wilde dat de demonstran-	Het hof oordeelt dat door het handelen van verdachten het bouwbedrijf op de beurs werd belemmerd. De inperking van het recht van de verdachte en medeverdachte om te demonstreren in de RAI is niet onevenredig en gerechtvaardigd ter bescherming van de rechten van anderen. Aan verdachten werd een redelijk alternatief geboden, waaraan zij geen gevolg wilden geven. Daardoor ontstond dringende maatschappelijke noodzaak het recht op demonstratie van de verdachten te beperken. Verblijf dat op de weigering volgde is wederrechtelijk. Om diezelfde redenen kan geen OVAR volgen.	Ja, in het voordeel van verdachte en gelegen in de 'hoedanigheid' van de demonstratie (vreedzaam en beperkt karakter). Het hof bepaalt dat in verband met de geringe ernst van het feit en de omstandigheid waaronder het feit is gepleegd geen straf of maatregel zal worden opgelegd. Daarbij neemt het hof in aanmerking dat de demonstratie een vreedzaam en beperkt karakter heeft gehad en dat volstaan had kunnen worden met minder	Bewezenverklaring. Geen straf of maatregel opgelegd.

		en ECLI:NL:HR:2019:1633, zie ook ECLI:NL:GHAMS:2018:390 en ECLI:NL:GHAMS:2018:391)			ten weggingen, heeft de securitymanager hen medegedeeld dat zij zich dienden te verwijderen en dat zij bij de ingang verder konden demonstreren. Verdachte weigerde te gaan. Vervolgens is de politie erbij gehaald. Verdachte is meermalen de mogelijkheid gegeven vrijwillig te vertrekken. Verdachte is vervolgens aangehouden en heeft drie uren vastgezeten.		verstrekkende maatregelen dan aanhouding van verdachte, zoals het ontzeggen van de toegang tot de RAI zolang de beurs gaande was.	
262	28-08-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2378	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
263	12-08-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2279	Demonstrant	art. 266 Sr	Verdachte is belediging van de Politie eenheid Amsterdam ten laste gelegd. Verdachte liep op straat in een antiracismedemonstratie met een vierkant bord met daarop groot 'racism is institutional' en kleiner 'nazi cops' en 'fuck off'.	Het hof overweegt dat de uitlating is gedaan in het openbaar, niet gericht tegen een individueel persoon, en in het kader van het publiek debat, waarin de verdachte zijn stem liet horen tegen racisme. De tekst op het bord past binnen de strekking van de demonstratie. Hoewel de inhoud van de uitlating als weinig kies en zelfs schokkend kan worden ervaren, blijkt uit de context niet dat de uitlating tot doel had aan te zetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid. De uitlating is daarmee gebleven binnen de grenzen van recht op vrijheid van meningsuiting toelaatbaar moet worden geacht en is dus niet strafbaar beledigd.	Ja, in het voordeel van verdachte. De weinig gepaste en zelfs schokkende uitlatingen passen binnen de strekking van de demonstratie, waardoor verdachte zich nie schuldig heeft gemaakt aan belediging in de zin van art. 266 Sr.	Vrijspraak.
264	30-07-2020	ECLI:NL:2020:RBOVE:2557	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid.* De uitspraak ziet op een wrakingsverzoek.					
265	19-06-2020	ECLI:NL:RBDHA:2020:5469	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Voordracht gedaan in een webcollege op de website van de As-Soennah Moskee is opruiend en zet aan tot gewelddadig gedrag tegen vrouwen. Het woord 'demonstratie' komt in de uitspraak voor, doordat de OvJ in zijn strafeis aansluiting heeft gezocht bij een uitspraak van de rechtbank Overijssel, waarin sprake is van een veroordeling voor het aanzetten tot geweld tijdens een demonstratie.					

266	12-06-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2056 (zie in eerste aanleg ECLI:NL:RBAMS:2019:4022)	Demonstrant	art. 43 lid 2 Mijnbouwwet; art. 1 onder 1, 2 lid 1 en 6 onder 1 Wet op de Economische Delicten	Greenpeacezaak. Greenpeace voert actie tegen proefboringen in de Noordzee. Activisten zijn een mijnbouwinstallatie ingeklommen en hebben zich daar verschanst. Verdachte is ten laste gelegd dat zij zich zonder ontheffing van de minister heeft bevonden binnen een vastgestelde veiligheidszone van 500m rond een mijnbouwinstallatie.	De behandeling van de zaak in hoger beroep heeft niet geleid tot enig ander inzicht dan wat in het beroepen vonnis van de rechtbank reeds is overwogen en beslist, zowel met betrekking tot de beslissingen in het dictum als met betrekking tot de motivering daarvan, waaronder begrepen de verwerping van verweren. Verder geen uitweiding.	Gelijk aan de zaak in eerste aanleg, want er vindt geen herovervweging plaats; het hof geeft slechts aan zich te verenigen met het vonnis waarvan beroep en de gronden waarop het berust.	Bevestigt het vonnis waarvan beroep.
267	12-06-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2057	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
268	12-06-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2058	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
269	12-06-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:2059	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
270	14-04-2020	ECLI:NL:HR:2020:638 (zie in eerste aanleg en in hoger beroep: ECLI:NL:RBOVE:2017:1189 ECLI:NL:GHARL:2018:10	Demonstrant	art. 137d en 137c Sr	Het cassatiemiddel klaagt onder meer dat de bewezenverklaring onvoldoende met redenen is omkleed, voor zover is bewezenverklaard dat de verdachte 'heeft aangezet tot gewelddadig optreden tegen personen van Armeense afkomst wegens hun ras'. Verdachte trad op als spreker tijdens een demonstratie die gericht was tegen het monument ter nagedachtenis van de Armeense genocide op het terrein van de Armeense kerk en heeft de woorden geuit: 'Karabach zal het graf van de Armeniërs wor-	Het oordeel van de rechtbank en het hof geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk. Voor zover het cassatiemiddel hierover klaagt, faalt het. Ook de overige aangevoerde klachten kunnen niet leiden tot vernietiging van de uitspraak; de Hoge Raad overweegt dat het niet hoeft te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen.	Nee, want het gaat uitsluitend over de invulling van art. 137c en 137d Sr.	Verwerping van het beroep.

		978)			den' (vertaald).			
271	24-03-2020	ECLI:NL:HR:2020:447	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. Het gaat om deelname aan een criminele en terroristische organisatie die zich bezig hield met het opruien tot deelname aan gewapende strijd in Syrië en het financieren en bevorderen van terrorisme. Het woord 'demonstraties' komt voor bij het bespreken van de persoon van verdachte en zijn rol binnen de organisatie: 'hij meld-de openbare demonstraties aan […]' en, verderop, 'het beheren van de website […] en op deze website publicaties te plaatsen […] te weten: […] 'OM gaat islamvlaggen verbieden tijdens demonstraties' […]'.					
272	24-03-2020	ECLI:NL:RBDHA:2020:2591	Demonstrant	art. 350 Sr	Tijdens een demonstratie van Extinction Rebellion (XR) heeft verdachte een zwart, op olie lijkende, vloeistof over de trappen van een bedrijfsgebouw gegoten waardoor deze onbruikbaar is geworden. Verdachte stelt dat zij dit heeft gedaan als symbolische actie en om de demonstratie kracht bij te kunnen zetten. De raadsvrouw betoogt dat OVAR moet volgen, omdat verdachte gebruikmaakte van het demonstratierecht en berechting en bestraffing een niet-toegestane wijze van inbreuk maakt op dat recht.	Het demonstratierecht biedt geen vrijbrief voor het maken van een inbreuk op een eigendomsrecht van een ander. Hieruit volgt dat met het aanhouden en vervolgen van verdachte het demonstratierecht niet is geschonden.	In ieder geval niet in het voordeel van verdachte, want het demonstratierecht biedt geen vrijbrief voor inbreuk op eigendomsrecht.	Bewezenverklaring. Voorwaardelijke geldboete van €350,-, te vervangen door '7 (drie) dagen hechtenis', met een proeftijd van 2 jaren.
273	19-03-2020	ECLI:NL:RBROT:2020:2546	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. De uitspraak ziet op deelname aan een terroristische organisatie, meer specifiek een uitreis naar Syrië. Het woord 'demonstraties' komt in de uitspraak voor, omdat de vader van verdachte heeft verklaard dat de manier waarop zijn schoonzoon ([naam partner verdachte]) islamiseert/islamiseerde niet zijn manier is/was en dat zijn schoonzoon actief was in demonstraties in Londen (o.a. Sharia).					
274	20-02-2020	ECLI:NL:RBDHA:2020:1324	*Uitspraak ziet niet op de demonstratievrijheid*. De uitspraak ziet op terroristisch (gerelateerde) strafbare feiten. Het woord 'demonstraties' komt als volgt voor: 'In Idlib begon de opstand in 2011 met vreedzame demonstraties, maar die veranderden in een gewapend conflict. Onder meer [naam 40] en [broer van de verdachte] namen deel aan de protestdemonstraties. Hoewel de verdachte aanvankelijk tegen de opstand was, besloot ok hij de opstand te steunen.'					
275	18-02-2020	ECLI:NL:PHR:2020:366	*Conclusie A-G-. Niet meegenomen.*					
276	04-02-2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:274	Demonstrant	art. 300 Sr	Verdachte nam deel aan een demonstratie tegen de situatie in Syrië. Op een gegeven moment werd verdachte door een drietal mannen zodanig bejegend dat hij meende te worden aangevallen. Verdachte werd ingesloten,	Het hof komt tot een bewezenverklaring en strafbaarheid van het bewezen verklaarde. Maar bij de strafbaarheid van verdachte stelt het hof dat verdachte een beroep op putatief noodweer toekomt. De politie-ambtenenaren waren in burger gekleed, dus onherkenbaar, en verdachte was pas een	Nee, want het hof komt niet tot OVAR vanwege de demonstratie-vrijheid, maar vanwege het feit dat politie-ambtenaren zich onvoldoende herkenbaar hebben gemaakt aan verdachte.	OVAR

					waardoor hij niet weg kon komen, en heeft daarop één van hen in het gezicht geslagen/geschopt. Later blijkt dat deze belagers in burger geklede politieambten waren. Verdachte heeft zowel bij zijn verhoor bij de politie als ter terechtzitting in eerste aanleg en hoger beroep verklaard dat hij dit niet wist en daarmee een beroep op putatief noodweer gedaan.	half jaar in Nederland waardoor hij de taal nog niet beheerste. De politieambten hebben onvoldoende aan verdachte duidelijk gemaakt met wie hij te maken had. Gelet op deze zeer specifieke omstandigheden komt het hof tot OVAR.		

Hoofdstuk 6
Bufferzones bij abortusklinieken[625]

Noor Swart & Berend Roorda

1. Inleiding

In maart 2019 geeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te kennen dat hij achter het idee staat om bufferzones bij abortusklinieken in te stellen die moeten voorkomen dat anti-abortusdemonstranten de kliniekbezoekers kunnen 'lastigvallen'.[626] Als feiten en omstandigheden er aanleiding toe geven het demonstratierecht op een dergelijke manier te beperken, dan zal dat volgens de minister "ook standhouden bij de rechter".[627] Twee recente rechterlijke uitspraken bevestigen de woorden van de minister, althans in zoverre, dat de abortuskliniek een plaats is waarbij eerder voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld aan het recht om te demonstreren.[628]

In paragraaf 2 onderzoeken wij allereerst welke ruimte het internationale recht, in het bijzonder het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), en de Grondwet bieden aan beperkingen van de uitoefening van het demonstratierecht. Dit doen we in aanvulling op hoofdstuk 1 van ons onderzoek, waarin we het algemene internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader hebben uiteengezet. We focussen ons in paragraaf 2 specifiek op toegestane beperkingen aan de uitoefening van de demonstratievrijheid *in de nabijheid van abortusklinieken*.

Voor de volledigheid gaan wij in paragraaf 2 tevens in op het juridische kader van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder toegespitst op de kwestie van demonstraties bij abortusklinieken. Bij dergelijke demonstraties is er immers niet zelden sprake van een botsing van enerzijds het recht om te demonstreren van de actievoerders en anderzijds het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de bezoeksters van de kliniek. Om die reden verdienen beide fundamentele rechten onze aandacht in dit onderzoek.

Na het uiteenzetten van het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader, analyseren we in paragraaf 3 de gestelde en voorgestelde beperkingen van de demonstratievrijheid in de nabijheid van abortusklinieken in de Nederlandse praktijk, rechtspraak en literatuur. In paragraaf 4 wordt de mogelijkheid van het instellen van bufferzones rondom abortusklinieken in Australië, Canada, Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten kort geschetst. De in paragraaf 3 beschreven methoden worden vervolgens in paragraaf 5 aan het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader getoetst. Bovendien gaan we in deze paragraaf na of het recht in de in paragraaf 4 geanalyseerde rechtsstelsels van andere landen inspiratie biedt hier te lande. In paragraaf 6 volgt een overzicht van de juridische mogelijkheden. Het geheel sluiten we in paragraaf 7 af met een conclusie.

2. Internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader

Zoals in hoofdstuk 1 van ons onderzoek uiteen is gezet, is het recht om te demonsteren niet een absoluut grondrecht. Het recht kan onder voorwaarden worden beperkt. Deze beperkingsvoorwaarden worden in deze paragraaf nogmaals kort uiteengezet, te beginnen met paragraaf 2.1 waarin het internationaalrechtelijk kader wordt geschetst. Daarbij komen achtereenvolgens aan bod de demonstratierechtelijke verdragsbepalingen die onder auspiciën van de Verenigde Naties (VN) tot stand zijn gekomen (artikel 20 UVRM en artikel 21 IVBPR) en de demonstratierechtelijke verdragsbepalingen op

[625] Mr. N.J.L. (Noor) Swart is vanaf 2018 tot op heden onderzoeksassistent bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij heeft haar master International Human Rights Law inmiddels afgerond en is momenteel in de afrondende fase van haar master Rechtswetenschappelijk Onderzoek.
[626] Nieuwsbericht 'Zorgminister: Bufferzones voor demonstranten bij abortusklinieken', www.ad.nl, 29 maart 2019.
[627] *Handelingen II* 2018/19, 32279, nr. 91, item 33, p. 14.
[628] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138; Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.

Europees niveau (artikel 11 EVRM en artikel 12 Hv EU) alsmede de rechtspraak van het EHRM in dezen. Ook gaan wij in paragraaf 2.1 in op het internationaalrechtelijke raamwerk van het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer (artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM).

In paragraaf 2.2 wordt het grondwettelijke kader van het demonstratierecht (artikel 9 Gw) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 lid 1 Gw) besproken. Centraal staan daarbij de beperkingsmethoden die in de Grondwet zijn voorgeschreven alsmede de niet in de Grondwet neergelegde beperkingsmethoden die de grondwetgever volgens de parlementaire geschiedenis in uitzonderingsgevallen toestaat.

2.1 Internationaalrechtelijk kader

2.1.1 Artikel 20 UVRM en artikel 21 IVBPR

Artikel 20 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) stelt in lid 1 dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering. Dit recht omvat ook het recht op vrijheid van demonstratie.[629] De UVRM, die tot stand is gekomen onder auspiciën van de VN, is niet bindend. Zij ligt ten grondslag aan een ander verdrag dat eveneens onder auspiciën van de VN tot stand is gekomen en dat in tegenstelling tot de UVRM wel bindend is: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).[630] Net als de UVRM erkent ook dit verdrag het recht van vreedzame vergadering (artikel 21 IVBPR).

De uitoefening van het recht van vergadering kan volgens artikel 21 IVBPR enkel worden beperkt als dit in overeenstemming is met de wet en in een democratische samenleving geboden is in het belang van zes legitieme doelen: de nationale veiligheid of 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 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, opgericht door het IVBPR en verantwoordelijk voor het toezicht op en de uitvoering van het IVBBPR, stelt in zijn niet-bindende Algemeen Commentaar 37 bij artikel 21 van het IVBPR dat beperkingen van het recht noodzakelijk en proportioneel moeten zijn.[631] Ze dienen een redelijke reactie te vormen op een 'dwingende maatschappelijke behoefte' en er mogen geen andere minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn die hetzelfde doel kunnen bereiken.[632]

Bovendien zouden beperkingen in beginsel geen betrekking moeten hebben op de inhoud van de demonstratie. Anders zou afbreuk worden gedaan aan het doel van een vreedzame demonstratie 'as a potential tool of political and social participation that allows people to advance ideas and establish the extent of support they enjoy'.[633] Beperkingen die zien op het tijdstip, de locatie en de wijze van demonstreren zien doorgaans niet op de inhoud en verdienen om die reden de voorkeur. Dergelijke beperkingen dienen er, voor zover mogelijk, niet aan in de weg te staan dat een demonstratie kan plaatsvinden binnen zicht- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richt.[634] In beginsel mag de demonstrant de plaats van demonstratie zelf kiezen en moet worden getracht de demonstratie te faciliteren op de door de demonstrant geprefereerde plaats.[635]

2.1.2 Artikel 11 EVRM en artikel 12 Hv EU

[629] Zie hierover onder andere Roorda 2016, p. 17.
[630] Koornstra e.a. 2019, p. 96.
[631] VN-Mensenrechtencomité 2020.
[632] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 40.
[633] Ibid, par. 48.
[634] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 53.
[635] ISHR, *Issue for consideration during a half-day general discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (right to peaceful assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights*, maart 2019, te vinden op: ww.ochcr.org (laatst geraadpleegd op 26 januari 2021), p. 12.

Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv EU) bepaalt dat eenieder op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering. Artikel 12 Hv EU komt overeen met artikel 11 EVRM. In lijn met artikel 52 lid 3 Hv EU zijn de inhoud en reikwijdte van artikel 12 Hv EU hetzelfde als die van artikel 11 EVRM.

Artikel 11 lid 1 EVRM erkent het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. In lid 2 staan de voorwaarden opgesomd waaronder de uitoefening van dit recht mag worden beperkt. De beperking moet zijn voorzien bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een van de volgende legitieme doelen dienen: het belang van de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De legitieme doelen dienen restrictief te worden geïnterpreteerd, dit geldt in het bijzonder voor het doel 'het voorkomen van wanordelijkheden'.[636]

Bij het toetsen van de opgelegde beperkingen focust het EHRM zich met name op het vereiste dat de beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.[637] Dit vereiste heeft drie componenten: de maatregel dient geschikt te zijn om het gestelde doel te bereiken, er dient geen minder vergaande maatregel te zijn die hetzelfde doel kan bereiken en het door de maatregel gediende belang dient op te wegen tegen de beperking. Evenals het Mensenrechtencomité eist het EHRM dat de beperking moet voorzien in een dwingende maatschappelijke behoefte.[638]

Verder bepaalt het EHRM dat restricties van het demonstratierecht op basis van de inhoud ervan een beperkte beoordelingsruimte ('narrow margin of appreciation') kennen, en onderhevig zijn aan 'the most serious scrutiny by this Court'.[639] Ten aanzien van demonstraties met een controversiële inhoud wordt in de handleiding bij artikel 11 EVRM gesteld:

> 'Freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote. Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it (…).[640] 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.'[641]

Kortom: uitzonderingen daargelaten bewijzen overheden de democratie geen dienst, indien zij een demonstratie beperken vanwege de controversiële inhoud ervan of omdat een meerderheid zich niet in die inhoud kan vinden.

2.1.2.1 Rechtspraak EHRM

[636] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 15; EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2017:0202JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 120.
[637] Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115.
[638] Ibid, p. 115-120.
[639] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 16; EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 134-135.
[640] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 16; EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195, appl.nr. 29221/95, 29225/95 (Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije), par. 97.
[641] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 16; EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland), par. 31-32.

Op internationaal niveau is ons geen jurisprudentie bekend specifiek met betrekking tot de hierboven genoemde verdragsbepalingen in relatie tot het recht om te demonstreren bij abortusklinieken. Het EHRM heeft echter wel drie arresten gewezen over hinder of intimidatie bij abortusklinieken in het kader van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en het recht op vrijheid van godsdienst ex artikel 9 EVRM. Hieronder gaan wij nader in op deze drie arresten.

(1) Van den Dungen/Nederland (1995)

Van den Dungen/Nederland is de eerste zaak waarin het EHRM – althans, de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM), het voormalige voorportaal van het EHRM – een oordeel velt over intimiderend gedrag bij abortusklinieken.[642] De feiten van deze zaak – het betreft een civielrechtelijke zaak – zijn als volgt. De heer Van den Dungen spreekt meerdere keren per maand bezoekers en medewerkers van een abortuskliniek in Groede aan op het moment dat zij van de auto naar de kliniek liepen, teneinde hen over te halen een abortus niet uit te voeren. Daarbij toont hij vergrote foto's van foetale resten, in combinatie met afbeeldingen van Jezus Christus. Deze foto's staan ook op flyers die hij uitdeelt. Bovendien zegt hij daarbij dat abortus 'kindermoord' is en maakt hij de medewerkers van de kliniek uit voor 'moordenaars'.

Volgens de kliniek is het gedrag van Van den Dungen zeer choquerend voor de kliniekbezoeksters. Het leidt er soms toe dat de behandeling van de kliniekbezoeksters moet worden verzet. De kliniek verzoekt de civiele rechter om die reden om Van den Dungen een verbod op te leggen op grond waarvan hij zich niet in de nabijheid van de kliniek mag begeven.

Van den Dungen betoogt bij de rechter dat hij de bezoeksters en medewerkers niet hindert en hen met rust laat als zij de flyers niet accepteren. Bovendien stelt hij het recht te hebben om te proberen de vrouwen te weerhouden van een abortus, als onderdeel van zijn vrijheid van meningsuiting.[643]

De rechter in eerste aanleg, de Rechtbank Middelburg, oordeelt dat het gedrag van Van den Dungen ontoelaatbaar is, in het bijzonder gelet op de kwetsbare geestesgesteldheid van de kliniekbezoekers. Zijn gedrag berokkent bovendien schade aan de kliniek, die daardoor meer ondersteuning moet bieden aan de kliniekbezoeksters. Gelet hierop is de rechter van oordeel dat er sprake is van een onrechtmatige daad en legt hij Van den Dungen een civielrechtelijk verbod op om zich gedurende zes maanden te begeven binnen een straal van 250 meter van de abortuskliniek in Groede.[644] In hoger beroep en cassatie houdt het vonnis van de rechtbank Middelburg stand.[645] Drie jaar eerder kreeg Van Den Dungen al een vergelijkbaar civielrechtelijk verbod opgelegd door de Rechtbank Arnhem, maar dan van 150 meter.[646] De grondslag voor dit verbod was eveneens een onrechtmatige daad.[647]

Daarop dient Van den Dungen een klacht in bij de ECRM dat het verbod zijn recht op vrijheid van religie (artikel 9 EVRM) en vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) schendt.

Met betrekking tot artikel 9 EVRM stelt de Commissie dat het gedrag van de verzoeker met name gericht is op het overreden van vrouwen om af te zien van abortus, wat niet kan worden aangemerkt als een uiting van geloof. Niet elke door het geloof gemotiveerde handeling kan worden aangemerkt als het uitoefenen van dat geloof, zoals beschermd door artikel 9 EVRM, aldus de ECRM.

Verder oordeelt zij dat het civielrechtelijke verbod inderdaad een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 lid 1 EVRM vormt. Deze beperking is evenwel wettelijk verankerd en is gericht op een legitiem doel: de bescherming van de rechten van anderen, namelijk de kliniekbezoekers en medewerkers. De Commissie stelt dat de inbreuk tevens noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het verbod is proportioneel, omdat het maar voor een beperkte duur is opgelegd in een gespecificeerd, beperkt gebied. Het verbod heeft niet als doel om Van den Dungen

[642] ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).
[643] Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999, r.o. 3.2.
[644] Ibid, r.o. 5.
[645] Ibid, r.o. 4-5.
[646] Rb. Arnhem 3 februari 1987, Rb. ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571.
[647] Artikel 1401 Burgerlijk Wetboek (BW) (oud), het huidige artikel 6:162 BW.

van zijn vrijheid van meningsuiting te beroven, maar beoogt die vrijheid te beperken om de rechten van anderen te kunnen beschermen. De klacht wordt derhalve afgewezen.[648]

(2) Van Schijndel, Van de Heyden en Leenman/Nederland (1997)

De ECRM doet een vergelijkbare uitspraak in de zaak Van Schijndel, Van de Heyden en Leenman/Nederland.[649] De feiten van die zaak zijn als volgt. Op 15 mei 1991 dringen Van Schijndel, Van de Heyden en Leenman samen met andere personen een abortuskliniek binnen, waar zij in de hal gaan bidden. De directeur van de abortuskliniek verzoekt de groep de kliniek te verlaten, omdat zij de doorgang blokkeren. De actievoerders geven geen gevolg aan dit verzoek en worden vervolgens met dwang verwijderd door de politie. De rechter in eerste aanleg veroordeelt van Schijndel, Van de Heyden en Leenman voor het verstoren van de openbare orde. In hoger beroep en cassatie worden hun klachten verworpen.

Voor de ECRM verklaren de verzoekers dat hun recht op vrijheid van godsdienst zoals beschreven in artikel 9 EVRM door de veroordeling is geschonden. Hun geweten, geïnspireerd door hun geloof, dwong hen te handelen zoals zij deden. Ze wilden enkel bidden voor de ongeborenen.

De Commissie stelt dat artikel 9 EVRM niet is geschonden. Net als in Van den Dungen/Nederland betoogt de ECRM dat artikel 9 lid 1 EVRM niet elke door het geloof gemotiveerde uiting beschermt. De verzoekers oefenden hun godsdienst uit door middel van een gezamenlijke bidsessie in de hal van een abortuskliniek zonder daar toestemming voor te hebben. De Commissie oordeelt dat voor zover de actie van de actievoerders gezien kan worden als een uiting van geloof in de zin van artikel 9 lid 1 EVRM, de veroordeling een gerechtvaardigde beperking van dat recht vormt in de zin van artikel 9 lid 2 EVRM, gerechtvaardigd op basis van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarmee verklaart de Commissie de klacht ongegrond.[650]

(3) Annen/Duitsland (2015)

In Annen/Duitsland komt het EHRM tot een ander oordeel. In deze zaak betreft het de verzoeker, de heer Annen, die door de Duitse rechter een civielrechtelijk verbod krijgt opgelegd om folders te verspreiden in de onmiddellijke omgeving van een dagkliniek gerund door twee artsen, Dr. M. en Dr. R. In de folder stelt de verzoeker dat er onwettige abortussen worden uitgevoerd in de dagkliniek. Hij verwijst in de folder naar de Holocaust met de volgende tekst: 'The murder of human beings in Auschwitz was unlawful, but the morally degraded NS-State allowed the murder of innocent people and did not make it subject to criminal liability'.[651] Verder refereert de folder aan www.babycaust.de, een website waarop onder andere het adres van de dagkliniek en de volledige namen van de twee artsen worden genoemd.

De Duitse rechter overweegt dat de folder onterecht vermeldt dat twee artsen onwettige abortussen uitvoeren in de dagkliniek en dat het op de website expliciet noemen van de namen van de twee artsen en het adres van de kliniek een inbreuk vormt op hun persoonlijkheidsrechten. De vergelijking met de Holocaust komt volgens de rechtbank bovendien niet de bescherming toe van het recht op vrijheid van meningsuiting. De rechter legt een civielrechtelijk verbod op met betrekking tot de directe omgeving van de abortuskliniek. Dit verbod houdt stand in hoger beroep.[652]

Annen klaagt vervolgens bij het EHRM dat het verbod een ongeoorloofde inbreuk maakt op zijn recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM. Het EHRM oordeelt dat er inderdaad sprake is van een inbreuk, maar acht deze geoorloofd: zij is voorzien bij wet en gericht op het beschermen

[648] ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).
[649] ECRM 10 september 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0910DEC003093696, appl.nr. 30936/96 (Van Schijndel, Van der Heyden en Leenman/Nederland).
[650] Ibid.
[651] EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, appl.nr. 3690/10 (Annen/Duitsland), par. 11.
[652] Ibid, par. 14-23.

van de reputatie of rechten van anderen.[653] Ten aanzien van de vraag of de maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving, overweegt het EHRM als volgt:

> 'Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society'. As set forth in Article 10, this freedom is subject to exceptions, which (...) must, however, be construed strictly, and the need for any restrictions must be established convincingly.'[654]

Verder verklaart het EHRM dat artikel 10 EVRM weinig ruimte biedt voor 'restrictions on political expressions or on debate on questions of public interest'.[655] Het door verzoeker gestelde in de folder betreft een kwestie van publiek belang en bij het uitdrukken van politieke doelen mag worden gebruikgemaakt van overdreven en polemische termen. Het EHRM accepteert bovendien dat er in dit soort zaken een vermoeden geldt ten gunste van het recht op vrijheid van meningsuiting.[656]

Volgens het EHRM is de in de folder neergelede bewering dat abortus onwettig is vanuit juridisch oogpunt niet onjuist. Bovendien verhoogt het op een persoonlijke manier presenteren van argumenten – door zich te richten op de twee dokters – de effectiviteit van verzoekers campagne. De campagne heeft bijgedragen aan een zeer publiek debat over een zeer controversieel onderwerp en de heer Annen heeft abortus niet gelijkgesteld aan de Holocaust. Het EHRM concludeert daarom dat de Duitse rechter een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op bescherming van de reputatie als onderdeel van het recht op privacy. Artikel 10 EVRM is daarmee geschonden.[657]

2.1.3 Artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM

Artikel 17 van het IVBPR stelt dat eenieder het recht heeft beschermd te worden tegen willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, gezinsleven, woning en briefwisseling, of tegen onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.[658]

Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties stelt in zijn Algemeen Commentaar 16 bij artikel 17 van het IVBPR dat de bescherming van deze verdragsbepaling niet alleen geldt ten opzichte van willekeurige of onwettige inmenging door de autoriteiten, maar ook ten opzichte van natuurlijke personen of rechtspersonen.[659] Om die bescherming te bewerkstelligen, zijn staten volgens het Mensenrechtencomité verplicht om maatregelen te nemen, zoals het opzetten van een wettelijk raamwerk.[660]

Met 'willekeurige of onwettige' inmenging doelt het IVBPR erop dat een beperking van het recht als bedoeld in artikel 17 IVBPR enkel mogelijk is, indien deze beperking een wettelijke grondslag heeft. Deze wet dient in overeenstemming te zijn met de bepalingen en doelen van het IVBPR en dient, gelet op de omstandigheden van het geval, in ieder geval redelijk te zijn.[661]

---

[653] Ibid, par. 50-51.
[654] Ibid, par. 52; EHRM 16 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2013:1010JUD006456909, appl.nr. 64569/09 (Delfi AS/Estonië), par. 131.
[655] EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, appl.nr. 3690/10 (Annen/Duitsland), par. 53.
[656] Ibid, par. 58.
[657] Ibid, par. 59-65.
[658] VN-Mensenrechtencomité 1988, par. 1.
[659] Ibid, par. 1.
[660] Ibid, par. 1, 9.
[661] Ibid, par. 3-4.

Over artikel 8 van het EVRM is beduidend meer informatie beschikbaar dan over artikel 17 IVBPR. Volgens het eerste lid van artikel 8 EVRM heeft eenieder recht op respect voor zijn privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie.[662] Het tweede lid stelt dat inmenging van openbaar gezag alleen is toegestaan, voor zover dat (1) is voorgeschreven door de wet, (2) noodzakelijk is in een democratische samenleving en (3) een legitiem doel dient: in het belang is van de nationale veiligheid, openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.[663]

Artikel 8 EVRM beschermt vier belangen: privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie.[664] Gelet op het doel van het onderzoek is focussen we ons op het belang 'privéleven'. De term 'privéleven' kent volgens het EHRM een brede reikwijdte en is "incapable of exhaustive definition".[665] De term omvat verschillende aspecten van de fysieke en sociale identiteit van een persoon.[666] Ook het recht op persoonlijke ontwikkeling, waaronder zowel persoonlijkheid als persoonlijke autonomie valt, kan rekenen op de bescherming van artikel 8 EVRM. Persoonlijke autonomie is volgens het EHRM een belangrijk uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan artikel 8 EVRM.[667]

In P. en S./Polen overweegt het EHRM dat effectieve toegang tot betrouwbare informatie over de voorwaarden voor de beschikbaarheid van legale abortus en over de te volgen procedure, direct gelinkt is aan het uitoefenen van persoonlijke autonomie. Zowel de keuze om een ouder te worden, als de keuze om geen ouder te worden valt daarom onder de term 'privéleven' van artikel 8 EVRM, zo stelt het EHRM.[668]

De reikwijdte van artikel 8 EVRM strekt zich in beginsel niet uit tot activiteiten die in essentie van publiekrechtelijke aard zijn. Toch is er een 'grijze zone' als het gaat om privéacties van personen in een publieke context.[669]

Artikel 8 EVRM brengt voor autoriteiten zowel negatieve als positieve verplichtingen met zich mee. In principe is artikel 8 EVRM erop gericht individuen te beschermen tegen willekeurige inmenging van de autoriteiten. Dit betekent dat autoriteiten zich dienen te onthouden van inmenging in de persoonlijke levenssfeer van burgers.[670] Op het moment dat deze negatieve verplichting is geschonden, moet op basis van artikel 8 lid 2 EVRM worden beoordeeld of de inmenging van de autoriteiten kan worden gerechtvaardigd.[671]

Volgens het EHRM kunnen op autoriteiten ook positieve verplichtingen rusten die inherent zijn aan het effectief respecteren van de persoonlijke levenssfeer. Zo kunnen de autoriteiten gehouden zijn maatregelen te treffen, zoals het opstellen van een wettelijk kader, om de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer tussen individuen onderling te garanderen. De autoriteiten zijn in beginsel vrij om zelf te bepalen aan de hand van welke middelen of maatregelen zij deze verplichting naleven.[672]

---

[662] Zie artikel 8 lid 1 EVRM.
[663] Zie artikel 8 lid 2 EVRM.
[664] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 1.
[665] Ibid, par. 67; EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl.nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland), par. 29; EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, appl.nr. 30562/04, 30566/04 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk), par. 66.
[666] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 67; EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, appl.nr. 30562/04, 30566/04 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk), par. 66.
[667] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 68; EHRM 5 september 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, appl.nr. 61496/08 (Bărbulescu/Roemenië), par. 69.
[668] EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 111.
[669] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 69; EHRM 26 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798, appl.nr. 44647/98 (Peck/Verenigd Koninkrijk), par. 57; EHRM 15 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, appl.nr. 41720/13 (Nicolae Virgiliu Tănase/Roemenië), par. 128.
[670] EHRM 16 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl.nr. 6339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk), par. 75; Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 4.
[671] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 5.
[672] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 8.

De inhoud van de positieve verplichtingen in de zin van artikel 8 EVRM verschilt van geval tot geval.[673] Belangrijke factoren bij het bepalen hiervan zijn onder andere de belangen die in het spel zijn en of er "fundamentele waarden" of "essentiële aspecten" van het privéleven van een individu in het geding zijn.[674]

Zo heeft het EHRM in verschillende zaken overwogen dat autoriteiten een positieve verplichting hebben om het recht op fysieke en psychologische integriteit van burgers te garanderen.[675] In P. en S./Polen voegt het hof daaraan toe dat de autoriteiten een positieve verplichting hebben om een wettelijk kader vast te stellen dat zwangere vrouwen ertoe in staat stelt hun recht tot toegang tot wettelijke abortus uit te oefenen.[676]

Zowel bij negatieve als positieve verplichtingen moet in de beoordeling daarvan rekening worden gehouden met de te treffen balans tussen de belangen van het individu en de samenleving in zijn geheel alsook met de beoordelingsmarge die is toegekend aan de autoriteiten.[677] Het EHRM kent autoriteiten vooral een ruime beoordelingsmarge toe, indien er tussen de staten die zijn aangesloten bij de Raad van Europa geen overeenstemming bestaat over de kwestie, met name met betrekking tot morele of ethische kwesties. Hetzelfde geldt als er een evenwicht moet worden gevonden tussen tegenstrijdige private en publieke belangen of tussen verschillende EVRM-rechten.[678]

2.2 Grondwettelijk kader

Nu het internationaalrechtelijk kader is beschreven, volgt hieronder een korte uiteenzetting van het voor dit hoofdstuk relevante grondwettelijk kader. Daarbij staan de grondwettelijke beperkingsmogelijkheden die relevant zijn voor het demonstratierecht (artikel 9 Gw) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Artikel 10 lid 1 Gw) centraal.

In paragraaf 2.2.1 komt het demonstratierecht aan bod, met eerst aandacht voor de in de Grondwet voorgeschreven beperkingsmogelijkheden ten aanzien van artikel 9 Gw en vervolgens aandacht voor de beperkingsmogelijkheden die niet direct in de Grondwet staan, maar waaraan de grondwetgever blijkens de wetsgeschiedenis enige ruimte heeft willen geven. In paragraaf 2.2.2 wordt het de beperkingensystematiek van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer besproken.

2.2.1 Artikel 9 Gw

De voorgeschreven grondwettelijke beperkingsmethoden zijn voor wat betreft het recht tot betoging ex artikel 9 Gw die van (1) de doelcriteria en (2) de competentievoorschriften.

Doelcriteria

In de Grondwet staan de doelen opgesomd op basis waarvan een inbreuk op het grondrecht gerechtvaardigd is.[679] Artikel 9 lid 2 Gw kent drie doelcriteria: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Een beperking van het demonstratierecht in de zin van artikel 9 lid 2 Grondwet moet een van deze doelcriteria behartigen.[680]

---

[673] EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD003735909, appl.nr. 37359/09 (Hämäläinen/Finland), par. 66.
[674] Ibid.
[675] EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 96; EHRM 19 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1019JUD003255596, appl.nr. 32555/96 (Roche/Verenigd Koninkrijk), par. 162.
[676] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 5; EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 200.
[677] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 4; EHRM 16 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl.nr. 6339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk), par. 75.
[678] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 7; EHRM 16 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl.nr. 6339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk), par. 77-78.
[679] Koornstra e.a. 2019, p. 39-40.
[680] Zie ook artikel 2 Wet openbare manifestaties.

Competentievoorschriften
Met de competentievoorschriften beoogt de wetgever de beperkingsbevoegdheid te reserveren voor bepaalde overheidsorganen. In artikel 9 lid 1 Gw is beschreven dat het recht tot betoging wordt erkend, 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet'. Dit geeft uitsluitend de formele wetgever de mogelijkheid het recht te beperken.

Uit de formulering van artikel 9 lid 2 Gw blijkt verder dat 'de wet regels kan stellen' ter bescherming van de doelcriteria. Uit deze formulering blijkt dat de formele wetgever ('de wet') zijn beperkingsbevoegdheid kan delegeren aan een ander orgaan ('regels kan stellen'), maar begrenst die bevoegdheid tot de doelcriteria die door dat orgaan in acht moeten worden genomen.[681] De formele wetgever heeft van die delegatiebevoegdheid gebruikgemaakt in de Wet openbare manifestaties (Wom), waarin hij de gemeenteraad en burgemeester bevoegdheden verleent om de uitoefening van de demonstratievrijheid te beperken.

Naast de hierboven voorgeschreven beperkingsmethoden, zijn er ook nog enkele beperkingsmethoden voor uitzonderingsgevallen. Wij gaan hieronder kort in op drie van die methoden die in meer of mindere mate relevant zijn voor dit hoofdstuk: (1) de leer van de geringe inbreuk, (2) de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing en (3) de kernrechtleer.

Leer van de geringe inbreuk
Volgens de leer van de geringe inbreuk zijn geringe beperkingen van grondrechten toegestaan. Dit geldt ook als zij niet te herleiden tot een beperkingsclausule in de Grondwet.[682] Is de inbreuk op het demonstratierecht zo gering dat een ongrondwettigverklaring daarvan onredelijk zou zijn, dan kan de beperking in uitzonderingsgevallen togestaan zijn.[683]

Leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing
Soms heeft een besluit onbedoeld een beperkend effect op de uitoefening van grondrecht. Een recent voorbeeld is de anderhalve-afstandsmaatregel in de coronanoodverordeningen voor het recht op te demonstreren. De maatregel is bedoeld om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. De maatregel heeft echter onbedoeld een beperkend effect voor het recht om te demonstreren.

Een grondrecht kan in een dergelijk geval bij wijze van uitzondering worden beperkt op grond van de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing. Het niet opleggen van de beperking zou anders strijdig zijn met wat in het algemeen als redelijk kan worden beschouwd. Dit kan alleen het geval zijn als het belang van de beperking zeer zwaar weegt, terwijl de inbreuk relatief gering is.[684]

Kernrechtleer
Volgens de kernrechtleer bestaat een grondrecht uit verschillende bestanddelen, die een verschillende waarde kunnen hebben. Sommige bestanddelen behelzen de kern van het grondrecht, terwijl andere bestanddelen meer tot de periferie van dat recht behoren. Het beperken van de kern van het grondrecht, de wezenlijke bestanddelen, is volgens de kernrechtleer minder aanvaardbaar dan het beperken van het meer perifere onderdeel van het recht.[685]

De leer van het kernrecht is min of meer afgewezen door de grondwetgever, maar is soms terug te vinden in de rechtspraak en literatuur. Roorda stelt in zijn proefschrift dat het toepassen van de kernrechtleer gerechtvaardigd zou kunnen zijn bij het recht om te demonstreren van artikel 9 Gw.[686] De kern van het recht om te demonstreren omvat het gemeenschappelijk in het openbaar uiten van een mening, terwijl het verspreidingsrecht (de vorm van de demonstratie) een meer perifeer deel

[681] Koornstra e.a. 2019, p. 40-43.
[682] Ibid, p. 45.
[683] Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 143.
[684] Koornstra e.a. 2019, p. 46-47.
[685] Ibid, p. 49.
[686] Roorda 2016, p. 278-279; Koornstra e.a. 2019, p. 50.

van het recht om te demonstreren is.[687] Het verspreidingsrecht kent daarom een verdergaande beperkingsmogelijkheid dan het kernrecht.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gelden er ten aanzien van het beperken van het verspreidingsrecht van de vrijheid van meningsuiting drie voorwaarden: (i) de beperking ziet niet op de inhoud, (ii) de beperking is noodzakelijk gelet op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust beoogt te beschermen, en gaat niet verder dan strikt nodig is, en (iii) de beperking is niet zo verstrekkend dat er van het verspreidingsrecht geen 'gebruik van betekenis' over blijft.[688]

2.2.2 Artikel 10 lid 1 Gw

Artikel 10 lid 1 van de Grondwet luidt als volgt: 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer'. Het artikel kent een procedureel beperkingscriterium: beperkingen van dit recht zijn enkel mogelijk 'bij of krachtens de wet'. De beperking moet dus direct of indirect te herleiden zijn op een formeel wettelijke grondslag.[689] Deze beperkingsbevoegdheid kan gedelegeerd worden.[690] Anders dan artikel 9 Gw – en artikel 10 EVRM – bevat artikel 10 lid 1 Gw geen legitieme doelen in het belang waarvan het recht beperkt kan worden.

Het element 'eerbiediging' duidt er overigens op dat de overheid niet enkel een negatieve verplichting heeft, maar – in lijn met hetgeen is gesteld ten aanzien van artikel 8 EVRM – tevens een positieve verplichting kan bevatten. Dat betekent dat de overheid het genot van het grondrecht actief dient te ondersteunen, bijvoorbeeld door het strafbaar stellen van inbreuken op het recht door derden.[691]

3. Beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken in de Nederlandse rechtspraktijk, rechtspraak en literatuur

Nu het wettelijk kader is uiteengezet, volgt in deze paragraaf een analyse van de in de Nederlandse rechtspraktijk, rechtspraak en literatuur geïntroduceerde beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken.[692] Er zijn min of meer vijf methoden te deduceren, waarin steeds een verschillende juridische grondslag voor het beperken van demonstraties wordt gehanteerd.

In paragraaf 3.1 worden de (gemeentelijke) maatregelen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties uiteengezet. In paragraaf 3.2 volgt een bespreking van de methode waarin aangenomen wordt dat bepaalde acties bij abortusklinieken, zoals het aanspreken van kliniekbezoekers, niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht vallen. Paragraaf 3.3 gaat in op de methode van het afwegen van grondrechten als grondslag voor het beperken van demonstraties. In paragraaf 3.4 wordt de mogelijkheid van het instellen van een civielrechtelijk verbod besproken. Tot slot volgt in paragraaf 3.5 een verkenning van de strafrechtelijke route, waarin gekeken wordt naar het misdrijf van stalking (artikel 285b Wetboek van Strafrecht) en de overtreding van het hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis van het Wetboek van Strafrecht).

3.1 Beperkingen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties

[687] Roorda 2016, p. 277.
[688] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman; Roorda 2016, p. 277.
[689] Overkleeft-Verburg 2000, p. 157-160.
[690] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).
[691] Overkleeft-Verburg 2000, p. 157-160.
[692] Voor het onderzoek naar de rechtspraktijk hebben wij Wom-besluiten inzake demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken en andere gemeentelijke documenten met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur ontvangen van de gemeenten waar een abortuskliniek binnen de gemeentegrenzen is gevestigd.

Zoals reeds is beschreven, kunnen demonstraties worden beperkt op basis van de Wet openbare manifestaties, met als grondslag artikel 9 lid 2 van de Grondwet. Artikel 2 van de Wom stelt dat de aan overheidsorganen gegeven beperkingsbevoegdheden van paragraaf 2 van de Wom – het betreft de beperkingsbevoegdheden ten aanzien van demonstraties op openbare plaatsen – enkel kunnen worden ingezet in het licht van de drie doelcriteria die ook in artikel 9 lid 2 Gw staan opgesomd: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Volgens artikel 4 van de Wom stelt de gemeenteraad bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor demonstraties op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist. Artikel 5 van de Wom leert ons dat de burgemeester bij demonstraties op openbare plaatsen voorafgaand voorschriften en beperkingen kan stellen of een verbod kan uitvaardigen, indien een van de drie in artikel 2 van de Wom beschreven belangen dat vordert. Volgens de artikelen 6 en 7 van de Wom kan de burgemeester tijdens een demonstratie op een openbare plaats aanwijzingen geven, of kan hij de demonstratie zelfs beëindigen.

Betreft het een voor het publiek toegankelijke demonstratie op een niet-openbare plaats, zoals een gebouw of een besloten plaats, dan kan de burgemeester ingevolge artikel 8 van de Wom opdracht geven deze te beëindigen indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert. Anders dan bij een demonstratie op een openbare plaats kan hij dus niet van tevoren beperkend optreden of tijdens de demonstratie aanwijzingen geven. Evenmin kan de burgemeester een demonstratie op een andere dan openbare plaatsen beëindigen in het belang van het verkeer.

In de praktijk zien we dat burgemeesters de maatregelen die zij op basis van de Wom nemen, op verschillende gronden baseren: sommige op basis van het doelcriterium 'de voorkoming van wanordelijkheden' of 'de bescherming van de gezondheid', andere op basis van twee doelcriteria en weer andere zonder expliciet een of meer doelcriteria van artikel 2 Wom te noemen.

3.1.1 Beperkingen op basis van het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden

Roermond

De burgemeester van de gemeente Roermond legt in februari 2019 in een besluit gericht aan anti-abortusdemonstranten de maatregel op dat demonstraties aan de overzijde van de straat dienen plaats te vinden. Zij vindt de rechtvaardiging van dit besluit in al de drie doelcriteria van artikel 2 Wom.[693]

De demonstranten vragen een voorlopige voorziening aan en betogen voor de rechtbank Limburg onder meer dat de burgemeester het motiveringsbeginsel heeft geschonden door niet toe te lichten op grond van welke beperkingsgrond de beperking is gesteld en waarom die grond van toepassing is.[694]

De rechtbank overweegt dat de burgemeester het besluit niet heeft kunnen nemen op basis van de bescherming van de gezondheid of het belang van het verkeer.[695] Wel heeft de burgemeester voldoende gemotiveerd dat de beperking is ingesteld ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, met name met het oog op het belang van de bezoekers van de abortuskliniek. Volgens de rechtbank is de abortuskliniek een plaats waar zwaardere voorschriften kunnen worden gesteld aan het recht om te demonstreren.[696] Aangezien bezoekers van de kliniek actief zijn benaderd en de wijze van demonstreren als zeer hinderlijk hebben ervaren en een van de demonstratiedeelnemers zich bij een eerdere demonstratie niet aan voorschriften heeft gehouden, acht de rechter het voorschrift dat de anti-abortusdemonstratie aan de overzijde van de straat dient plaats te vinden geen onredelijke

[693] Burgemeester van de gemeente Roermond, *Betoging op 5 Februari 2019,* 1 februari 2019 (niet-gepubliceerd); Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 15-16.
[694] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 4, 11.
[695] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 16.
[696] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17.

beperking van het demonstratierecht. Deze maatregel biedt volgens de rechtbank voldoende gelegenheid aan de demonstranten om standpunten aan de abortuskliniek duidelijk te maken en heeft geen betrekking op de inhoud van de demonstratie. De rechter wijst het verzoek om een voorlopige voorziening daarom af.[697]

Uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland 12 april 2021

In een recente uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland oordeelt de voorzieningenrechter dat de door de burgemeester van de gemeente Almere in een besluit opgelegde beperkingen bij de abortuskliniek onvoldoende zijn gemotiveerd.[698] In het bestreden besluit stelt de burgemeester onder andere dat ter voorkoming van wanordelijkheden het demonstranten enkel is toegestaan om folders aan kliniekbezoekers aan te bieden; zij mogen de kliniekbezoekers niet persoonlijk aanspreken.[699]

De voorzieningenrechter overweegt allereerst dat, aangezien het protest bij de abortuskliniek gericht is op 'het uiten van een visie op politiek, maatschappelijk en ethisch gebied', er sprake is van een demonstratie in de zin van de Wom.[700] Bovendien stelt de rechter dat een beperking van het demonstratierecht 'slechts in dwingende situaties' is toegestaan.[701]

Van een dergelijke dwingende situatie is volgens de voorzieningenrechter in het onderhavige geval geen sprake. Daartoe overweegt de rechter dat er geen sprake is van een reële vrees voor wanordelijkheden. Demonstraties voor de abortuskliniek vinden al jaren zonder incidenten plaats. Bovendien is de door de burgemeester aangevoerde stelling dat 'algemeen bekend is dat bezoekers van abortusklinieken zich geïntimideerd voelen door tegen-betogers' onvoldoende gemotiveerd. Uit de stukken blijkt niet dat bezoekers de demonstraties als intimiderend ervaren.[702] De betogers voeren in dat kader aan dat zij kliniekbezoekers met rust laten als zij niet aangesproken willen worden of de flyer niet willen aannemen. Tot slot overweegt de voorzieningenrechter dat niet is gebleken dat er door de demonstraties een situatie is ontstaan, waarin bezoekers van de kliniek niet langer ongestoorde toegang hebben tot de kliniek en dus niet ongestoord kunnen gebruikmaken van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap.[703]

De rechter concludeert derhalve dat de belangen van de betogers in het onderhavige geval zwaarder wegen dan de belangen van de burgemeester van Almere, met name gelet op het feit dat de burgemeester de betogingen jarenlang zonder beperkingen heeft toegestaan en de opgelegde beperking in dit geval onvoldoende heeft onderbouwd.[704]

Den Haag

In reactie op vragen van de gemeenteraad antwoordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag eind oktober 2020 dat demonstranten van de burgemeester niet direct voor de ingang van de abortuskliniek in Den Haag mogen staan, om op die manier te voorkomen dat de bezoekers van de kliniek worden gehinderd. Bovendien is afgesproken dat demonstranten de kliniekbezoekers niet aanspreken, aldus het college.[705] Uit een besluit van 16 oktober 2020 blijkt dat de burgemeester deze beperkingen baseert op het doelcriterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. De burgemeester neemt drie criteria mee in zijn overweging: de 'situatie van de beoogde demonstratielocatie, waaronder het risico op vermenging van groepen en het kunnen

[697] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17.1-17.3, 19.
[698] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436.
[699] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 2.
[700] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 15.
[701] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 11.
[702] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 17.
[703] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436.
[704] Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 19.
[705] College van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag, *Beantwoording schriftelijke vragen 'Recentelijke uitspraak demonstraties bij abortusklinieken'*, 28 oktober 2020 (te raadplegen via denhaag.raadsinformatie.nl).

waarborgen van de veiligheid van wijkbewoners en demonstranten', eerdere ervaringen en de 'sfeer waarmee de demonstratie omgeven is'.[706]

Volgens de burgemeester maakt de nauwe woonstraat waarin de abortuskliniek is gelegen het demonstreren voor de ingang van de kliniek minder geschikt. Passanten kunnen zich niet of nauwelijks onttrekken aan de demonstratie, wat risico's voor de wijkbewoners en demonstranten oplevert, met name gelet op de huidige coronavoorschriften. Bovendien is een abortuskliniek een plaats waar zwaardere eisen kunnen worden gesteld aan het recht om te demonstreren. Volgens de burgemeester mag het functioneren van de abortuskliniek niet verstoord worden en moet de vrije toegang van de kwetsbare kliniekbezoekers zonder fysieke verstoring en angst kunnen doorgaan.

Met betrekking tot eerdere ervaringen stelt de burgemeester dat de bewoners de demonstraties hinderlijk achten, er een intimiderende werking uitgaat van de demonstraties, de voorschriften niet altijd zijn nageleefd door de demonstranten en er in het verleden wanordelijkheden hebben plaatsgevonden, al dan niet door de demonstranten geïnitieerd. Ook met het oog op de sfeer waarmee de demonstratie is omgeven, 'dient onder ogen te worden gezien dat uw demonstraties heftige gevoelens kunnen losmaken bij anderen', aldus de burgemeester.

Gelet op de bovenstaande overwegingen besluit de burgemeester de demonstratie daarom circa 130 meter verderop te laten plaatsvinden, aan de kop van de straat waar de abortuskliniek is gelegen.[707] De burgemeester erkent dat het op grotere afstand van de kliniek demonstreren een inperking vormt op het demonstratierecht, maar is van mening dat dit een noodzakelijke en gerechtvaardigde beperking van dat recht is. In de smalle woonstraat kan de politie de veiligheid van de demonstranten, tegendemonstranten, wijkbewoners en omstanders niet waarborgen, en krijgen omstanders en bezoekers van de abortuskliniek onvoldoende de mogelijkheid om zich te onttrekken aan de demonstratie. Op de gewijzigde locatie kunnen demonstranten zich volgens de burgemeester binnen zichtafstand van de abortuskliniek uiten en aan een groot publiek kenbaar maken.[708]

Enschede

De burgemeester van de gemeente Enschede stelt eveneens voorschriften aan een anti-abortusdemonstratie.[709] Volgens de burgemeester stelt de demonstratie zich ten doel om bezoekers te wijzen op andere mogelijkheden dan abortus. Daarmee is het een onderdeel van de demonstratie om kliniekbezoekers aan te spreken op hun individuele gebruik van de kliniek, meent de burgemeester. Gelet op het oordeel van de rechtbank Limburg van 5 maart 2019 levert dit gedrag volgens de burgemeester echter een wanordelijkheid op, aangezien de demonstranten de bezoekers van de abortuskliniek daarmee onevenredig hinderen in hun vrijheid, in het bijzonder in het ongestoord gebruikmaken van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap.[710]

De burgemeester besluit daarom op grond van artikel 5 lid 1 Wom dat kliniekbezoekers niet mogen worden aangesproken en dat de demonstraties aan de overkant van de kliniek moeten worden gehouden. Aan de overzijde van de kliniek kan de demonstratie volgens de burgemeester nog steeds

[706] Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, *Uw demonstratie van 21 oktober a.s.,* 16 oktober 2020 (niet-gepubliceerd).

[707] De 'circa 130 meter' hebben wij berekend met behulp van Google Maps (locatie abortuskliniek tot kop van de straat waarin deze is gelegen).

[708] Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, *Uw demonstratie van 21 oktober a.s.,* 16 oktober 2020 (niet-gepubliceerd).

[709] Politie Oost-Nederland, *Ontvangstbevestiging melding manifestatie*, te vinden op: https://www.wob-knop.nl/request/424/response/1072/attach/html/4/Acceptatie%20melding%20demonstratie%201.pdf.html (laatst geraadpleegd op 27 januari 2021).

[710] Wom-besluit van de burgemeester van de gemeente Enschede, *Besluit inzake melding manifestatie – opleggen voorschrift/beperking*, 16 september 2020, te vinden op: https://www.wob-knop.nl/request/424/response/1072/attach/html/5/besluit %20inzake%20melding%20manifestatie.pdf.html (laatst geraadpleegd op 27 januari 2021).

plaatsvinden in de directe omgeving en in het zicht van de kliniek, en kunnen de gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen uitgedragen worden aan voorbijgangers.[711]

Amsterdam

Navraag bij de burgemeester van de gemeente Amsterdam – tevens voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland –[712] leert ons, dat deze burgemeester geen strak beleid hanteert, maar bij ieder kennisgegeven demonstratie bij de abortuskliniek afweegt welke maatregelen er getroffen dienen te worden.

Demonstranten van de Stichting Schreeuw om Leven dienen van de burgemeester aan de overkant van de straat te demonstreren en mogen bezoekers van het gebouw niet actief benaderen. In een kennisgeving van 12 november 2020 wijst de burgemeester in dit verband op artikel 5, lid 1 van de Wom, en op een vrees voor wanordelijkheden.[713] De burgemeester lijkt het besluit derhalve te baseren op de grond 'voorkoming van wanordelijkheden'. Met betrekking tot de Covid-19-crisis stelt de burgemeester als voorzitter van de veiligheidsregio voorts het voorschrift dat flyers niet mogen worden uitgedeeld en dat niet in groepsverband gezongen of geschreeuwd mag worden. Dit laatste voorschrift geldt niet voor zanggroepen of zang als onderdeel van belijdenis van godsdienst of levensovertuiging.[714]

In meerdere besluiten in de zin van artikel 5 lid 1 Wom ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken stelt de burgemeester expliciet dat dit voorschrift voorheen niet altijd is opgevolgd.[715] De burgemeester wijst er in zijn besluiten op, dat demonstranten een strafbaar feit begaan indien zij voorschriften niet opvolgen.[716] 'Amsterdam staat voor het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting en het recht om te demonstreren, zonder daarbij te oordelen over de inhoud, hoe aanstootgevend sommige uitingen ook kunnen zijn. Dat mag in deze stad. Maar deze rechten gaan wel samen met verantwoordelijkheden', aldus de Amsterdamse burgemeester.[717]

Volgens de burgemeester hebben demonstranten het recht om hun mening op zicht- en gehoorafstand van de ingang van de abortuskliniek kenbaar te maken, zolang geen sprake is van het feitelijk verhinderen van de toegang of het daadwerkelijk lastigvallen van de kliniekbezoekers of medewerkers. 'Eenieder dient te allen tijde vrijelijk en ongestoord de kliniek te kunnen betreden, zodat op verantwoorde wijze medische behandeling en/of advies gegeven kan worden. Naast dat het demonstratierecht een grondrecht is, geldt immers de zorgverplichting van de overheid dat zorgbehoevenden ongestoord toegang hebben tot medisch voorzieningen', stelt de burgemeester.[718]

---

[711] Wom-besluit van de burgemeester van de gemeente Enschede, *Besluit inzake melding manifestatie – opleggen voorschrift/beperking*, 16 september 2020, te vinden op: https://www.wob-knop.nl/request/424/response/1072/attach/html/5/besluit %20inzake%20melding%20manifestatie.pdf.html (laatst geraadpleegd op 27 januari 2021).

[712] Gemakshalve spreken wij hieronder van 'de burgemeester (van de gemeente Amsterdam)', terwijl het strikt genomen in het merendeel van de gevallen gaat om de voorzitter van de veiligheidsregio (Amsterdam-Amstelland), aangezien die de bevoegdheid van de burgemeester vanwege de coronacrisis zich heeft toebedeeld (artikel 39 Wvr).

[713] Wom-besluit van de burgemeester van de gemeente Amsterdamvan 17 februari 2016; Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 12 november 2020.

[714] Wom-besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 1 april 2020, 6 mei 2020, 6 juli 2020 en 12 november 2020.

[715] Een voorbeeld is het Wom-besluit waarin de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland het volgende stelt: 'U heeft vaker demonstraties georganiseerd op deze locatie. Bij eerdere demonstraties heeft u geweigerd om aanwijzingen van de politie op te volgen. Deelnemers aan uw demonstratie hebben zich provocerend voor de ramen van de kliniek opgehouden, terwijl de afspraak met politie was dat u zich niet aan (bezoekers van) de kliniek zou opdringen. Op een ander moment heeft u geweigerd om te voldoen aan het herhaaldelijke verzoek van politie om de demonstratie aan de overzijde van de kliniek voort te zetten. Pas na een formele aanwijzing door mij als burgemeester, gaf u hier gehoor aan.' Zie: Wom-besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 1 april 2020, 6 mei 2020, 6 juli 2020 en 31 augustus 2020.

[716] Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 1 april 2020.

[717] Wom-besluit van de burgemeester van Amsterdam van 17 februari 2016.

[718] Wom-besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 31 augustus 2020 en 12 november 2020.

3.1.2 Beperkingen op basis van de bescherming van de gezondheid

Groningen

In 2019 stelt de burgemeester van de gemeente Groningen in een brief aan de directeur van de abortuskliniek in Groningen dat hij geen mogelijkheden ziet om in te grijpen bij de demonstraties voor de abortuskliniek. De Wet openbare manifestaties biedt daar volgens hem geen ruimte voor. Wel geeft de burgemeester te kennen dat hij de demonstranten nadrukkelijk heeft gevraagd om de bezoekers en begeleiders vrije toegang tot de abortuskliniek te verlenen en voldoende afstand te houden van de ingang van de kliniek, en af te zien van een gesprek met bezoekers en niet aan te dringen wanneer zij verbaal of non-verbaal aangeven hier geen prijs op te stellen.[719]

Het verzoek om bezoekers en begeleiders vrije toegang tot de abortuskliniek te verlenen en voldoende afstand te houden van de ingang van de kliniek is vastgelegd als voorschrift in een besluit van 14 september 2020, gebaseerd op artikel 5 van de Wom. De burgemeester legitimeert dit voorschrift met het legitieme belang van de bescherming van de gezondheid en het belang van een ordelijk verloop van de demonstratie.[720] Mogelijk dat hij met dit laatste doelt op 'de voorkoming van wanordelijkheden'. Het ordelijk verloop van een demonstatie is immers geen belang dat is erkend door de Wom.

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland op 21 juli 2020, die wij in de volgende paragraaf nader toelichten, hebben de fracties van GroenLinks en D66 op 2 september 2020 vragen gesteld aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen over de consequenties van deze uitspraak voor Groningen.[721] Volgens het college valt uit deze uitspraak echter geen algemene rechtsregel te deduceren. De uitspraak is gebaseerd op feiten die zich rond de kliniek in Heemstede hebben voorgedaan.

Het college stelt dat de burgemeester van Groningen in concrete situaties, van geval tot geval, beoordeelt of er voorwaarden of beperkingen aan een demonstratie moeten worden verbonden, en daarbij rekening houdt met zowel het recht om te demonstreren als het recht om gebruik te maken van de rechten uit de Wet afbreking zwangerschap.[722] Dergelijke beperkingen worden gebaseerd op een belangenafweging die zijn grondslag vindt in de artikelen 2 en 5 van de Wom. Tot op heden biedt de Wom volgens de burgemeester echter geen mogelijkheden voor een verdergaande beperking van de demonstraties bij de abortuskliniek in Groningen.

3.1.3 Beperkingen op basis van meerdere legitieme belangen

Rotterdam

De burgemeester van de gemeente Rotterdam hanteert nu ruim drie jaren lang de beleidslijn dat demonstranten die wensen te demonstraten bij de abortuskliniek, aan de overkant van de straat dienen te staan, zo blijkt uit een interview met de gemeente Rotterdam. Dit beleid is ingesteld met het oog op de verkeersveiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden.

De abortuskliniek in Rotterdam is gelegen in een verzamelgebouw waarin verschillende andere gezondheidsinstanties zijn gevestigd, waaronder de Bloedbank, een apotheek en een aantal huisartsen. Dit zorgt voor een grote aanloop naar de centrale ingang van het gebouw, waardoor er een aanhoudende verkeersdrukte is aan de voorzijde van het gebouw.

Anti-abortusdemonstraties, die aanvankelijk pal voor de ingang van het verzamelgebouw plaatsvonden, brachten de verkeersveiligheid zodanig in gevaar, dat een beperking gerechtvaardigd is vol-

[719] Schriftelijke reactie burgemeester van de gemeente Groningen van 28 juni 2019, 7572529.
[720] Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Groningen van 14 september 2020.
[721] College van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, *Beantwoording vragen ex art. 38 RvO van D66 en GroenLinks over de Abortuskliniek*, 2 september 2020.
[722] Ibid.

gens de burgemeester van Rotterdam. Bovendien hebben zich in het verleden verscheidene incidenten voorgedaan bij deze demonstraties. Om te voorkomen dat de situatie escaleert, is het daarom niet toegestaan om bezoekers te hinderen bij het betreden van het gebouw. Tevens gelden enkele andere voorschriften, waaronder het voorschrift dat individuele bezoekers van de abortuskliniek niet direct mogen worden aangesproken. Ook zijn vaandels, vlaggen, spandoeken, andere beeltenissen en scanderende leuzen niet toegestaan indien zij discriminerend, beledigend of aanstootgevend zijn.[723]

Utrecht

De burgemeester van de gemeente Utrecht heeft op 24 oktober 2020 een verbod op demonstreren voor de ingang van de abortuskliniek aldaar uitgevaardigd. Reden hiervoor is de bescherming van de volksgezondheid, mede ingegeven door de Covid-19-crisis, en de verkeersveiligheid.[724]

De abortuskliniek in Utrecht bevindt zich aan een drukke straat waar verschillende kinderdagverblijven zijn gevestigd. Dit zorgt in de spits voor voetgangers die in verband met de geldende 1,5 meter-maatregel moeten uitwijken naar het drukke fietspad om zodoende demonstranten te ontwijken. Dit is volgens de burgemeester van de gemeente Utrecht onwenselijk; het trottoir zou ten tijde van de Covid-19-crisis te weinig ruimte bieden voor anti-abortusdemonstraties.

Het feit dat passanten, waaronder ouders met jonge kinderen, dienen uit te wijken naar het fietspad, levert gevaren voor de verkeersveiligheid op. Bovendien brengt het niet kunnen passeren van demonstranten op het trottoir risico's voor de volksgezondheid van bezoekers en passanten met zich mee. Volgens de burgemeester zijn strengere voorschriften derhalve noodzakelijk tijdens de Covid-19-crisis.[725] Hij ziet echter "geen wettelijke mogelijkheid tot het invoeren van een bufferzone of andere bestuursrechtelijke maatregelen", zo geeft hij in een raadsbrief van het college van burgemeester en wethouders te kennen.[726]

Bij demonstraties voor de abortuskliniek in Utrecht stelt de burgemeester nog andere voorschriften, zo blijkt uit diezelfde raadsbrief. Zo zijn beledigende, opruiende of discriminerende tekens, afbeeldingen of uitingen niet toegestaan. Ten aanzien van de bezoekers en het personeel van de abortuskliniek is het bovendien verboden hen feitelijk te hinderen of lastig te vallen. Met het oog op de zorgverplichting van de overheid dat zorgbehoevenden ongestoord toegang hebben tot medische voorzieningen, mag het demonstratierecht niet in de weg staan aan de rechten van bezoekers van de kliniek. Zij hebben het recht gebruik te maken van de rechten die hun toekomen op grond van de Wet afbreking zwangerschap. Het verhinderen van bezoekers kan leiden tot een wanordelijkheid. Verder dienen demonstranten op zorgvuldige en beleefde wijze met bezoekers en personeel om te gaan. De demonstranten mogen maximaal één folder aanbieden per bezoeker en personeelslid. Als de bezoeker of het personeelslid verbaal of non-verbaal aangeeft geen flyer of gesprek te willen, dan moet daar gehoor aan worden gegeven. Tot slot mogen bezoekers niet worden gevolgd.[727]

3.1.4 Beperkingen zonder aangewezen legitiem belang

Eindhoven

De burgemeester van de gemeente Eindhoven stelt geen locatiebeperkingen ten aanzien van demonstraties in de nabijheid van de abortuskliniek. Wel stelt hij op basis van artikel 5 lid 1 van de Wom andersoortige voorschriften. Zo mogen de demonstranten bezoekers en het personeel van de kliniek niet (onevenredig) hinderen en de in- en uitgangen van de kliniek moeten vrij toegankelijk

[723] Voorzitter veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *Bewijs van kennisgeving voor manifestatie* (vertrouwelijk).
[724] Voorzitter veiligheidsregio Utrecht, *Kennisgeving voor demonstraties Schreeuw om Leven,* 24 september 2020.
[725] Ibid.
[726] College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, *Demonstraties abortuskliniek (Raadsbrief),* 24 juni 2020.
[727] Ibid.

blijven. Ook mogen de activiteiten geen gevaar of onnodige hinder opleveren voor het verkeer.[728] In zijn besluiten geeft de burgemeester niet aan op basis van welke van de drie in artikel 2 Wom beschreven belangen hij deze voorschriften oplegt.

Gemeente 's-Hertogenbosch

De Gemeente 's-Hertogenbosch heeft ons te kennen gegeven dat demonstranten bij de abortuskliniek in 's-Hertogenbosch zich enkel aan de overkant van de straat van de abortuskliniek mogen ophouden, op het daar gelegen plein. Uit een kennisgeving van de burgemeester blijkt dat dit besluit wordt gebaseerd op artikel 2 en artikel 5 van de Wom. De demonstranten mogen de straat niet oversteken naar de abortuskliniek of elders demonstreren. Ook mogen demonstranten de voetgangers, passanten en/of ander publiek niet rechtstreeks benaderen, en moeten de in- en uitgangen van de gebouwen vrij toegankelijk blijven. Tot slot geldt het voorschrift dat spandoeken en borden geen beledigende, opruiende of discriminerende tekens, afbeeldingen en/ of teksten tonen.[729]

3.2 Beperkingen vallen niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht

Naast het uitdrukkelijk baseren van beperkingen van demonstraties op de Wet openbare manifestaties, zien we in de rechtspraak ook een andere grondslag voor het beperken van demonstraties bij abortusklinieken. In haar uitspraak van 21 juli 2020 oordeelt de Rechtbank Noord-Holland dat het aanspreken van individuele bezoekers van een abortuskliniek niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht kan worden geschaard. Op basis van deze uitspraak heeft de gemeente Arnhem een nieuw beleid geïntroduceerd. Beide situaties zullen hieronder worden besproken.

Uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland 21 juli 2020

In de gemeente Heemstede geldt sinds 26 mei 2020 de maatregel dat anti-abortusdemonstraties aan de overkant van de kliniek plaatsvinden. Aan de achterzijde van de kliniek dienen demonstranten 25 meter afstand te houden. Deze voorschriften zijn ingevoerd ter voorkoming van wanordelijkheden. Bij eerdere demonstraties deden zich meerdere keren confrontaties voor.[730] Bovendien hebben zowel een medewerker van de kliniek als omwonenden aangegeven dat zij de demonstraties als hinderlijk en intimiderend ervaren, met name indien de demonstranten voorbijgangers, bezoekers en personeel direct aanspreken.[731]

In reactie op deze nieuwe voorschriften heeft Stichting Donum Domini de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland om een voorlopige voorziening gevraagd. De stichting bepleit dat de afstandsbeperkingen disproportioneel zijn. Demonstranten kunnen door deze beperkingen niet langer een gesprek met bezoekers van de kliniek aangaan waarin een alternatief voor abortus kan worden voorgesteld, terwijl dat volgens de stichting juist de bedoeling van de demonstratie is.[732]

De voorzieningenrechter overweegt dat de burgemeester ervaringen uit eerdere demonstraties mag betrekken in zijn besluitvorming. De wanordelijkheden die zich bij eerdere demonstratie hebben voorgedaan, zouden volgens de rechter in beginsel moeten kunnen worden voorkomen door inzet van politie, zonder dat het demonstratierecht aan banden wordt gelegd.

De voorzieningenrechter acht de beperking echter niet disproportioneel, omdat de demonstranten van Stichting Donum Domini individuele bezoekers van de kliniek aanspreken en dit ook tot doel

[728] Wom-besluiten van de burgemeester van de gemeente Eindhoven van 2 december 2019, 8 januari 2020, 28 januari 2020, 29 januari 2020, 24 februari 2020, 10 maart 2020; Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost van 2 oktober 2020.
[729] Brief van de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, *Bevestiging wekelijkse demonstratie in 2021,* 29 december 2020.
[730] Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579, r.o. 6.4
[731] Ibid, r.o. 6.2.
[732] Ibid, r.o. 6.3.

hebben.[733] Deze gedragingen vallen volgens de rechter niet onder de bescherming van het recht op demonstratie. Bij een demonstratie moet het gaan om het 'uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied'.[734] Het aanspreken van individuele bezoekers betreft 'niet meer het uitdragen van een maatschappelijk probleem, maar het aankaarten van een individuele zaak bij een individueel persoon'.[735] Daarmee valt het aanspreken van individuele bezoekers volgens de voorzieningenrechter niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw.

Verder oordeelt de voorzieningenrecht dat het 'gemeenschappelijk aanspreken van bezoekers op hun individuele gebruik van de abortuskliniek een wanordelijkheid is die een beperking rechtvaardigt'.[736] Dit gedrag hindert bezoekers van de abortuskliniek onevenredig in het uitoefenen van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap. Bovendien kunnen de demonstranten hun gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen volgens de rechtbank ook op afstand van de voor- of achteringang van de abortuskliniek laten horen aan voorbijgangers.[737] Het verzoek van Stichting Donum Domini wordt derhalve afgewezen.

Gemeente Arnhem: vergunningplichtige promotiestandplaatsen

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland op 21 juli 2020 constateert het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem in een raadsbrief van 15 september 2020 dat de situatie in Arnhem vergelijkbaar is met de situatie in Heemstede. Het college stelt dat het op hinderlijke wijze aanspreken van individuele bezoekers van de kliniek in Arnhem niet onder de reikwijdte van het recht op demonstratie valt en meldt dat de burgemeester demonstranten onlangs heeft verboden om direct voor de ingang van de abortuskliniek te demonstreren.[738] Navraag bij de gemeente leert ons dat het gaat om een afstandsbeperking van 166 meter vanaf de ingang van de abortuskliniek.

Vervolgens hebben actievoerders in Arnhem een 'standplaats' ingenomen door voor de abortuskliniek te gaan staan met een bord met folders voor hun buik. Volgens de raadsbrief kan het innemen van dergelijke promotiestandplaatsen met een ideëel doel op grond van het huidige beleid alleen worden verboden in de binnenstad en op nog twee plaatsen in de gemeente, maar niet rondom de Arnhemse abortuskliniek.[739]

Om die reden deelt het college in de raadsbrief mee verandering te brengen in deze 'ongewenste situatie'. Volgens het college wordt het gedrag van de actievoerders voor de abortuskliniek als hinderlijk en intimiderend ervaren door bezoekers en personeel. Bovendien worden er intieme vragen gesteld en verwijtende opmerkingen gemaakt. Met het oog hierop besluit het college het innemen van een promotiestandplaats binnen een straal van 500 meter van de abortuskliniek vergunningplichtig te maken.[740] Op basis van de Algemene plaatselijke verordening kan een vergunningaanvraag vervolgens na een gemotiveerde afweging worden geweigerd.

3.3 Beperking op basis van een afweging van botsende grondrechten

In de Nederlandse literatuur, rechtspraak en rechtspraktijk wordt bij het opleggen van beperkingen aan demonstraties dikwijls aangegeven dat beperkingen kunnen zijn gerechtvaardigd met het oog op de belangen van kliniekbezoekers. We zien hierin een grondrechtenafweging tussen enerzijds het grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde recht om te demonstreren en anderzijds het recht

[733] Ibid, r.o. 6.5.
[734] Ibid, r.o. 6.6.
[735] Ibid, r.o.6.7.
[736] Ibid, r.o. 6.8.
[737] Ibid, r.o. 6.9.
[738] College van burgmeester en wethouders van Arnhem, *een vergunningsvrije promotiestandplaatsen rond abortusklinieken (Raadsbrief)*, 15 september 2020.
[739] Ibid.
[740] Ibid.

op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in bijvoorbeeld artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM. Zo stellen Roorda en Brouwer dat, gelet op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, kliniekbezoekers niet onevenredig mogen worden gehinderd in hun recht om gebruik te maken van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap. Om dergelijke hinder te voorkomen, kan een beperking van het demonstratierecht volgens hen gerechtvaardigd zijn.[741]

Dit lijkt in lijn te zijn met hetgeen de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een reactie op Kamervragen op 13 mei 2020 stelt. De minister beweert het onwenselijk te vinden als kliniekbezoekers hinder ondervinden van betogers. Zij moeten volgens hem "in alle vrijheid een zwangerschapsafbreking kunnen overwegen."[742] Tegelijkertijd dient het recht om te demonstreren te worden gefaciliteerd. Hiertoe stelt de minister: 'Dat daarbij onwelgevallige of soms zelfs choquerende meningen aan de orde kunnen zijn, is op zichzelf genomen geen reden om het demonstratierecht te beperken. Ik kan me echter goed voorstellen dat bepaalde meningen, op een voor een vrouw toch vaak al moeilijk moment in haar leven, op zijn minst intimiderend voelen'.[743] Volgens de minister kan het aanwijzen van een plek voor demonstranten een acceptabele manier zijn om enerzijds de vrijheid om te demonstreren en anderzijds de vrijelijke toegang voor vrouwen tot abortuszorg te waarborgen.[744]

Daarnaast overweegt de Rechtbank Limburg in haar uitspraak van 5 maart 2019, bij het beoordelen van de maatregel dat demonstranten aan de overkant van de kliniek dienen te staan, dat 'met name het belang van bezoeksters van de abortuskliniek, zich verzet tegen het manifesteren voor de ingang van de abortuskliniek'.[745] Ook de Rechtbank Noord-Holland wijst in haar uitspraak van 21 juli 2020 op de belangen van kliniekbezoekers die moeten worden meegewogen bij het stellen van beperkingen aan het demonstratierecht: 'Het als onderdeel van een demonstratie gemeenschappelijk aanspreken van de bezoeksters op hun individuele gebruik van de abortuskliniek is verder een wanordelijkheid die een beperking rechtvaardigt op grond van de Wom omdat het de bezoeksters onevenredig hindert in hun vrijheid, in het bijzonder in het ongestoord gebruik maken van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap'.[746]

Enkele gemeenten nemen eveneens een afweging van botsende grondrechten in de beoordeling mee. De burgemeester van Groningen verwijst in de beantwoording van raadsvragen expliciet naar Roorda en Brouwer en de belangenafweging tussen botsende grondrechten die zij bespreken, en stelt: 'De burgemeester zal in concrete situaties beoordelen of er voorwaarden of beperkingen aan een demonstratie moeten worden verbonden en daarbij rekening houden met enerzijds het recht om te demonstreren en anderzijds het recht van vrouwen gebruik te kunnen van hun rechten uit de Wet afbreking zwangerschap, zonder daarbij op een onevenredige manier te worden gehinderd'.[747]

In Zwolle neemt de burgemeester de maatregel dat demonstraties aan de overzijde van de abortuskliniek moeten plaatsvinden, circa 30 meter van de ingang van de kliniek, in het belang van het waarborgen van de balans tussen de verschillende grondrechten die spelen.[748] Daarbij baseert de burgemeester zich niet op een van de in de Wet openbare manifestaties voorgeschreven legitieme belangen.[749] Volgens de burgemeester vormt de maatregel dat demonstranten aan de overzijde van de kliniek dienen te staan geen inbreuk op het demonstratierecht en houdt hij op deze manier rekening met de rechten van de bezoekers van de kliniek. De burgemeester doet een beroep op de demonstranten, kliniekmedewerkers en omwonenden om zich 'vanuit het gezamenlijke belang van de bezoekers van de kliniek' aan de maatregel te houden.[750] Ook verbindt de burgemeester van Zwolle

[741] Roorda & Brouwer 2020.
[742] *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2754.
[743] *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2754; Roorda & Brouwer 2020.
[744] *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2754.
[745] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17.
[746] Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579, r.o. 6.8.
[747] College van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, *Beantwoording vragen ex art. 38 RvO van D66 en GroenLinks over de Abortuskliniek*, 2 september 2020.
[748] Burgemeester van de gemeente Zwolle, *Informatienota voor de raad*, 23 oktober 2020.
[749] Zo blijkt uit een interview met een gemeenteambtenaar van de gemeente Zwolle.
[750] Burgemeester van de gemeente Zwolle, *Informatienota voor de raad*, 23 oktober 2020.

het voorschrift aan demonstraties dat er geen kwetsende of discriminerende teksten of afbeeldingen mogen worden verspreid, en mogen bezoekers van de abortuskliniek op geen enkele manier hinder ondervinden aan de demonstraties.[751]

3.4 Civielrechtelijk verbod

In het verleden hebben onrechtmatige-daadvorderingen in de zin van artikel 6:162 BW, ingesteld door abortusklinieken, ertoe geleid dat civiele rechters beperkingen hebben gesteld aan demonstraties bij abortusklinieken. In de eerder besproken Van den Dungen-zaak uit 1995 houdt een dergelijk civielrechtelijk verbod stand bij het ECRM.[752]

In deze zaak oordeelt de rechtbank Middelburg in eerste aanleg dat gedaagden voor een periode van zes maanden geen actie mogen voeren binnen een straal van 250 meter rond een abortuskliniek in Groede. Als gevolg van het hinderlijke gedrag van de gedaagden jegens de kliniekbezoekers leed de abortuskliniek schade, doordat zij kliniekbezoekers extra begeleiding moest bieden. De rechter overweegt: 'Al is niet gebleken dat het optreden van gedaagden in zoverre onrechtmatig zou zijn dat zij de bezoekers van de kliniek ook lichamelijk lastigvallen, de enkele confrontatie met woord (kindermoord) en beeld (foto's) is voldoende om van onrechtmatig handelen te kunnen spreken'.[753]

Dergelijk onrechtmatig handelen rechtvaardigt volgens de rechter een straatverbod, omdat het voor de gedaagden geen hinderlijke beperking van hun vrijheid inhoudt. Beide gedaagden woonden in een andere stad en hadden niet ontkend dat zij in Groede niets anders te zoeken hadden dan de abortuskliniek.[754]

De omvang van het straatverbod – 250 meter rondom de kliniek – is volgens de rechter gerechtvaardigd: 'Het staat vast dat de meeste bezoekers hun auto op de Markt parkeren en vervolgens lopend naar de kliniek gaan. Het zou geen oplossing voor de problematiek betekenen indien gedaagden hun optreden voor de ingang van de kliniek zouden moeten staken, maar wel op soortgelijke wijze zouden mogen optreden op de Markt bij personen van wie zij zouden kunnen vermoeden dat zij op weg naar de kliniek waren of van de kliniek terugkwamen'.[755]

De Commissie voor de Rechten van de Mens schaart zich achter het oordeel van de rechtbank Middelburg. Het straatverbod van 250 meter vormt volgens de Commissie een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 lid 1 EVRM, maar voldoet aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 10 lid 2 EVRM: het verbod is voorzien bij wet, dient ter bescherming van de rechten van anderen en is noodzakelijk in een democratische samenleving nu het straatverbod is gelimiteerd in duur en ziet op een gespecificeerd gebied.[756]

3.5 Strafrechtelijk feit

Roorda en Brouwer wijzen op nog een andere beperkingsmogelijkheid, namelijk indien demonstranten zich tijdens een demonstratie bij een abortuskliniek schuldig maken aan een strafbaar feit.[757] Daartegen zou kunnen worden opgetreden door de officier van justitie en de onder hem ressorterende politie.

Ook de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wijst in de schriftelijke beantwoording van Kamervragen op deze mogelijkheid.[758] Zo wijst hij erop dat bepaalde uitingen kunnen resulteren in

[751] Besluit van de burgemeester van de gemeente Zwolle van 24 november 2020.
[752] ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).
[753] Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999, r.o. 4.4; zie hierover ook Roorda & Brouwer 2019a.
[754] Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999, r.o. 4.7.
[755] Ibid, r.o. 4.8.
[756] ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland); Roorda & Brouwer 2020.
[757] Roorda & Brouwer 2020.
[758] *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2754.

een belediging, strafbaar gesteld in artikel 266 van het Wetboek van Strafrecht.[759] Bij een belediging gaat het erom dat de 'waardigheid die aan iemand als burger in het maatschappelijk verkeer toekomt' in het openbaar[760] wordt aangetast.[761] De uitlating moet de persoon opzettelijk 'aanranden in zijn eer en goede naam'.[762] Wanneer een gedraging resulteert in een belediging in strafrechtelijke zin, is geheel afhankelijk van de context. Termen die op zichzelf niet beledigend worden geacht, kunnen in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er veel mensen bij zijn, toch beledigend zijn.[763]

De uiting dient evenwel afgewogen te worden tegen het recht op vrijheid van meningsuiting. Volgens het EHRM strekt de vrijheid van meningsuiting, beschreven in artikel 10 EVRM, zich tot de 'limits of acceptable criticism in the context of public debate on a political question of general interest'.[764] Ook ideeën die niet wenselijk zijn, maar kunnen kwetsen, choqueren of verstoren ('offend, shock or disturb') kunnen onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM worden geschaard.[765]

Verder zou er, indien kliniekbezoekers stelselmatig worden lastiggevallen door demonstranten, volgens Roorda en Brouwer sprake kunnen zijn van belaging ('stalking') in de zin van artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht. Volgens artikel 285b Sr is het vereist dat de stalker 'wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maakt op een anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen'.[766]

Bij belaging kan er sprake zijn van het herhaaldelijk uitvoeren van dezelfde activiteit, maar ook van verschillende activiteiten, zoals het achtervolgen op straat, het uiten van bedreigingen en het telefonisch of schriftelijk ongewenst benaderen.[767] Deze gedragingen hoeven zich bovendien niet enkel tot het slachtoffer te richten, maar kunnen ook gericht zijn aan anderen, waaronder familieleden, vrienden of kennissen.[768] Tot slot betekent het feit dat de gedragingen goed bedoeld waren door de stalker niet dat er geen sprake is van belaging.[769]

Voor het aanmerken van gedrag tijdens demonstraties als belaging in strafrechtelijke zin ligt de lat te hoog, met name gelet op het vereiste element van wederrechtelijkheid.[770] 'Wederrechtelijkheid' houdt in dat de stalker 'handelt zonder eigen, door het stellige recht erkend, subjectief recht'.[771] Hij of zij moet dus niet met toestemming handelen, terwijl demonstranten in beginsel toestemming hebben gekregen om actie te voeren.[772] Bij de totstandkoming van artikel 285b Sr merken de indieners van het wetsvoorstel dan ook het volgende op: '"Wederrechtelijk" geeft aan dat het niet de bedoeling is om bijvoorbeeld demonstranten, die bepaalde acties ontplooien, onder het bereik van het artikel te laten vallen. Grondrechten als vrijheid van demonstratie en meningsuiting, mits verantwoordelijk toegepast, zijn voor ondergetekenden belangrijk'.[773] Demonstranten kunnen zich er in beginsel dus succesvol op beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel

[759] Ibid, p. 3.
[760] Er wordt gedoeld op 'feitelijke openbaarheid': de uitingen dienen onder zodanige omstandigheden of op zodanige wijze gedaan te worden dat zij in principe door anderen dan door degene tot wie zij zijn gericht zouden kunnen worden gehoord. Zie HR 29 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL9108, r.o. 2.4.
[761] Vermeij in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 266 Sr.
[762] Vermeij in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 266 Sr; HR 22 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ9796, r.o. 2.5.
[763] Vermeij in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 266 Sr; HR 6 januari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN8498, r.o. 3.3; HR 29 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL9108, r.o. 2.4.
[764] Vermeij in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 266 Sr*;* EHRM 26 april 1995, ECLI:CE:ECHR:1991:0523JUD001166285, appl.nr. 11662/85 (Prager en Oberschlick/Oostenrijk), par. 60.
[765] EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49.
[766] Artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht; Roorda & Brouwer 2020*.*
[767] Nan in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 285b Sr.
[768] Ibid; *Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 3, p. 2.
[769] Nan in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 285b Sr.; *Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 3, p. 1-4.
[770] Roorda & Brouwer 2020*.*
[771] Nan in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 285b Sr.; *Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 5, p. 15.
[772] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 6, p. 11-12; *Kamerstukken II* 1998/99, 25 768, nr. 7, p. 14.
[773] Roorda & Brouwer 2020*; Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 5, p. 16.

285b Wetboek van Strafrecht, ook wanneer hun acties inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer.[774]

Roorda en Brouwer wijzen ook nog op het hinderlijk volgen op de openbare weg zoals strafbaar gesteld in artikel 426bis van het Wetboek van Strafrecht.[775] Dit artikel stelt de persoon strafbaar die 'wederrechtelijk op de openbare weg een ander zijn vrijheid van beweging belemmert of met een of meer anderen zich aan een ander tegen iets uitdrukkelijk verklaarde wil blijft opdringen of hem op hinderlijke wijze blijft volgen'.[776] Het blijven opdringen of volgen is enkel strafbaar als het slachtoffer uitdrukkelijk heeft aangegeven met rust gelaten te willen worden.[777]

Artikel 426bis Sr duidt op aanmerkelijk minder verstrekkende, ingrijpende gedragingen dan artikel 285bis Sr.[778] Ook hier is het echter vereist dat de gedraging wederrechtelijk is, en dat de dader dus geen recht had om overlast te veroorzaken. Het ligt voor de hand om voor de uitleg van het bestanddeel wederrechtelijk van artikel 426bis Sr aan te sluiten bij de uitleg van het bestanddeel wederrechtelijk van artikel 285b Sr, nu de strafbepalingen gedragingen strafbaar stellen die enigszins vergelijkbaar met elkaar zijn. In beide gevallen gaat het immers (onder meer) om het (achter)volgen van iemand op straat. Dat zou betekenen dat er ten aanzien van demonstranten, die in beginsel impliciet toestemming hebben gekregen om actie te voeren, niet snel sprake zal zijn van 'wederrechtelijk' handelen.

4. Analyse beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken in andere landen

Na een beeld te hebben geschetst van de in de Nederlandse rechtspraak, praktijk en literatuur geïntroduceerde beperkingen van het demonstratierecht bij abortusklinieken, volgt in deze paragraaf een analyse van de in Duitsland, Engeland, Australië, Canada en de Verenigde Staten gekozen methoden. We beginnen derhalve met de Europese landen.

4.1 Duitsland

Naast de in paragraaf 2 van dit hoofdstuk reeds besproken EHRM-zaak Annen/Duitsland zijn er in Duitsland nog twee andere interessante rechterlijke uitspraken over protesten bij abortusklinieken, afkomstig van de *Verwaltungsgerichte* – het Duitse bestuursrechtelijke gerecht in eerste aanleg – van Freiburg (2011) en München (2016). In deze zaken geeft de rechter een overzicht van de afweging die volgens hem dient te worden gemaakt tussen de verschillende belangen en rechten in het debat. Bovendien stelt het *Verwaltungsgericht* van München in zijn uitspraak een zogenaamd 'sensitief adviesmodel' voor aan de hand waarvan tot een goede balans tussen die belangen en rechten kan worden gekomen. Deze zaken bespreken we hieronder, te beginnen met die van het Verwaltungsgericht Freiburg.

4.1.1 Verwaltungsgericht Freiburg 2011

In 2011 krijgt een Duitse liefdadigheidsvereniging een verbod opgelegd om in de straat waarin een abortusadviescentrum is gelegen zogenoemde 'stoepadviezen' ('Gehsteigberatung') te geven. Leden van de vereniging mogen personen niet langer aanspreken op een 'situatie van zwangerschapsconflicten' ('Schwangerschaftskonfliktsituation') of hen ongevraagd brochures, afbeeldingen of voorwerpen hierover tonen of overhandigen.

[774] *Kamerstukken II* 1998/99, 25 768, nr. 7, p. 14; Roorda & Brouwer 2020.
[775] Roorda & Brouwer 2020.
[776] Zie de wettelijke beschrijving van artikel 426bis van het Wetboek van Strafrecht.
[777] Zilver in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 426bis Sr.
[778] Ibid.

De vereniging verzoekt de rechter in kort geding de onmiddellijke uitvoerbaarheid van het verbod te schorsen en beroept zich daarbij op haar vrijheid van meningsuiting.[779] Volgens verweerder – 'Stadt Freiburg' – is het verbod echter noodzakelijk ter bescherming van het algemene persoonlijkheidsrecht van bezoekers van het abortusadviescentrum.[780]

Het *Verwaltungsgericht* verklaart het verzoek van de vereniging ongegrond.[781] Volgens de rechter verbiedt het verbodsbesluit het persoonlijk aanspreken van een vrouw op een zwangerschapsconflict en het ongevraagd en gericht individueel voorhouden en overhandigen van brochures, foto's en voorwerpen. Algemene en ongerichte vormen van meningsuiting, zoals een gebedswake of het ophouden van spandoeken en banners, vallen niet onder het verbodsbesluit. Het verbod heeft derhalve uitsluitend betrekking op het voor het persoonlijkheidsrecht relevante stoepadvies.[782]

Het algemeen persoonlijkheidsrecht van zwangere vrouwen wordt volgens de rechter door de stoepadviezen aangetast. De gerichte benadering van de vrouwen gaat gepaard met een zekere intensiteit en met het presenteren van afbeeldingen, in een situatie die al emotioneel belastend is, althans subjectief een behoefte aan uitleg of rechtvaardiging van de zijde van de zwangere vrouw opwekt.[783] Gelet hierop gaat de rechter ervan uit dat de gedragingen van leden van de vereniging een concreet gevaar opleveren voor de openbare veiligheid, hetgeen optreden van de politie volgens de Duitse wet rechtvaardigt.[784]

Volgens de rechter omvat het algemene persoonlijkheidsrecht een recht van het individu op bescherming van zijn privésfeer, mede vervat in artikel 8 EVRM. Deze bescherming wordt intensiever naarmate het onderwerp dichter bij de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene ligt. Aspecten uit de intiemere privésfeer, waarvan het als gênant of onfatsoenlijk wordt ervaren om het in het openbaar te bespreken, genieten een hogere graad van bescherming.[785]

Deze hogere graad van bescherming van de privésfeer is naar het oordeel van de rechter van toepassing bij de stoepadviezen. Een zwangerschap valt zonder twijfel binnen de meest intieme privésfeer van de zwangere vrouw. Met name in het eerste trimester van de zwangerschap bestaat er een sterke sociale consensus dat de kennis van de zwangerschap binnen de nauwste persoonlijke kring blijft. Het door onbekende derden op straat benaderd worden over een zwangerschap, is ongebruikelijk en vereist – afgezet tegen de heersende sociale gewoonten – een 'niet te verwaarlozen mate van afstandelijkheid', aldus de rechter. De inmenging in de privésfeer, die op zichzelf al ingrijpend is, wordt verder versterkt wanneer de zwangere vrouw ook nog wordt aangesproken op een zwangerschapsconflictsituatie. In dit geval komt de ondervrager zo dicht bij de gevoels- en gedachtewereld van de ondervraagde, dat moet worden uitgegaan van een zeer hoog beschermingsniveau van het algemene persoonlijkheidsrecht. Met name in het kader van een aanstaand of net afgesloten gesprek in de abortuskliniek wordt de zwangere vrouw in een uiterst kwetsbare psychische toestand getroffen, waardoor de verdediging tegen een verdere inmenging in haar privésfeer niet eenvoudig is, met name wanneer de vragen verbandhouden met een bepaalde overtuiging ('Meinungsprogramm').[786]

De rechter stelt dat het algemene persoonlijkheidsrecht evenwel niet onvoorwaardelijk wordt beschermd. Zij strekt zich slechts uit voor zover de rechten van anderen geen beperkingen van het persoonlijkheidsrecht vereisen. De rechter geeft aan tevens veel belang te hechten aan de vrijheid van meningsuiting van de vereniging. Het recht op vrije meningsuiting maakt deel uit van het elementaire recht op vrijheid van denken, dat zijn wortels heeft in de menselijke waardigheid en dus in zekere zin de grondslag vormt voor andere vrijheden. Bovendien is de vrijheid van meningsuiting van funda-

[779] VG Freiburg 4 maart 2011, ECLI:DE:VGFREIB:2011:0304.4K314.11.0A, par. I; Rechtslupe, *Demo vor der Swangerschaftsberatungsstelle*, 7 april 2011, te vinden op: www.rechtslupe.de (laatst geraadpleegd op 20 maart 2021).
[780] VG Freiburg 4 maart 2011, ECLI:DE:VGFREIB:2011:0304.4K314.11.0A, par. 1.
[781] Ibid, par. 2.
[782] Ibid, par. 2.1.
[783] Ibid, par. 2.2.b.
[784] Ibid, par. 2.3. Zie par. 2.2: Volgens § 1 lid 1 zin 1 PolG heeft de politie tot taak het afwenden van gevaren voor het individu en de gemeenschap, waardoor de openbare veiligheid of orde wordt bedreigd, en het opheffen van verstoringen van de openbare veiligheid of orde, voor zover het algemeen belang dit vereist.
[785] VG Freiburg 4 maart 2011, ECLI:DE:VGFREIB:2011:0304.4K314.11.0A, par. 2.3.a.
[786] Ibid, par. 2.3.a.

menteel belang voor de democratische rechtsstaat. Als de meest directe uitdrukking van de menselijke persoonlijkheid is het één van de meest voorname ('eines der vornehmsten') mensenrechten, overweegt de rechter. De minderheidsopinie is daarbij van bijzonder belang. Alleen een vrije publieke discussie over zaken van algemeen belang, waartoe ook het debat over de bescherming van het ongeboren leven behoort, waarborgt de vrije vorming van de publieke opinie in een pluralistische rechtsstaat. In dit opzicht zijn meningsuitingen die tegen de 'mainstream' ingaan en aanstootgevend zijn, van bijzondere waarde.[787]

De vrijheid van meningsuiting omvat volgens de rechter tevens het recht om zelf te bepalen waar en wanneer de meningsuiting plaatsvindt, en welke persoon ermee wordt geconfronteerd. De keerzijde van de vrijheid van meningsuiting is echter de vrijheid van het individu om gespaard te blijven van de mening van anderen en deze te vermijden.[788] De vrijheid van meningsuiting geldt dus ook niet onvoorwaardelijk. Indien deze, zoals in dit geval, botst met grondwettelijke rechten van derden, moet aan beide grondrechten zoveel mogelijk recht worden gedaan.[789]

Gelet hierop verdedigt de rechter het verbodsbevel uitgevaardigd door verweerder. Het is niet uitgesloten dat bepaalde vormen van protestacties bij abortusklinieken worden verboden, indien de rechten van derden dit vereisen. Artikel 5, lid 1, van de Duitse grondwet beschermt immers de meningsuiting, maar niet de activiteiten waarmee bijvoorbeeld een mening aan anderen wordt opgedrongen of een vrouw lastig wordt gevallen.[790] Van doorslaggevend belang is daarbij dat de stoepadviezen overal zijn toegestaan, behalve in de straat waarin het abortusadviescentrum is gelegen, en dat ook daar de vrijheid van meningsuiting van de vereniging niet volledig wordt beperkt. De algemene vormen van protest tegen abortus blijven immers ook in die straat mogelijk, een straat die met een lengte van slechts 70 meter bovendien betrekkelijk kort is.[791] Daarmee houdt de rechter het verbod in kort geding in stand.

4.1.2 Verwaltungsgericht München 2016

In 2016 oordeelt het *Verwaltungsgericht* van München in een vergelijkbare zaak. Eiseres in de zaak is een christelijke vereniging die opkomt voor de bescherming van het leven van het ongeboren kind en abortussen wil voorkomen. Leden van de vereniging benaderen bezoekers van een abortuskliniek voor een 'stoepadvies'; zij bieden hun informatie en hulpfolders aan en proberen op deze manier de abortus te voorkomen.[792]

In 2011 besluit verweerder – 'Stadt München' – dergelijk stoepadvies te verbieden naar aanleiding van verschillende klachten. Verweerder vreest dat het gedrag van de leden van de vereniging hinderlijk is voor het publiek en het mogelijk zelfs in gevaar brengt en dat het gedrag bovendien een verstoring van de openbare orde oplevert en om die reden moet worden verboden. In een kort geding tegen dit besluit komen partijen tot de overeenstemming dat stoepadviezen enkel zijn toegestaan als de kliniekbezoekster wordt benaderd met de beleefde vraag of er belangstelling is voor advies. Daarbij mogen meer gedetailleerde folders worden getoond en, indien de kliniekbezoekster daarmee instemt, worden overhandigd. Plastic embryo's of schokkende foto's van geaborteerde foetussen mogen niet worden getoond. Indien de kliniekbezoekster het adviesaanbod van de actievoerder afwijst, mag zij niet verder worden gestoord, noch door het overhandigen van informatiemateriaal, noch door verdere toenadering.[793]

[787] Ibid, par. 2.3.b.
[788] Ibid.
[789] Ibid.
[790] Ibid, par. 2.3.c.
[791] Ibid.
[792] VG München 12 mei 2016, M 22 K 15.4369.
[793] Ibid.

In 2015 besluit Stadt München de vereniging te verbieden om tijdens de openingstijden van de abortuskliniek het trottoir voor de abortuskliniek te betreden. Leden van de vereniging zouden de eerder gemaakte afspraken niet zijn nagekomen en een groot aantal kliniekbezoekers op grove wijze hebben lastiggevallen. De vereniging gaat in beroep tegen dit nieuwe besluit.[794]

De rechter overweegt dat het besluit van 2015 onwettig is, aangezien het niet op de juiste rechtsgrondslag rust. Evenwel mogen veiligheidsinstanties – bij gebreke van een andere wettelijke bevoegdheid – bevelen uitvaardigen ter voorkoming of beëindiging van gedrag dat een strafbaar feit of een administratieve inbreuk oplevert. Het is een strafbaar feit om een grove onfatsoenlijke handeling te plegen waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor de openbare orde in gevaar wordt gebracht, zo stelt artikel 118, eerste lid, *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG) ('Wet administratieve delicten').[795]

Volgens de rechter vormt een dergelijke rechtsgrondslag in beginsel geen grond voor een totaalverbod op elke vorm van benadering van zwangere vrouwen op het trottoir voor een abortuskliniek. Er moet ruimte blijven voor een 'sensitieve benadering' van de kliniekbezoekster, op een wijze die rekening houdt met haar specifieke situatie. De rechter wijst hier op hetgeen partijen zijn overeengekomen in het kort geding van 2011, wat hij aanduidt met het 'sensitieve adviesmodel' ('sensibles Beratungsmodell').[796] Als vrouwen op een dergelijke sensibele manier worden benaderd, dus als hen gevraagd wordt of zij belangstelling hebben in advies en verder niet worden lastiggevallen als zij dat aanbod afwijzen, betreft het geen strafbare handeling in de zin van artikel 118 OWiG.[797]

De rechter onderbouwt zijn oordeel uitvoerig aan de hand van verschillende betrokken rechten. Allereerst stelt de rechter dat de kliniekbezoekster een algemeen persoonlijkheidsrecht heeft. Zij heeft er recht op dat onmiddellijk vóór de abortus rekening wordt gehouden met haar bijzondere psychologische situatie en dat zij met de nodige gevoeligheid wordt behandeld. Het beschreven sensitieve adviesmodel houdt, aldus de rechter, voldoende rekening met deze specifieke gemoedstoestand en leidt tot een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen en fundamentele rechtswaarden.

Op weg naar een abortuskliniek heeft de vrouw echter niet het recht gespaard te blijven van enige confrontatie met het onderwerp abortus of van enige toespeling daarop, overweegt de rechter.[798] In de eerste plaats kan zij moeilijk vermijden dat zij in de openbare ruimte kinderen of baby's of overeenkomstige beelden, bijvoorbeeld op reclameborden, tegenkomt en aldus in haar conflictsituatie extra psychologische stress ervaart. Wie zich in de openbare ruimte begeeft, wordt ook deel van de communicatieve structuur van deze ruimte. Volgens de rechtbank duldt een open, democratische en pluralistische samenleving in beginsel geen discoursvrije zones. Openbare ruimten waarin de ontmoeting met andere opvattingen en ideeën van meet af aan taboe wordt verklaard, zijn in strijd met de "liberale grondgedachte van een integratieve omgang met conflictsituaties", ook al zou dit in het onderhavige geval voor de vrouw in haar specifieke situatie een extra belasting betekenen. Tegen deze achtergrond kan een totaalverbod op het confronteren van vrouwen met bepaalde standpunten ten opzichte van abortus dus alleen in extreme uitzonderingssituaties worden gerechtvaardigd. Volgens de rechter is een dergelijke uitzonderingssituatie in dit geval niet aanwezig.[799]

De rechter voegt daaraan toe dat de Duitse wet in de fase onmiddellijk voorafgaand aan de abortus vereist dat de kliniekbezoeker door de aborterende arts wordt ondervraagd over de redenen van haar beslissing en dat zij wordt voorgelicht over de betekenis van de ingreep. Een arts is strafbaar wanneer hij dit niet doet.[800] Deze adviesplicht van de aborterende arts is volgens de rechter geen formaliteit, maar een essentieel onderdeel van het wettelijke concept van de grondwettelijk vereiste bescherming van de ongeborene; het gaat verder dan de zuiver medische aspecten van de zwanger-

[794] Ibid.
[795] Ibid, par. 3; artikel 118 lid 1 *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OWiG).
[796] VG München 12 mei 2016, M 22 K 15.4369, par. 3.b.
[797] Ibid.
[798] Ibid, par. 3.aa.
[799] Ibid.
[800] Artikel 218 van het Duitse Wetboek van Strafrecht.

schapsafbreking en omvat de plicht van de arts zich te vergewissen van het zwangerschapsconflict waarin de vrouw zich bevindt.[801] De rechter vervolgt dat de kliniekbezoekster dus onmiddellijk voor de abortus wordt geconfronteerd met haar beslissing tot abortus en met het recht op leven van haar ongeboren kind. Medische advisering kan niet worden gelijkgesteld met advisering door een particuliere vereniging. De rechter overweegt echter dat er in ieder geval een parallel kan worden getrokken indien de particuliere 'stoepadviseur' de "betrouwbaarheid voor correct handelen in de zin van het sensitieve adviesmodel niet kan worden ontzegd". Dit is het geval in de onderhavige zaak.[802]

Tegen deze achtergrond schendt het sensitieve adviesmodel het recht op privacy van de kliniekbezoekster derhalve niet, maar neemt het dat recht volgens de rechter juist serieus. Een belangrijk onderdeel van het adviesmodel is de vraag aan de vrouw of zij al dan niet wenst te worden geraadpleegd over het onderwerp abortus. De vrouw krijgt hier volledige keuzevrijheid. Het model eerbiedigt en versterkt het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw om informatie en hulp te ontvangen. Daarentegen zou een totaalverbod van de autoriteiten op elk contact met de kliniekbezoekster haar de mogelijkheid ontnemen om op een zelfgekozen wijze een andere beslissing te nemen.[803]

De rechtbank overweegt verder dat de inzet voor het ongeboren leven fundamentele juridische steun krijgt van het recht op vrijheid van geloof, geweten en geloofsovertuiging. De vereniging geeft stoepadviezen in het kader van een christelijke missie die specifiek verband houdt met de zorg voor het ongeboren leven. Bij de stoepadviezen wordt de zogenoemde 'stoepadviseur' altijd vergezeld door een zogeheten stille gebedsleider, die bidt voor het ongeboren kind, de moeder en de artsen. In die zin presenteert het stoepadvies van eiseres zich als een door het geloof gestuurde handeling die valt onder de bescherming van de vrijheid van geloof, geweten en belijdenis. Het totale verbod op stoepadviezen tast dit recht aan.[804] Evenwel moet het grondrecht van eiseres op vrijheid van godsdienst in evenwicht te zijn met het algemene persoonlijkheidsrecht van de vrouw. Het beschreven begeleidingsmodel voorziet hierin volgens de rechtbank.[805]

De vereniging kan zich volgens de rechter bovendien beroepen op het recht op vrijheid van meningsuiting. In dit kader verwijst de rechter naar de zaak Annen/Duitsland van het EHRM. Aan de vrijheden van artikel 10 EVRM wordt een bijzonder gewicht toegekend wanneer het algemeen belang in het geding is. Het EHRM en het *Bundesverwaltungsgericht* – de hoogste Duitse federale bestuursrechter – beschouwen het abortusdebat als een zaak van algemeen belang, zodat inbreng van meningen in dit debat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden beperkt.[806] Als men dit relateert aan het beschreven sensitieve adviesmodel wordt volgens de rechter duidelijk dat dit model binnen de beschermingsomvang van de vrijheid van meningsuiting valt.[807]

Een stoepadvies valt volgens de rechter evenwel niet binnen de reikwijdte van het manifestatierecht. Alleen al de verschillende rollen van stille gebedsleider en begeleider sluiten de gemeenschappelijkheid van een manifestatie uit, zo overweegt de rechtbank. Bovendien is het stoepadvies niet gericht op een discussie of proclamatie, maar op het redden van ongeboren leven in de situatie ter plaatse. Ingrijpen op grond van het demonstratierecht is derhalve uitgesloten.[808]

---

[801] VG München 12 mei 2016, M 22 K 15.4369, par. 3.aa.
[802] Ibid.
[803] Ibid.
[804] Ibid, par. 3.bb.
[805] Ibid.
[806] Interessant is overigens dat twee rechters van het EHRM in hun 'joint dissenting opinion' juist bij dit punt een kritische noot plaatsen: 'In the present case, however, we can hardly agree that a public interest threshold is reached when one is talking about ordinary doctors, merely performing their professional duties in strict accordance with the relevant rules, like many other gynaecologists in Germany. What was the interest for the general public – (a) in being deliberately misled about their professional integrity (the first word in the leaflet about their activities was "unlawful"), and (b) in having their clinic's address published on the internet in – to say the least – a very negative context?' Zie dissenting opinion van rechters Yudivska en Jäderblom bij EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, appl.nr. 3690/10 (Annen/Duitsland).
[807] Ibid, 3.cc; EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, appl.nr. 3690/10 (Annen/Duitsland), par. 64.
[808] Ibid, 3.c.

Afsluitend stelt de rechtbank dat een rechtsgrondslag op grond waarvan zelfs een voorzichtige benadering gebaseerd op het sensitieve adviesmodel zou kunnen worden verboden in beginsel niet voorhanden is. Alleen als er sprake is van ernstige schendingen van dit model kan een algeheel verbod op stoepadvies gerechtvaardigd zijn. Dat is hier niet het geval.[809] De rechter wijst het beroep van de vereniging derhalve toe.[810]

4.2 Engeland

In Engeland kunnen activiteiten van individuen of groepen op gespecificeerde plaatsen of in bepaalde gebieden worden beperkt of verboden op basis van zogenaamde bevelen voor de bescherming van de openbare ruimte: 'public spaces protection orders' (PSPO's).[811] Dergelijke PSPO's kunnen door lokale autoriteiten worden uitgevaardigd als deze op redelijke gronden ervan overtuigd zijn dat aan de volgende twee voorwaarden is voldaan: 1) de activiteiten hebben een nadelig effect op de levenskwaliteit van de mensen in de omgeving of het is aannemelijk dat een dergelijk effect zal optreden, en 2) het (aannemelijke) effect van de activiteiten is van blijvende of voortdurende aard, of zal waarschijnlijker van een dergelijke aard zijn, hetgeen de activiteiten onredelijk maakt en de opgelegde beperkingen rechtvaardigt.[812]

Momenteel zijn er in Engeland drie PSPO's van kracht die specifiek betrekking hebben op demonstraties bij abortusklinieken. Deze komen voorts achtereenvolgens aan bod.

4.2.1 Het Londense stadsdeel Ealing

Het eerste PSPO is in 2018 ingevoerd rondom een abortuskliniek in het Londense stadsdeel Ealing.[813] Het PSPO in Ealing kent een 'afgeschermd gebied' ('safe zone'), waarin het verboden is om te protesteren, waarmee gedoeld wordt op 'elke handeling van goedkeuring of afkeuring, of elke poging daartoe, van kwesties die verband houden met abortus'.[814] Verder is het verboden om een kliniekbezoekster of personeelslid te intimideren of lastig te vallen, hen te fotograferen of op te nemen, teksten of beelden weer te geven die direct of indirect verband houden met de zwangerschapsafbreking, of versterkte muziek, stem- of geluidsopnames af te spelen of te gebruiken.[815]

Binnen deze bufferzone is er op circa 100 meter van de ingang van de kliniek een 'aangewezen gebied' ('designated area') ingesteld – een demonstratievak – waar dergelijke gedragingen wel zijn toegestaan, zij het onder voorwaarden. Zo is het niet toegestaan om met meer dan vier personen aanwezig te zijn of individuele posters, teksten of beelden groter dan een A3-papier te presenteren. Ook is het verboden om een boodschap te schreeuwen die verband houdt met de beëindiging van zwangerschap of om versterkte muziek, stem- of geluidsopnamen af te spelen of te gebruiken.[816]

Personen die het PSPO overtreden kunnen een geldboete opgelegd krijgen van maximaal duizend pond (1.158,59 euro).[817] De bufferzone met het daarin gelegen aangewezen gebied rondom de abortuskliniek is geïllustreerd in de onderstaande afbeelding. De rode stippellijn markeert de bufferzone, de groene stippellijn het aangewezen gebied, en de blauwe lijn duidt op de abortuskliniek.

---

[809] Ibid, 3.d.
[810] Ibid, 4.
[811] Artikel 59 en 72 van de *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*; City of York Council, *Decision Session for Housing & Safer Communities. Report of the Interim Director of Plac*e, 17 december 2020, te vinden op: www.democracy.york.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).
[812] Ibid.
[813] Ealing Council Cabinet, *Public Spaces Protection Order (Mattock Lane) 2018*, 10 april 2018, te vinden op: www.ealing.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).
[814] "Any act of approval/disapproval or attempted act of approval/disapproval, with respect to issues related to abortion services, by any means", zie: Ealing Council Cabinet, *Public Spaces Protection Order (Mattock Lane) 2018*, 10 april 2018, te vinden op: www.ealing.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).
[815] Ealing Council Cabinet, *Public Spaces Protection Order (Mattock Lane) 2018.*
[816] Ibid.
[817] Ibid.

Afbeelding 1. PSPO in Ealing, London.[818]

Dit PSPO heeft tot aan het hooggerechtshof van Engeland standgehouden in de zaak Dulgheria & Orthova t. Ealing, een zaak die momenteel dient bij het EHRM.[819] In deze zaak oordeelt het hooggerechtshof dat de anti-abortusdemonstraties de privacy van de abortuskliniekbezoekers ernstig aantasten op een tijdstip en plaats waarop zij het meest kwetsbaar en gevoelig zijn voor ongevraagde aandacht, namelijk vlak voorafgaand aan en direct na afloop van een hoogst persoonlijke medische ingreep.[820] Volgens het hof valt het besluit van een vrouw of zij wel of niet een abortus wil plegen zonder twijfel binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM.[821] Het Hof stelt daartoe onder meer het volgende: "Some are children. Some are victims of rape. Some are carrying foetuses with abnormalities, even fatal abnormalities. Some may not have told friends or family. Their very attendance at the Centre is a statement about highly personal and intimate matters."[822]

Op basis van een afweging van enerzijds artikel 8 EVRM en anderzijds artikelen 9, 10 en 11 EVRM, concludeert het Hooggerechtshof dat de rechten van de abortuskliniekbezoeksters zwaarder wegen dan die van de demonstranten.[823] Het Hof acht de beperkingen van de rechten van de demonstranten noodzakelijk en proportioneel, gelet op het legitieme belang van abortuskliniekbezoeksters onder artikel 8 EVRM.[824] De rechter overweegt daarbij dat er als gevolg van de demonstraties afspraken bij de abortuskliniek regelmatig zijn afgezegd, en er sprake is van aantoonbare psychologische en emotionele schade, hetgeen volgens de rechter mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid van de bezoeksters met zich meebrengt en derhalve een (blijvend) nadelig effect op hun levenskwaliteit heeft.[825] De rechter acht het PSPO daarom noodzakelijk om een billijk evenwicht ('fair balance') tussen de verschillende rechten te vinden. Zonder dit PSPO was er volgens het hooggerechtshof geen billijk evenwicht geweest.[826]

4.2.2 Het Londense stadsdeel Richmond Upon Thames

[818] Deze afbeelding is te vinden op: www.ealing.gov.uk.
[819] *Dulgheriu & Orthova/Ealing LBC* [2019] EWCA Civ 1490; Cornerstone barristers, *Supreme Court refuses permission to appeal on UK's first abortion clinic 'buffer zone*, 11 maart 2020, te vinden op: www.cornerstonebarristers.com (laatstelijk geraadpleegd op 22 maart 2021).
[820] *Dulgheriu & Orthova/ Ealing LBC*, par. 93.
[821] Ibid, par. 53.
[822] Ibid, par. 58.
[823] Ibid, par. 95.
[824] Ibid, par. 72.
[825] Ibid, par. 61, 89.
[826] Ibid, par. 89, 93, 95.

Een tweede PSPO is in 2019 ingevoerd rondom een abortuskliniek in het Londense standsdeel Richmond Upon Thames.[827] Binnen de in dit PSPO ingestelde bufferzone is het verboden om te protesteren, om een kliniekbezoekster of personeelslid te intimideren of lastig te vallen of hen te fotograferen of op te nemen, of om teksten of beelden weer te geven die direct of indirect verband houden met de zwangerschapsafbreking. Anders dan bij het hiervoor besproken PSPO kent dit PSPO in het Londense stadsdeel Richmond Upon Thames geen aangewezen gebied waar dergelijke gedragingen wel mogelijk zijn. Personen die in strijd handelen met het PSPO kunnen een geldboete opgelegd krijgen.[828] Dit PSPO kent een bufferzone die zes straten rondom de abortuskliniek beslaat en ziet er als

volgt uit:

Afbeelding 2. PSPO in Richmond Upon Thames, London.[829]

4.2.3 Fallowfield, Manchester

In 2020 heeft de gemeenteraad van de stad Manchester eveneens een PSPO ingesteld rondom een abortuskliniek.[830] In de in dit PSPO ingestelde bufferzone is het niet toegestaan om te protesteren, om een kliniekbezoekster of personeelslid te intimideren of lastig te vallen, hen zonder toestemming te fotograferen of op te nemen, om teksten of beelden weer te geven of te verspreiden die direct of indirect verband houden met de zwangerschapsafbreking, of om versterkte muziek, stem- of geluidsopnamen af te spelen die betrekking hebben op de goed- of afkeuring van abortus.[831] Er is binnen de bufferzone geen aangewezen gebied waar dergelijke gedragingen wel zijn toegestaan. Deze bufferzone beslaat, in vergelijking met de andere PSPO's, een relatief klein gebied, namelijk circa 160 meter bij circa 160 meter, zie ook onderstaande afbeelding:

[827] London Borough of Richmond upon Thames Council, *The Public Spaces Protection Order (Rosslyn Road) 2019*, 1 april 2019, te vinden op: www.richmond/gov.uk (laatstelijk geraadpleegd op 22 maart 2021).
[828] Ibid.
[829] Afbeelding is te vinden op: www.richomond.gov.uk.
[830] Manchester City Council, *Wynnstay Grove Public Spaces Protection Order*, 9 oktober 2020, te vinden op: www.manchester.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).
[831] Ibid.

Afbeelding 3. PSPO in Fallowfield, Manchester.[832]

4.3 Australië

Anders dan Engeland en Duitsland kent Australië wetgeving waarin abortusbufferzones zijn ingesteld. In vijf van de in totaal zes Australische staten en ook in alle Australische territoria is dergelijke wetgeving van kracht.[833] Deze wetgeving is gericht op het beschermen van de veiligheid, het welzijn, de waardigheid en de privacy van bezoeksters en personeel van abortusklinieken.[834]

In deze Australische staten en territoria is voor iedere kliniek een bufferzone van een omvang van 150 meter rondom de kliniek ingesteld.[835] Hierop zijn twee uitzonderingen.

In de eerste plaats kan in de staat Queensland de omvang van de bufferzone verschillen. Queensland's *Termination of Pregnancy Act 2018* schrijft voor dat er in die staat een bufferzone van 150 meter is rondom iedere abortuskliniek, tenzij de Minister van Volksgezondheid en Ambulancediensten het noodzakelijk acht om de omvang van de bufferzone te verkleinen als die groter is dan noodzakelijk, of juist te vergroten ter bescherming van de bezoekers en het personeel van de abortuskliniek.[836]

Ten tweede schrijft de *Health (Patient Privacy) Amendment Act 2015* in het Australian Capital Territory voor, dat er bij ministeriële verklaring een bufferzone van ten minste 50 meter kan worden ingesteld rondom een abortuskliniek.[837] Daarmee is een bufferzone – anders dan in de andere staten en territoria – niet het uitgangspunt: de minister moet bepalen of een bufferzone daadwerkelijk noodzakelijk is. Bij het bepalen van de grootte van de bufferzone moet de minister ervan overtuigd zijn dat de bufferzone groot genoeg is om de privacy en onbelemmerde toegang van bezoekers van de abortuskliniek te garanderen en dat de bufferzone niet groter dan noodzakelijk is.[838]

Het verschilt per staat of territorium welke gedragingen verboden zijn in de bufferzones, maar doorgaans gaat het om de volgende gedragingen: (i) het belagen, lastigvallen, intimideren, hinderen, bedreigen, hinderen of belemmeren van een kliniekbezoeker, (ii) het protesteren met betrekking tot het onderwerp abortus, hetgeen gezien of gehoord kan worden door een kliniekbezoeker, (iii) het blokkeren van een voetpad, weg of voertuig, of (iv) het opzettelijk maken van een opname ('recording') van een kliniekbezoeker. Sommige staten en territoria verbieden tevens het publiceren van deze opname.[839] In het Australian Capital Territory zijn dergelijke gedragingen enkel verboden tussen '07.00 en 18.00 uur.[840]

De eerste Australische wet inzake bufferzone rondom abortusklinieken, is in 2013 ingevoerd in Tasmanië. Het betreft de *Reproductive Health (Access to Terminations) Act*.[841] Daarop volgde in 2015

---

[832] Afbeelding is te vinden op: www.richmond.gov.uk.

[833] Tasmanië, Victoria, Queensland, South Australia, New South Wales, Northern Territory en Australian Capital Territory hebben deze wetgeving ingevoerd. Western Australia is momenteel bezig met de behandeling van wetgeving inzake abortusbufferzones (op moment van schrijven bij de tweede lezing).

[834] Zie onder andere: artikel 48C van de *Health Care Act 2008* (SA); artikel 11 van de *Termination of Pregnancy Act 2018* (Qld); artikel 98B van de *Public Health Act 2010* (NSW); artikel 186A van de *Public Health and Wellbeing Act 2008* (Vic).

[835] Artikel 9 van de *Reproductive Health (Access to Terminations) Act 2013* (Tas); *Public Health and Wellbeing Amendment (Safe Access) Bill* (Vic), een amendement van de *Public Health and Wellbeing Act 2008* (Vic), artikel 185A-185H; artikel 4 en 14-16 van de *Termination of Pregnancy Law Reform Act 2017* (NT); *Public Health Amendment (Safe Access to Reproductive Health Clinic) Bill 2018* (NSW), een amendement van the *Public Health Act 2010* (NSW), artikel 98A-98F; *Health Care (Safe Access) Amendment Bill 2020* (SA), een amendement van the *Health Care Act 2008* (SA), artikel 48B-48F.

[836] Artikel 11-16 van de *Termination of Pregnancy Act 2018* (Qld).

[837] *Health (Patient Privacy) Amendment Act 2015* (ACT), een amendement van the *Health Act 1993* (ACT), artikel 85-87.

[838] Artikel 86 van de *Health Act 1993* (ACT).

[839] Artikel 9 lid 1 van de *Reproductive Health (Access to Terminations) Act 2013* (Tas); artikel 185B van de *Public Health and Wellbeing Act 2008* (Vic); artikel 14-15 van de *Termination of Pregnancy Law Reform Act* 2017 (NT); artikel 98C-98E van de *Public Health Act 2010* (NSW); artikel 48D van de *Health Care Act 2008* (SA); article 11-16 *Termination of Pregnancy Act 2018* (Qld).

[840] Artikel 85-87 van de *Health Act 1993* (ACT).

[841] Artikel 9 van de *Reproductive Health (Access to Terminations) Act 2013* (Tas).

een vergelijkbare wet in Victoria.[842] Deze wetten, waarin bufferzones van 150 meter zijn ingesteld rondom abortusklinieken, zijn in 2019 getoetst in de samengevoegde zaak *Clubb t. Edwards; Preston t. Avery*.[843] Hierin stond de vraag centraal of de bufferzone een onevenredige inbreuk maakt op de 'vrijheid van politieke communicatie' van demonstranten.

Het Hooggerechtshof van Australië overweegt in deze zaak dat"a discussion between individuals of the moral or ethical choices to be made by a particular individual is not to be equated with discussion of the political choices to be made by the people of the Commonwealth as the sovereign political authority. That is even so when the choice to be made by a particular individual may be politically controversial".[844] Desalniettemin verklaart het Hof het beroep ontvankelijk, omdat, zo overweegt het Hof, er bij politiek omstreden kwesties een dunne lijn bestaat tussen een meningsuiting gericht op het wijzigen van wetgeving of beleid enerzijds en een meningsuiting gericht op de morele keuze van een individu .[845]

Vervolgens verwerpt het Hooggerechtshof het argument dat het protesteren over het onderwerp abortus – hetgeen verboden is volgens de wetgeving – de anti-abortuszijde van het debat zwaarder belast dan de pro-abortuszijde.[846] Het verbod is volgens het Hof 'standpuntneutraal', aangezien het elk gedrag verbiedt dat betrekking heeft op abortus. Het 'kwaad' ('mischief') waartegen het verbod is gericht, namelijk de bemoeienis van demonstranten met bezoekers van een abortuskliniek, kan evenzeer komen van gedrag van pro-abortusdemonstranten als van anti-abortusdemonstranten.[847]

Verder overweegt het Hof dat het argument dat een politieke meningsuiting niet kan worden beperkt om 'ongemak' of 'gekwetste gevoelens' te veroorzaken, niet opgaat in de onderhavige situatie. Suggesties van die strekking kunnen volgens het Hof 'enige aantrekkingskracht hebben' in de context van publieke conflicten tussen commerciële of industriële rivalen, of in de context van een politiek debat tussen deelnemers die ervoor kiezen een publieke controverse aan te gaan. Maar dit is niet het geval in een context waarin personen die zich bezighouden met een private gezondheidskwestie en in een kwetsbare positie verkeren, worden onderworpen aan gedrag dat ertoe kan leiden dat zij afzien van medisch advies en medische hulp.[848]

Het Hof concludeert dat het 'communicatieverbod' ten aanzien van abortus proportioneel is, omdat het verbod gelding heeft in een beperkte zone.[849] Daarnaast is niet bewezen dat de protesten ter plaatse 'bijzonder doeltreffend' zijn voor politieke communicatie over abortus.[850] Anti-abortusdemonstranten kunnen hun boodschap overal buiten de bufferzone overbrengen.[851] Binnen deze zones is de impact op de privacy van kliniekbezoekers bovendien het grootst. Daarom overweegt het Hof dat 'the legitimate purpose which justifies the burden is at its strongest within the perimeter of the safe access zones'.[852] De wetgeving weet om die reden de juiste balans te vinden, door te zorgen dat abortuskliniekbezoekers niet 'gevangen worden gehouden' door een 'ongevraagde politieke boodschap' in de bufferzone.[853] Een kleinere bufferzone zou niet voldoende effectief zijn in het voorkomen hiervan.[854] Derhalve verwerpt het Hooggerechtshof het beroep van Clubb en Preston.[855]

---

[842] *Public Health and Wellbeing Amendment (Safe Access) Bill* (Vic), een amendement van *the Public Health and Wellbeing Act 2008* (Vic), artikel 185A-185H.
[843] *Clubb/Edwards; Preston/Avery* [2019] HCA 11.
[844] Ibid, par. 29.
[845] Ibid, par. 37.
[846] Ibid, par. 52.
[847] Ibid, par. 56, 120-123.
[848] Ibid, par. 59, 124.
[849] Ibid, par. 78-79, 127; M. Clark, *Clubb v Edwards; Preston v Avery*, 18 april 2019, te vinden op: www.blogs.unimelb.edu.au (laatst geraadpleegd op 6 april 2021).
[850] *Clubb/Edwards; Preston/Avery,* par. 81.
[851] Ibid, par. 81-95.
[852] Ibid, par. 82.
[853] Ibid, par. 99-100; Clark, *Clubb v Edwards; Preston v Avery*.
[854] *Clubb/Edwards; Preston/Avery*, par. 100.
[855] *Clubb/Edwards; Preston/Avery,* par. 103, 129.

4.4 Canada

Net als in Australië zijn in meerdere Canadese provincies – zes in totaal – wetten geïntroduceerd waarin bufferzones rondom abortusklinieken zijn ingesteld.[856] Canada kent een geschiedenis van vrij hevige protesten bij abortusklinieken en van geweld tegen dokters die abortusdiensten verlenen. Aanleiding voor het instellen van de eerste abortusbufferzonewet was het neerschieten van een dokter in 1995.[857] In Canada worden bufferzones daarom niet enkel rondom abortusklinieken ingesteld, maar ook rondom de woningen ('residences') en werkplekken ('offices') van artsen die abortusdiensten verlenen. Het doel van de wetgeving is het beschermen van de toegang tot gezondheidszorg en het respecteren van de waardigheid en privacy van kliniekbezoekers en medewerkers.[858]

De wijze waarop abortusbufferzones zijn vormgegeven, vertoont overeenkomsten met de wijze waarop dat in Australië is gedaan. Zo schrijven de wetten van sommige provincies voor dat bij iedere abortuskliniek in de provincie een bufferzone geldt, terwijl de wetten van andere provincies de bevoegdheid bieden aan bestuursorganen om zelf bij verordening een bufferzone in te stellen. Ook verschilt de grootte van de zones per provincie. Hieronder zetten we de abortusbufferzoneregelingen van de zes Canadese provincies die een dergelijke regeling kennen uiteen.

De provincies Brits-Columbia en Newfoundland & Labrador kennen drie verschillende categorieën van bufferzones. (1) Rondom de werkplek van iedere abortusarts is een bufferzone van 10 meter ingesteld die kan worden uitgebreid tot 20 meter.[859] (2) Rondom de woning van iedere abortusarts geldt een bufferzone van 160 meter.[860] (3) Rondom iedere abortuskliniek kan per verordening een bufferzone worden ingesteld door de luitenant-gouverneur in de raad ('Lieutenant Governor in Council', enigszins vergelijkbaar met de Commissaris van de Koning in Nederland). De omvang hiervan is 50 meter, tenzij de luitenant-gouverneur anders bepaalt.[861]

In de provincie Ontario geldt een bufferzone van 50 meter voor iedere abortuskliniek, die tot 150 meter kan worden uitgebreid.[862] De Minister van Justitie ('Attorney General') van deze provincie kan bij verordening voor andere abortusfaciliteiten, zoals ziekenhuizen, een abortusbufferzone van 150 meter instellen.[863] Om woningen van 'beschermde dienstverleners' ('protected service providers') is bij wet een bufferzone van 150 meter ingesteld.[864]

Net zoals in de provincie Ontario schrijven de wetten van de provincies Alberta en Nova Scotia voor iedere abortuskliniek een bufferzone van 50 meter voor, die uitgebreid kan worden tot 150

[856] Deze wetgeving is momenteel van kracht in: Brits-Columbia, Newfoundland and Labrador, Ontario, Quebec, Alberta en Nova Scotia.

[857] Abortion Rights Coalition of Canada, *Safe Access Zone Laws and Court Injunctions in Canada*, 1 juni 2017, te vinden op: www.arcc.cdac.ca (laatst geraadpleegd op 7 april 2021), p. 1-4.

[858] Zie bijvoorbeeld de preambule van de *Access to Abortion Services Act 1995* (BC) of artikel 1 van de *Safe Access to Abortion Services Act 2017* (Ont).

[859] Artikel 7 van de *Access to Abortion Services Act 1995* (BC); artikel 8 van de *Access to Abortion Services Act 2016* (NL).

[860] Artikel 6 van de *Access to Abortion Services Act 1995* (BC); artikel 7 van de *Access to Abortion Services Act 2016* (NL).

[861] Artikel 1 van de *Access to Abortion Services Act 1995* (BC) stelt: "'facility' means a hospital, clinic or doctor's office in which abortion services are provided". Zie ook artikel 5 van deze wet, en artikel 6 van de *Access to Abortion Services Act 2016* (NL).

[862] Met 'klinieken' wordt gedoeld op: "a place, other than a place in a hospital, whose primary purpose is to provide abortion services". Zie artikel 2 en 6 van de *Safe Access to Abortion Services Act 2017* (Ont).

[863] Artikel 2 en 6 van de *Safe Access to Abortion Services Act 2017 (*Ont). Met 'faciliteiten' ('facilities') wordt bedoeld: "(a) a place, other than a clinic, where abortion services are provided including, for greater certainty, a hospital, health centre or pharmacy where abortion services are provided, or (b) the office of a person who is a protected service provider".

[864] Artikel 2 en 7 van de *Safe Access to Abortion Services Act 2017* (Ont). Beschermde dienstverleners zijn: "(a) a person who works at a clinic, or (b) a person who provides, or assists in the provision of, abortion services and who is, (i) a member of the College of Physicians and Surgeons of Ontario, (ii) a member of the College of Nurses of Ontario, (iii) a member of the Ontario College of Pharmacists who holds a certificate of registration as a pharmacist, or (iv) a regulated health professional prescribed for the purpose of this subclause".

meter.[865] Verder verlenen zij de bevoegdheid aan bestuursorganen om rondom de woning en de werkplek van een abortusarts een zone van 160 meter respectievelijk 20 meter in te stellen.[866]

In de bovengenoemde vijf provincies is doorgaans het volgende gedrag in de bufferzones verboden gesteld: (i) protesteren, (ii) voortdurend of herhaaldelijk observeren van een patiënt, arts of dienstverlener, of de woningen of gebouwen waar abortusdiensten worden verleend, (iii) iemand verzoeken geen abortus te laten plegen of daarbij te helpen, bijvoorbeeld door deze persoon te intimideren of zijn of haar doorgang te verhinderen, (iv) een patiënt, arts of dienstverlener opnemen ('to record') en die opname verspreiden, of (v) een arts of dienstverlener lastigvallen.[867]

In de provincie Quebec wijkt de wetgeving inzake abortusbufferzones wat meer af van die van de vijf eerder beschreven provincies. In deze Canadese provincie geldt er binnen een zone van 50 meter rondom iedere abortuskliniek een verbod op demonstreren of gedrag dat als doel heeft (i) een vrouw ervan te weerhouden een abortus te plegen of haar keuze te veroordelen, of (ii) een persoon ervan te weerhouden abortusservices te verstrekken, of die keuze te veroordelen.[868] Verder is het niet toegestaan om de toegang tot een abortuskliniek te verhinderen.[869] In tegenstelling tot de vijf eerder beschreven provincies kent Quebec geen wettelijke regeling inzake bufferzones rondom de woning of werkplek van een abortusarts.

De abortusbufferzonewet van Brits-Columbia – deze provincie was overigens de eerste van de Canadese provincies met een dergelijke regeling – is door het Hooggerechtshof van Brits-Columbia getoetst in de zaak R. t. Lewis van 1996.[870] In deze zaak overweegt het Hooggerechtshof dat de wet van Brits-Columbia een inbreuk maakt op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals beschermd door het Canadese Handvest van Rechten en Vrijheden.[871] Deze inbreuk is echter gerechtvaardigd met het oog op artikel 1 van het Canadese Handvest, dat een afweging tussen rechten mogelijk maakt.[872] Volgens het Hooggerechtshof is het duidelijk dat de regering die de wet heeft uitgevaardigd openlijk een pro-abortusstandpunt inneemt en dat de wet niet inhoudsneutraal is in zijn inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Gelet op de mogelijke afweging van rechten uit artikel 1 van het Canadese Handvest, vervolgt het Hof dat "those facts do not fatally taint the legislation".[873]

Met betrekking tot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de kliniekbezoekers overweegt het Hof het volgende: "It is no answer to say, as was said in court, that by selecting this clinic a woman accepts a loss of privacy because everyone knows the nature of the premises. It is the protesters who approach the women, drawing attention to them when they enter the clinic".[874] Volgens het Hof is het niet zozeer de bedoeling dat het choqueren, veroorzaken van leed en het opwekken van 'gewetenswroeging' ('triggering conscience') door demonstranten wordt ontmoedigd. Echter, het ongevraagde gebruik van dergelijke 'instrumenten' op een publiek dat de boodschap niet kan negeren of vermijden behalve door de medische dienst te vermijden, dient wel te worden ontmoedigd.[875] Dergelijke ongevraagde en ongewenste ontmoetingen voor de abortuskliniek zijn volgens het Hof in strijd met de waardigheid van de vrouw en kunnen leiden tot "a departure from the ideal state for medical service of calm and relaxation".[876] Daarom stelt het Hof dat de doelstelling van gelijke toe-

[865] Artikel 6 van de *Protecting Choice for Women Accessing Health Care Act 2018* (Alta); artikel 7 van de *Protecting Access to Reproductive Health Care Act 2020* (NS).
[866] Artikel 7 en 8 van de van de *Protecting Choice for Women Accessing Health Care Act 2018* (Alta); artikel 8 en 9 van de *Protecting Access to Reproductive Health Care Act 2020* (NS).
[867] Artikel 6 van de *Protecting Choice for Women Accessing Health Care Act* 2018(Alta); artikel 3 van de *Protecting Access to Reproductive Health Care Act 2020* (NS); artikel 2-4 van de *Access to Abortion Services Act 1995* (BC); artikel 3-5 van de *Access to Abortion Services Act* 2016 (NL); artikel 3-5 van de *Safe Access to Abortion Services Act* 2017 (Ont).
[868] Artikel 16.1 van de *Act respecting health services and social services (Que).*
[869] Artikel 9.2 van de *Act respecting health services and social services (Que).*
[870] *R./Lewis* [1996] CanLII 3559 (BC S.C.).
[871] Ibid, par. 65, 71.
[872] Ibid, par. 91.
[873] Ibid.
[874] Ibid, par. 100.
[875] Ibid, par. 106.
[876] Ibid, par. 107.

gang tot abortusservices, het respecteren van de privacy en waardigheid van kliniekbezoekers en het beschermen van de veiligheid van werknemers van de kliniek een doel is dat de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging legitimeert.[877]

Vervolgens gaat het Hooggerechtshof alternatieve methoden bij na waarop deze doelstelling bereikt zou kunnen worden, zoals via een rechterlijk bevel, en concludeert dat de wetgevende weg de voorkeur verdient: "one cannot deny the advantage of addressing issues such as the one before the court through legislation by duly elected representatives conversant with the public debate, accessible to lobby groups and individuals and accountable through the election process".[878] Bovendien behoort de omvang van de bufferzone volgens het Hof 'tot de minst ingrijpende wetgevingsreacties' op het bereiken van de doelstelling.[879] Een reductie van de 50 meter-bufferzone tot bijvoorbeeld 20 meter zou de vrijheid van meningsuiting van demonstranten niet significant versterken, aangezien het hun doel is om de kliniekbezoekers zo dicht mogelijk bij de kliniek aan te spreken.[880] Het creëren van een aangewezen demonstratievak in een grotere bufferzone is volgens het Hof bovendien lastig te handhaven. Zo'n vak kan bovendien zorgen voor verwarring en maakt wellicht een nog verstrekkendere inbreuk op de rechten van de demonstranten.[881] Gelet op de beperkte mogelijkheden van vrouwen om abortusdiensten te verkrijgen concludeert het Hof dat de wet in Brits-Columbia een evenredige reactie is op de problemen veroorzaakt door anti-abortusprotesten.[882]

Tot slot overweegt het Hof met betrekking tot de proportionaliteit van de wet dat de wet niet in de weg staat aan demonstraties buiten de bufferzone. Het identificeren, targeten en 'gevangenhouden' ('identification, targeting and captivity') van kliniekbezoekers direct voor de kliniek veroorzaakt bovendien veel (psychologische en emotionele) schade.[883] Daar voegt het Hof aan toe dat de vrijheid van meningsuiting zowel de zender als de ontvanger ten goede zou moeten komen.[884] Daartoe overweegt het dat: "when a person is 'captive', much of the value of freedom of expression is lost".[885] De boodschap van sommige demonstranten en flyers is daarnaast soms overdreven, kan een verkeerde voorstelling van zaken schetsen en is vaak beledigend in toon en inhoud.[886] Daarom concludeert het Hof dat de vrijheid van meningsuiting in deze zaak geen voorbeeld is van die vrijheid 'at its highest value', en dat de kern van de vrijheid van meningsuiting niet wordt geraakt.[887]

Gelet op de fundamentele waarde van gezondheidszorg in de Canadese samenleving, sluit het Hooggerechtshof af met de volgende overweging: "A woman's right to access health care without unnecessary loss of privacy and dignity is no more than the right of every Canadian to access health care."[888] De wet van Brits-Columbia houdt derhalve stand.[889]

4.5 De Verenigde Staten

Deze rechtsverkennende analyse sluiten wij af met een beschrijving van de beperkingsmethoden in de Verenigde Staten. Abortus is een zeer controversieel sociaal en politiek onderwerp in de Verenigde Staten.[890] In het verleden zijn er talrijke arrestaties verricht bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken en zijn deze klinieken regelmatig het doelwit van gewelddadige aanvallen.[891]

[877] Ibid, par. 101, 149.
[878] Ibid, par. 119.
[879] Ibid, par. 126.
[880] Ibid, par. 127.
[881] Ibid.
[882] Ibid, par. 131.
[883] Ibid, par. 142.
[884] Ibid, par. 137.
[885] Ibid, par. 139.
[886] Ibid, par. 141.
[887] Ibid, par. 143.
[888] Ibid, par. 148.
[889] Ibid, par. 149.
[890] Pridemore & Freilich 2007, p. 611.
[891] Waaronder brandstichtingen, bomaanslagen, aanvallen met boterzuur ('butyric acid attacks') en de moord op abortusaanbieders. Zie: Jacobsen & Royer 2011, p. 198.

Het beschermen van bezoekers van abortusklinieken krijgt daarom veel aandacht in de Verenigde Staten. Op federaal niveau is de *Freedom of Access to Clinic Entrances Act 1994* (FACE) ingevoerd.[892] Deze wet verbiedt het hinderen van en het (dreigen met) gebruik van geweld tegen kliniekbezoekers en medewerkers, met als doel hen opzettelijk te verwonden, intimideren of belemmeren. Ook het opzettelijk beschadigen of vernielen van de eigendommen van een abortuskliniek is verboden.[893] In veel staten van de VS zijn bufferzones rondom abortusklinieken ingesteld.[894] Dit kan via het aanvragen van een civielrechtelijk verbod bij de rechter of middels het aannemen van lokale verordeningen ('ordinances'). De bufferzones verschillen vaak in omvang, en zijn aanzienlijk minder omvangrijk dan de bufferzones in Australië en Canada.[895]

In de Verenigde Staten worden twee vormen van bufferzones gehanteerd: 'vaste' bufferzones ('fixed buffer zones') en 'zwevende' bufferzones ('floating buffer zones'). Vaste bufferzones zijn de bufferzones die tot nu toe in ons onderzoek de revue zijn gepasseerd: zones die een vast gebied rondom een abortuskliniek beslaan, waar bepaald gedrag is verboden.[896] Zwevende bufferzones creeren daarentegen een 'zwevende' zone rondom specifieke personen – doorgaans gaat het om kliniekbezoekers en -medewerkers –die zich in de buurt van een abortuskliniek bevinden. In deze zwevende zone is het verboden om die persoon te benaderen.[897] Zwevende bufferzones vormen als het ware een 'veiligheidsbubbel'. Sommige staten in de VS hebben zowel een vaste als een zwevende bufferzone bij abortusklinieken ingesteld.[898] Aan de hand van twee toonaangevende rechtszaken van het Hooggerechtshof van de Verenigde Staten over de constitutionaliteit van vaste en zwevende bufferzones besteden we hieronder nader aandacht aan beide soorten bufferzones.

4.5.1 McCullen t. Coakley

In 2014 oordeelt het Hooggerechtshof in *McCullen t. Coakley* dat een bufferzone van circa 11 meter een te grote inbreuk vormt op het recht van vrijheid van meningsuiting.[899] Het betreft de bufferzone ingevoerd door de staat Massachusetts, waarin het verboden was om 'zich willens en wetens op een openbare weg of trottoir te bevinden', met uitzondering van bepaalde categorieën van personen.[900] De verzoekers in de zaak konden als gevolg van de bufferzone niet langer een gesprek aangaan met de kliniekbezoekers of hen flyers aanbieden en besloten om die reden de zone aan te vechten.

Het Hooggerechtshof overweegt in deze zaak allereerst dat openbare wegen en trottoirs als 'traditionele publieke fora' ('traditional public fora') een historische rol innemen als plaatsen voor discussie en debat en daarom relevant zijn voor het recht van vrijheid van meningsuiting.[901] Het Hof voegt daar het volgende aan toe:

> 'With respect to other means of communication, an individual confronted with an uncomfortable message can always turn the page, change the channel, or leave the Web

[892] Zie voor de achtergrond van deze wet: Sendek 1996.
[893] Sectie B van de *Freedom of Access to Clinic Entrances Act 1994.*
[894] Zie voor een uitgebreid overzicht van de maatregelen ingevoerd door de verschillende Amerikaanse staten: National Abortion Federation, *Legal Remedies to Address Clinic Violence and Harassment. A Handbook for NAF Members*, januari 2014, te vinden op: www.prochoice.org (laatst geraadpleegd op 8 april 2021).
[895] Ibid.
[896] National Abortion Federation, *Legal Remedies to Address Clinic Violence and Harassment. A Handbook for NAF Members*, p. 6.
[897] Ibid, p. 6-7.
[898] Dit is bijvoorbeeld het geval in Pittsburgh, Pennsylvania. Binnen een afstand van 4,5 meter van de abortuskliniek is het daar verboden "to knowingly congregate, patrol, picket or demonstrate", met uitzondering van bepaalde categorieën van personen. Daarnaast is het in een straal van 30 meter om de abortuskliniek heen verboden om een persoon binnen 2,5 meter te benaderen "for the purpose of passing a leaflet, displaying a sign, or engaging in oral protest, education or counselling". Zie: *Code of Ordinances City of Pittsburgh, Pennsylvania,* sectie 623.03. Voor andere voorbeelden, zie: National Abortion Federation, *Legal Remedies to Address Clinic Violence and Harassment. A Handbook for NAF Members.*
[899] *McCullen/Coakley* [2014] 573 U.S. 464.
[900] Ibid, p. 3; sectie 120E½ van *Massachusetts General Laws Annotated* (Supp. 2007).
[901] *McCullen/Coakley* [2014] 573 U.S. 464, p. 8.

> site. Not so on public streets and sidewalks. There, a listener often encounters speech he might otherwise tune out. In light of the First Amendment's purpose "to preserve an uninhibited marketplace of ideas in which truth will ultimately prevail," (…), this aspect of traditional public fora is a virtue, not a vice.'[902]

Volgens het Hof zijn de mogelijkheden om, gelet op het traditionele 'open karakter' van publieke straten en trottoirs, de vrijheid van meningsuiting op dergelijke plaatsen te beperken zeer beperkt.[903] Bovendien mag er niet op de inhoud worden beperkt: "As a general rule, in such a forum the government may not "selectively . . . shield the public from some kinds of speech on the ground that they are more offensive than others.""[904] In beginsel kan er in openbare ruimten enkel een redelijke beperking opgelegd worden als deze beperking inhoudsneutraal is, een relevant overheidsdoel dient en daarbij niet verder gaat dan strikt noodzakelijk ('narrowly tailored to serve a significant governmental interest'), en ruime alternatieve manieren van communicatie openlaat ('leave open ample alternative channels for communication of the information').[905]

Het Hof overweegt dat de beperking inhoudsneutraal is.[906] De inhoud wordt immers niet meegewogen bij de beoordeling of een beperking noodzakelijk is en "a facially neutral law does not become content based simply because it may disproportionately affect speech on certain topics".[907] De beperking is echter niet 'narrowly tailored', omdat het de vrijheid van meningsuiting van de verzoekers meer belemmerd dan noodzakelijk is om de legitieme overheidsbelangen te dienen.[908] Sommige vormen van meningsuiting, zoals het voeren van een normaal gesprek of het flyeren op een openbaar trottoir, zijn volgens het Hof historisch gezien nauwer verbonden met het overbrengen van ideeën dan andere vormen van meningsuiting.[909] Daarmee vormt de bufferzone een significante belasting op het recht van vrijheid van meningsuiting.[910] Bovendien waren er volgens het Hof alternatieve maatregelen voorhanden die geen personen uitsluiten in gebieden die van oudsher openstaan voor meningsuiting en debat. Het Hof noemt in dit verband als voorbeelden het invoeren van wetgeving vergelijkbaar met de hiervoor besproken federale *Freedom of Access to Clinic Entrances Act 1994*, op grond waarvan het onder meer verboden is om kliniekbezoekers en medewerkers te hinderen of te bedreigen, en het afdwingbaar maken daarvan via de civiele rechter.[911] De staat Massachusetts heeft volgens het Hof niet bewezen dat de legitieme belangen niet kunnen worden bereikt met dergelijke alternatieve maatregelen.[912]

Het Hooggerechtshof concludeert derhalve dat de bufferzone van Massachusetts in strijd is met het recht van vrijheid van meningsuiting, omdat er gekozen is voor "the extreme step of closing a substantial portion of a traditional public forum to all speakers", zonder het probleem te adresseren via alternatieve wegen die het 'traditionele publieke forum' wel openlaten voor debat en meningsuiting.[913]

De staat Massachusetts heeft zijn wetgeving naar aanleiding van deze rechtszaak gewijzigd. Sinds 2014 kunnen demonstranten het bevel krijgen zich terug te trekken tot circa 8 meter van de ingang van de abortuskliniek, wanneer zij die ingang tijdens openingsuren aanzienlijk hebben belemmerd. Dit bevel heeft een duur van maximaal 8 uur.[914]

---

[902] Ibid, p. 8-9.
[903] Ibid, p. 9.
[904] Ibid.
[905] Ibid.
[906] Ibid, p. 18.
[907] Ibid, p. 12.
[908] Ibid, p. 23.
[909] Ibid, p. 21.
[910] Ibid, p. 22.
[911] Ibid, p. 24-27.
[912] Ibid, p. 28.
[913] Ibid, p. 30.
[914] Sectie 120E½ van *Massachusetts General Laws Annotated* (Supp. 2014).

4.5.2 Hill t. Colorado

Zoals gezegd kent men in de Verenigde Staten naast de 'vaste' bufferzones de zogenaamde 'zwevende' bufferzones ('floating buffer zones'). De constitutionaliteit van deze bufferzones is door het Hooggerechtshof getoetst in 2000, in de zaak *Hill t. Colorado*.[915] De staat Colorado had een zwevende bufferzone ingevoerd waarin het verboden was om in een straal van 30 meter van de abortuskliniek bewust binnen een afstand van 2,5 meter van een persoon te komen, met als doel deze persoon een folder te geven, een bord te tonen, te onderwijzen, raad te geven of mondeling te protesteren.[916]

In *Hill t. Colorado* concludeert het Hooggerechtshof dat het statuut van de staat Colorado, waarin de zwevende bufferzone was geïntroduceerd, een juiste balans slaat tussen de constitutioneel verankerde rechten van 'wetsgetrouwe' ('law-abiding') sprekers en de belangen van 'onwillige' ('unwilling') luisteraars.[917]

Allereerst zijn de belangen van de demonstranten in verband met de vrijheid van meningsuiting volgens het Hof enerzijds duidelijk en onbetwist. Anderzijds is het een traditionele bevoegdheid van de staat om de gezondheid en veiligheid van burgers te beschermen, hetgeen de speciale aandacht voor de onbelemmerde toegang tot zorgfaciliteiten en het voorkomen van trauma's voor patiënten kan rechtvaardigen.[918] Het is volgens het Hof bovendien belangrijk om een onderscheid te maken tussen beperkingen van het recht van een spreker die zich tot een receptief publiek richt, en beperkingen die luisteraars beschermen tegen ongewenste communicatie. Het statuut van Colorado betreft enkel de tweede beperkingsvorm, zo overweegt het Hof.[919]

Verder omvat de bescherming die het recht op vrijheid van meningsuiting biedt aan beledigende boodschappen niet altijd beledigende taal die zo indringend is dat het onwillige publiek zich er niet aan kan onttrekken. In dat kader stelt het Hof dat "[i]t may not be the content of the speech, as much as the deliberate 'verbal or visual assault,' that justifies proscription."[920] Bovendien verschilt het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer sterk per situatie: "It is far less important when "strolling through Central Park" than when "in the confines of one's own home," or when persons are "powerless to avoid".[921] Uit het Eerste Amendement volgt volgens het Hooggerechtshof niet dat van patiënten van medische instellingen kan worden gevraagd dat zij enorme inspanningen ('Herculean efforts') verrichten om aan politieke protesten te ontkomen.[922] Het 'recht om alleen gelaten te worden' kan gekarakteriseerd worden als "the most comprehensive of rights and the right most valued by civilized men", zo overweegt het Hof.[923] Dit recht om alleen gelaten te worden moet worden afgewogen tegen het recht van anderen om hun mening te uiten. Echter, niemand heeft het recht om zelfs 'goede' ideeën op te dringen aan een onwillige luisteraar.[924]

Het Hooggerechtshof past vervolgens dezelfde toets toe als in *McCullen t. Coakley* en concludeert dat het statuut van Colorado statuut inhoudsneutraal is, aangezien de gestelde beperkingen zien op alle demonstranten en niet enkel op anti-abortusdemonstranten.[925] Bovendien reguleert het statuut geen vormen van meningsuiting, maar enkel de plaats waar die meningsuiting plaatsvindt.[926] Het statuut dient ook een relevant overheidsdoel en gaat daarbij niet verder dan strikt noodzakelijk, en laat genoeg ruimte voor alternatieve vormen van meningsuiting.[927] Het statuut weerhoudt een demonstrant er enkel van om binnen 2,5 meter van een abortuskliniekbezoekers een boodschap over

[915] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 735.
[916] sectie 18-9-122(3) van *Colorado Revised Statutes 1993*.
[917] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 714.
[918] Ibid, p. 714-715.
[919] Ibid, p. 715-716.
[920] Ibid, p. 716; *Erznoznik/Jacksonville* [1975] 422 U. S. 205.
[921] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 716.
[922] Ibid.
[923] Ibid, p. 717; *Olmstead/United States* [1928] 277 U. S. 438, 478 (Brandeis, J., dissenting opinion).
[924] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 718.
[925] Ibid, p. 719.
[926] Ibid.
[927] Ibid, p, 726.

te brengen die deze bezoeker niet wil horen.[928] De bufferzone van 2,5 meter maakt het bovendien nog steeds mogelijk om een gesprek te voeren "at a normal conversational distance" en borden van demonstranten kunnen ook nog steeds worden gelezen.[929] Daarnaast kan de demonstrant volgens het statuut op één plaats blijven staan, terwijl andere personen binnen een afstand van 2,5 meter passeren zonder dat de demonstrant het statuut overtreedt. Het vereiste dat de demonstrant de zone van 2,5 meter 'bewust' dient te betreden, beschermt tot slot het onopzettelijk overtreden daarvan.[930]

Volgens het Hof is het überhaupt de vraag of de zwevende bufferzone een belemmering vormt voor sprekers om hun boodschap over te brengen. De meest agressieve en luidruchtige demonstranten kunnen immers worden aangemoedigd hun toon te matigen, waardoor het gemakkelijker wordt voor wetsgetrouwe en bedachtzame stoepadviseurs ('sidewalk counselors') om zich te laten horen.[931]

Tot slot is het relevant om de locatie waar de beperkingen gelden mee te nemen in de overweging, overweegt het Hooggerechtshof. Staten en gemeenten hebben volgens het Hof een aanzienlijk belang ('substantial interest') in het handhaven van activiteiten op bepaalde publieke en private plaatsen, zoals bij scholen en rechtbanken. Ook zorginstellingen hebben te maken met unieke problemen ('unique concerns').[932] Hierbij verwijst het Hooggerechtshof naar een overweging uit een eerdere zaak:

> "Hospitals, after all, are not factories or mines or assembly plants. They are hospitals, where human ailments are treated, where patients and relatives alike often are under emotional strain and worry, where pleasing and comforting patients are principal facets of the day's activity, and where the patient and [her] family ... need a restful, uncluttered, relaxing, and helpful atmosphere."[933]

Personen die zorginstellingen willen betreden bevinden zich vaak in een bijzonder kwetsbare fysieke en emotionele positie, overweegt het Hooggerechtshof. Colorado heeft hier rekening mee gehouden door de zwevende bufferzone in te voeren.[934] Het Hof komt dan ook tot de conclusie dat het statuut van de staat Colorado op dit punt rechtmatig is.[935]

Naar aanleiding van deze rechtszaak hebben meerdere Amerikaanse staten het voorbeeld van Colorado gevolgd door zwevende bufferzones van een vergelijkbare grootte in te voeren.[936]

5. Toetsing beperkingen aan internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader

In deze paragraaf toetsen we de in paragraaf 3 besproken Nederlandse praktijk, rechtspraak en literatuur aan het verdragsrechtelijk en grondwettelijk kader. Bovendien gaan we na of het recht van de in paragraaf 4 geanalyseerde landen inspiratie biedt voor oplossingen die passen binnen het in paragraaf 2 geschetste internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.1 volgt een toetsing van de methode waarin het gedrag van actievoerders in de nabijheid van abortusklinieken niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht wordt geschaard, waarna paragraaf 5.2 de beperkingen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties bespreekt. Paragraaf 5.3 toetst de mogelijkheid van het instellen van een

[928] Ibid, p. 734.
[929] Ibid, p. 726-727.
[930] Ibid, p. 727.
[931] Ibid.
[932] Ibid, p. 728; *NLRB/Baptist Hospital, Inc*. [1979], 442 U. S. 773, p. 783-784.
[933] *NLRB/Baptist Hospital, Inc*. [1979], 442 U. S. 773, p. 783-784; *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 728-729.
[934] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 729.
[935] Ibid, p. 735.
[936] Zie voor voorbeelden: National Abortion Federation, *Legal Remedies to Address Clinic Violence and Harassment. A Handbook for NAF Members.*

civielrechtelijk verbod. In paragraaf 5.4 wordt het beperken van het demonstratierecht via de strafrechtelijke weg geanalyseerd. Tot slot volgt in paragraaf 5.5 een toetsing van de methode van het afwegen van grondrechten als grondslag voor het beperken van demonstraties.

5.1 Niet onder reikwijdte van demonstratierecht

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland van 21 juli 2020 oordeelt de rechter 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. Om die reden valt dit gedrag volgens de rechter niet onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid.[937] Ook in andere landen, zoals Duitsland, wordt deze redenering gehanteerd. In de uitspraak van het Verwaltungsgericht van München van 12 mei 2016 overweegt de Duitse rechter dat het stoepadvies niet is gericht op een discussie of proclamatie, maar op het redden van ongeboren leven in de situatie ter plaatse.[938]

Het voordeel van het niet scharen van het aanspreken van individuele kliniekbezoekers onder het demonstratierecht, is dat het betrekkelijk strak ervaren keurslijf van artikel 9 van de Grondwet, de Wet openbare manifestaties met haar drie restrictieve legitieme doelen en het uit het EHRM-jurisprudentie voortvloeiende sight and sound-criterium daarmee niet van toepassing zijn.

Men dient echter zeer terughoudend te zijn om dit gedrag uit te sluiten van het beschermingsbereik van de demonstratievrijheid. In de eerste plaats omdat het EVRM noch de Grondwet reden geeft om te veronderstellen dat dit gedrag niet valt onder de bescherming van artikel 11 EVRM en artikel 9 Grondwet. Zolang de gemeenschappelijke meningsuiting in het openbaar vreedzaam is (artikel 11 EVRM) en de gemeenschappelijke meningsuiting niet op de achtergrond is geraakt en de actie niet is verworden tot een dwangmiddel (wetsgeschiedenis artikel 9 Gw), is er weinig reden om aan te nemen dat de protestactie niet onder de reikwijdte van deze grondrechtbepalingen valt.

Dat het gemeenschappelijk aanspreken van bezoeksters op hun individuele gebruik van de abortuskliniek vanwege de vorm en de inhoud van de protestactie als zeer hinderlijk wordt ervaren, maakt dit niet anders. Volgens de rechtspraak van het EHRM omvat het recht om te demonstreren immers ook het recht om – binnen de grenzen van de wet – zelf de vorm en de inhoud van de demonstratie te kiezen.

In de tweede plaats kan het restrictief interpreteren van het demonstratierecht effect hebben op andere protestacties waarbij individuen – zoals politici – worden aangesproken. Valt een dergelijke situatie dan ook niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht? Een dergelijke reflex- of precedentwerking kan onwenselijk worden geacht.

Er is nog een derde, meer principiële reden waarom men zeer terughoudend moet zijn met het uitsluiten van dit gedrag van de bescherming van het recht om te demonstreren. Uit de aard van grondrechten volgt dat men in beginsel niet dient morrelen aan de reikwijdte ervan, indien de uitoefening van dit grondrecht in strijd komt met andere belangen. Grondrechten dienen ruim te worden geïnterpreteerd en beperkingen moeten zijn gebaseerd op beperkingsclausules.[939]

Voor zover het individueel aanspreken van bezoeksters door individuele demonstranten zodanig losstaat van de gemeenschappelijke meningsuiting van de betoging en om die reden niet valt onder de reikwijdte van de betogingsvrijheid, valt dit gedrag onder de verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting in de zin van onder meer artikel 10 EVRM en artikel 7 Gw. In dat geval kan de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht worden toegepast. Dit houdt in dat het kernrecht – de inhoud van de meningsuiting – slechts op formeel-wettelijke grondslag kan worden beperkt. Voor een beperking van het connexe recht – de vorm van de meningsuiting – geldt dit formeel-wettelijke vereiste niet, maar gelden wel andere vereisten volgens rechtspraak van de Afdeling: (1) de beperking mag geen verband houden met de inhoud van de ui-

[937] Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579, r.o. 6.7.
[938] VG München 12 mei 2016, M 22 K 15.4369, par. 3.c.
[939] Van der Schyff 2011; Barak 2010.

ting, (2) de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan strikt noodzakelijk is gelet op de bescherming van die belangen en (3) de beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.[940] Het is niet ondenkbaar dat beperkingen naar plaats aan deze voorwaarden zouden kunnen voldoen.

Zou de oplossing van een Nederlandse gemeente om een gebied in een straal van 500 meter rondom de abortuskliniek aan te wijzen als vergunningplichtig gebied voor het innemen van een standplaats met een ideëel doel passen binnen deze beperkingsleer? Wij menen van niet om de volgende redenen.

Nu het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente in een raadsbrief aangeeft dit specifieke gebied te hebben aangewezen naar aanleiding van anti-abortusprotestacties die door kliniekbezoekers als hinderlijk en intimiderend worden ervaren en met als doel om te kunnen sturen op het innemen van een promotiestandplaats bij een abortuskliniek, heeft het er alle schijn van dat de beperking verband houdt met de inhoud van de uiting. Daarmee staat deze beperking van het connexe recht op zeer gespannen voet met het eerste vereiste dat de Afdeling hieraan stelt.

Bovendien is het twijfelachtig of de beperking voldoet aan het tweede vereiste dat wordt gesteld aan een beperking van het connexe recht, namelijk of zij niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. In de eerste plaats vanwege de vorm van de beperking – een vergunningplicht – en in de tweede plaats vanwege de omvang van het aangewezen vergunningplichtige gebied. Hieronder gaan we nader in op deze twee punten, te beginnen met de vergunningplicht.

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is voor collectieve manifestaties bewust gekozen voor een kennisgevingstelsel in plaats van een vergunningstelsel, aangezien er vanuit de Tweede Kamer bezwaren waren geuit tegen een vergunningstelsel: 'Een vergunning wordt (…) gevergd voor iets dat moet worden toegestaan, terwijl een meldingsplicht betrekking heeft op iets dat is toegestaan, maar waaraan wellicht bepaalde voorwaarden zullen zijn verbonden, of wat bij hoge uitzondering verboden zou kunnen zijn.'[941] Door het aanwijzen van het gebied rondom de abortuskliniek als vergunningplichtig gebied voor het innemen van een standplaats met een ideëel doel, worden eenmensprotesten – want daar gaat het in feite om bij personen die in de nabijheid van een abortuskliniek een standplaats innemen om hun anti-abortusgeluid te uiten – onder een beperkender vergunningsstelsel gebracht dan protestacties waaraan meerdere personen deelnemen die onder het 'lichtere' Wom-kennisgevingregime vallen. Dit zou, om met de woorden van Loof, Barkuysen en Gerards te spreken, 'een scheef beeld opleveren, dat als onlogisch en niet passend in het systeem van de Grondwet moet worden afgewezen'.[942]

In de tweede plaats aandacht voor de omvang van het vergunningplichtige gebied. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat protestacties zo veel als redelijkerwijs mogelijk binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richten dienen te kunnen plaatsvinden. De omvang van het aangewezen vergunningplichtige gebied – een straal van 500 meter rondom de kliniek – in combinatie met het doel van het instellen van dit gebied – het kunnen sturen op het innemen van een promotiestandplaats bij een abortuskliniek – maken dat een zodanige omvang zich slecht verhoudt tot dit zicht- en geluidscriterium.

5.2 Beperkingen gebaseerd op de Wet openbare manifestaties

Beperkingen op basis van de Wet openbare manifestaties zijn in beginsel mogelijk als deze worden gelegitimeerd door een van de drie belangen beschreven in artikel 2 van de Wom, overeenkomstig het tweede lid van artikel 9 van de Grondwet. Op basis van artikel 5 van de Wom kan de burgemeester een demonstratie beperken als een van deze drie belangen – te weten het bestrijden of voorko-

[940] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002.
[941] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 5 (zie ook p. 1 en 4).
[942] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 6.

men van wanordelijkheden, de bescherming van de gezondheid en het belang van de verkeersveiligheid – daartoe noodzaakt. Uit de Wom volgt dat iedere demonstratie op de eisen merites dient te worden beoordeeld.

Bij het stellen van een beperking dient rekening gehouden te worden met het grondwettelijke en verdragsrechtelijke raamwerk. Gelet op de in de gemeentelijke praktijk tegengekomen methoden, beschreven in paragraaf 3.1, is in dit kader relevant om bij een aantal zaken stil te staan.

5.2.1 Restrictieve interpretatie legitieme doelen

Allereerst dient opgemerkt te worden dat uit de parlementaire geschiedenis van de Grondwet blijkt dat de legitieme doelen van artikel 9 lid 2 Grondwet – die we ook terugvinden in artikel 2 van de Wom – restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.[943]

Wanordelijkheden

Bij de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1983 alsook bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties heeft de (grond)wetgever expliciet aangegeven voor het criterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' te kiezen, omdat het zich veel minder ruim laat uitleggen dan het criterium 'in het belang van/ter handhaving van de openbare orde'.[944] Niet alleen uit de parlementaire geschiedenis, maar ook uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het doelcriterium 'het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden' restrictief dient te worden geïnterpreteerd.[945] De drempel ligt hoog: in beginsel is een beperking op basis van dit doelcriterium enkel gerechtvaardigd wanneer er sprake is van (de vrees voor) strafbaar gedrag van de demonstrant.[946] Roorda en Brouwer schreven eerder dat een gedraging van een enkele demonstrant bij een voorgaande demonstratie of het gegeven dat de boodschap van de demonstratie als hinderlijk wordt ervaren, op zichzelf genomen geen valide redenen zijn voor een beperking van het demonstratierecht.[947]

Met het oog op het 'voorkomen' van wanordelijkheden kan een vrees voldoende zijn, mits deze vrees concreet is. De uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 april 2021 is in dat opzicht in lijn met dit uitgangspunt: in die uitspraak oordeelt de voorzieningenrechter dat er in casu geen sprake was van een reële vrees voor wanordelijkheden, omdat demonstraties voor de kliniek al jaren plaatsvonden zonder incidenten en niet bleek uit de stukken dat bezoekers de demonstaties als intimiderend hebben ervaren.[948] Bovendien was er in dit geval geen sprake van een situatie waarin bezoekers van de kliniek niet langer ongestoord toegang hadden tot de kliniek.

Overigens dient opgemerkt te worden dat het fysiek hinderen van de toegang tot de kliniek de bescherming van het recht om te demonstreren kan ontvallen, aangezien daarmee het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond geraakt en de protestactie dan meer tot een dwangmiddel jegens derden verwordt.[949]

Een voorbeeld van een geval waarin de beperking potentieel wel binnen de restrictieve interpretatie van het legitieme belang wanordelijkheden valt, kan met een a contrario-redenering worden gededuceerd uit de zojuist besproken uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 12 april 2021. Hebben zich in het verleden verschillende incidenten voorgedaan, en bestaat er een reële

[943] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.
[944] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16; *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 10.
[945] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 15; EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 120.
[946] Zie hierover punt 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; zie ook Roorda & Brouwer 2020.
[947] Zie hierover ook Roorda & Brouwer 2020.
[948] Rb. Midden-Nederland (vzr.), 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 17.
[949] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; vergelijk Roorda & Brouwer 2020.

vrees dat dit nog eens zal gebeuren, dan zou er sprake kunnen zijn van de legitieme grond van het voorkomen van wanordelijkheden.[950]

Het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland dat (enkel) het gemeenschappelijk aanspreken van de bezoeksters op hun individuele gebruik van de abortuskliniek te kwalificeren is als een wanordelijkheid, verhoudt zich daarentegen niet goed met de wetsgeschiedenis en rechtspraak van het EHRM waaruit volgt dat het wanordelijkheden-criterium restrictief dient te worden geïnterpreteerd.[951]

Gezondheid

Uit de wetsgeschiedenis en literatuur lijkt te volgen dat het legitieme belang 'gezondheid' eveneens restrictief dient te worden geïnterpreteerd. Men moet hier denken aan bijvoorbeeld een epidemie en – zo volgt uit de literatuur – in elk geval niet aan de psychische gezondheid. Dit laatste geldt ons inziens in het bijzonder indien de demonstratie vanwege haar *inhoud* een gevaar zou kunnen vormen voor de psychische gezondheid, aangezien dit een inhoudelijke afweging vergt waar de burgemeester zich gelet op het censuurverbod en artikel 5 lid 3 Wom verre van zou moeten houden. Een voorbeeld van een situatie waarin een beperking vanwege gezondheidsbelangen wel legitiem zou kunnen zijn, is als de kliniek zich in een smalle straat bevindt waar er in verband met de Covid-19-pandemie geen 1,5 meter afstand kan worden gehouden.

Verkeer

Het vereiste van een restrictieve interpretatie geldt ook voor het doelcriterium 'in het belang van het verkeer'. In het geval van een demonstratie bij een abortuskliniek zou dit criterium een rol kunnen spelen indien de demonstratie een reëel gevaar oplevert voor de verkeerssituatie bij de abortuskliniek.

Tot slot vloeit uit het vereiste van een restrictieve interpretatie van de legitieme belangen voort dat gedegen gemotiveerd dient te worden waarom een bepaald belang een beperking van het demonstratierecht vergt. Beperkingen van het demonstratierecht dienen immers een redelijke reactie te vormen op een 'dwingende maatschappelijke behoefte'.[952] In beginsel hebben overheden een negatieve verplichting om demonstraties niet te beperken als zij daar geen redelijke rechtvaardiging voor geven. De bewijslast inzake de legitimiteit van de beperkende maatregel ligt derhalve bij de overheid.[953] In de praktijk lijkt hier niet altijd rekening mee te worden gehouden. Het volstaat daarom in beginsel niet om geen van de legitieme doelen uit te kiezen, of om niet of ontoereikend te rechtvaardigen waarom die grond van toepassing is.

5.2.2 Contextafhankelijke interpretatie legitieme doelen

De doelcriteria van artikel 9 lid 2 van de Grondwet en artikel 2 van de Wom dienen contextafhankelijk te worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat ook de plaats van de betoging van betekenis kan zijn. In de wetsgeschiedenis wordt een ziekenhuis genoemd als een van de voorbeelden waar vanwege vrees voor wanordelijkheden beperkingen eerder gerechtvaardigd zouden kunnen zijn.[954] Naar analogie zou gesteld kunnen worden dat dit tevens geldt voor een abortuskliniek. Zo overweegt de Rechtbank Limburg in een uitspraak van 5 maart 2019 dat een abortuskliniek een plaats is waar 'zwaardere voorschriften' kunnen worden gesteld.[955]

[950] Rb. Midden-Nederland (vzr.), 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436, r.o. 17-19.
[951] Rb. Noord-Holland 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579, r.o. 6.8.
[952] VN-Mensenrechtencomité 2020, par. 40.
[953] Ibid, par. 26.
[954] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[955] Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, par. 17.

In de besproken rechtspraak van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk vinden we dit standpunt ook terug.[956] Zo stelt het Amerikaanse Hooggerechtshof in *Hill t. Colorado* dat overheden een aanzienlijk belang ('substantial interest') hebben in het handhaven van activiteiten op bepaalde publieke en private plaatsen, zoals bij scholen en rechtbanken. In dit kader verwijst het Hooggerechtshof tevens naar de 'unique concerns that surround health care facilities', waar 'menselijke kwalen' worden behandeld en waar patiënten vaak onder emotionele druk staan.[957] Ook in *Dulgheria & Orthova t. London Borough of Ealing* verwijst de rechter naar het feit dat de plaats van de betoging – voor de ingang van de abortuskliniek – een is waar kliniekbezoekers het meest kwetsbaar en gevoelig zijn voor ongevraagde aandacht, namelijk vlak voorafgaand aan en direct na afloop van een hoogst persoonlijke medische ingreep.[958]

Concreet betekent bovenstaande dat als de drempel van een of meer van de restrictief te interpreteren legitieme doelen is gehaald, een beperking van een demonstratie in de nabijheid van een abortuskliniek eerder gerechtvaardigd is dan bij een demonstratie op een andere openbare plaats, gelet op de kwetsbaarheid van zowel de abortuskliniek als de bezoeksters ervan.

5.2.3 Demonstraties binnen zicht- en geluidsafstand

Dat een beperking van een demonstratie in de nabijheid een abortuskliniek eerder gerechtvaardigd kan zijn, doet echter niet af aan de in het EHRM-arrest *Lashmankin t. Rusland* neergelegde positieve inspanningsverplichting voor autoriteiten om een demonstratie voor zover redelijkerwijs mogelijk plaats te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richt (het 'sight and sound'-criterium).[959]

Wanneer de autoriteiten bepalen dat een demonstratie aan de andere zijde van de straat dan de abortuskliniek dient plaats te vinden, een beperking die Nederlandse burgemeesters nog wel eens stellen, is er in beginsel voldaan aan het sight and sound-criterium, zoals de rechtbank Noord-Holland terecht overweegt in haar uitspraak van 21 juli 2020.[960] Demonstranten kunnen zich immers nog steeds hoorbaar en zichtbaar maken voor de bezoekers van de abortuskliniek. Dit ligt anders bij afstandsbeperkingen van niet 'slechts' enkele meters, maar vele tientallen of zelfs honderden meters zoals we die nauwelijks in Nederland, maar bijvoorbeeld wel in Canada en het Verenigd Koninkrijk tegenkomen. De fysieke eigenschappen van de locatie spelen daarbij uiteraard ook een rol. Een omvangrijke bufferzone is disproportioneel, als niet aangetoond kan worden dat er een dwingende maatschappelijke behoefte bestaat die deze legitimeert.

5.2.4 Inhoudsneutrale beperkingen

Tot slot is het, zoals staat beschreven in artikel 5 lid 3 van de Wom – en zoals meer in het algemeen ook geldt op grond van het in Nederland nagenoeg heilige censuurverbod ex artikel 7 Gw –, niet toegestaan dat de burgemeester een beperking oplegt die ziet op de inhoud van de demonstratie. Ook het EHRM heeft als uitgangspunt dat beperkingen inhoudsneutraal dienen te zijn.[961] Dat de inhoud van een demonstratie als zeer hinderlijk wordt ervaren, is bijvoorbeeld geen valide reden voor een beperking van het demonstratierecht.[962]

Sommige burgemeesters stellen als (standaard)voorschrift bij demonstraties dat er geen beledigende, opruiende of discriminerende tekens, afbeeldingen of uitingen zijn toegestaan. Voor zover deze beperking wordt opgelegd voorafgaand aan de demonstratie, staat dit haaks op het censuur-

[956] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 729; *Dulgheriu & Orthova/Ealing LBC* [2019] EWCA Civ 1490, par. 92.
[957] *Hill/Colorado* [2000] 530 U.S. 703, p. 728.
[958] *Dulgheriu & Orthova/Ealing LBC* [2019] EWCA Civ 1490, par. 93.
[959] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland).
[960] Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579, par. 6.9.
[961] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 16; EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 134-135.
[962] Roorda & Brouwer 2020.

verbod van artikel 7 Gw. Voor zover inhoudelijke beperkingen (pas) tijdens een demonstratie worden gesteld, staan de Grondwet en het internationale recht hier niet per definitie aan in de weg. Artikel 5 lid 3 Wom verzet zich er echter wel tegen.

Het verbod om te demonstreren met betrekking tot het onderwerp abortus, zoals gehanteerd in het Verenigd Koninkrijk en Australië, staat eveneens op gespannen voet met het vereiste van inhoudsneutraliteit.

5.3 Civielrechtelijke weg

De oplossing kan mogelijk ook worden gevonden in het civiele recht, namelijk door bij de civiele 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/Nederland waarin de civiele rechter het verzoek van een abortuskliniek om een straatverbod van 250 meter op te leggen toewees, heeft dit stand gehouden tot aan het ECRM (het voormalige voorportaal van het EHRM) toe.[963]

Het voordeel van deze methode is dat abortusklinieken zelf actie kunnen ondernemen tegen demonstranten die hen schade berokkenen. Een tweede voordeel is dat het direct aan de rechter is om een rechtmatigheidsoordeel te geven ten aanzien van een beperking van de uitoefening van het demonstratierecht in een concreet geval. Een derde en laatste voordeel is dat in het verleden is gebleken dat deze methode tot aan het ECRM heeft standgehouden.

Het nadeel van een civiele actie is dat het lastig kan zijn om aan te tonen dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Er moet onder andere sprake zijn van onrechtmatig handelen aan de kant van de demonstrant en dit handelen moet schade berokkenen aan de abortuskliniek. Daarnaast kan er in dergelijke gevallen enkel reactief worden opgetreden en slechts tegen de in de civiele actie betrokken demonstranten. Dit is niet vereist bij een formeel-wettelijke strafbaarstelling. Tot slot is een civiele actie geen haalbare kaart voor een gemeente die wil optreden tegen bepaalde demonstranten. In beginsel kunnen alleen een abortuskliniek en de bezoekers ervan kunnen een dergelijke vordering instellen.

5.4 Strafrechtelijke weg

Het strafrecht biedt mogelijkheden om op te treden tegen demonstranten die strafbaar gedrag vertonen. Artikel 9 lid 1 Gw stelt immers dat het recht tot betoging wordt erkend, 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit betekent dat demonstranten zich aan wetten in formele zin – zoals het Wetboek van Strafrecht – te houden hebben. Naast de in paragraaf 5.3.1 besproken oplossing van het toevoegen van een nieuw strafbaar feit aan het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot het aanspreken van een individuele kliniekbezoeker, zijn in paragraaf 3 de strafrechtelijke gedragingen van belaging (stalking) ex artikel 285b Sr en hinderlijk volgen op de openbare weg ex artikel 426bis Sr besproken.

Voor zowel stalking als hinderlijk volgen op de openbare weg geldt dat de wederrechtelijkheid van de gedragingen dient te worden aangetoond. [964] Dit bestanddeel ligt echter niet per definitie in de weg aan een bewezenverklaring van stalking of hinderlijk volgen als het gaat om gedrag begaan door demonstranten.

Voor het delict stalking ligt de lat echter behoorlijk hoog. Vereist is dat de stalker "wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maakt op een anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen".[965] Er moet bij

[963] ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).
[964] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 768, nr. 6, p. 11-12; *Kamerstukken II* 1998/99, 25 768, nr. 7, p. 14.
[965] Artikel 285b Sr; Roorda & Brouwer 2020.

stalking onder andere sprake zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dit hoeft geen aanmerkelijke inbreuk te zijn; op zichzelf relatief onschuldige gedragingen kunnen door hun stelselmatigheid tevens een inbreuk omvatten.[966]

De stelselmatigheid van de gedragingen wordt bepaald door een samenstel van factoren. Volgens de Hoge Raad zijn de volgende factoren van belang: de aard, de duur, de frequentie en de intensiteit van de gedragingen, de omstandigheden waaronder deze plaatsvonden en de invloed daarvan op het persoonlijk leven en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers.[967] Er zijn geen duidelijke minimumgrenzen aan stelselmatigheid te geven.[968] In een eerdere uitspraak oordeelde de Hoge Raad bijvoorbeeld dat een aantal handelingen aan het adres van de aangeefster op dezelfde dag onvoldoende is voor een bewezenverklaring van de stelselmatigheid.[969] Het is derhalve de vraag of het lastigvallen van bezoekers van een abortuskliniek op dezelfde dag kan leiden tot een bewezenverklaring van belaging.

Stelselmatigheid is echter niet vereist voor de overtreding van hinderlijk volgen op de openbare weg. Artikel 426bis Sr stelt de persoon strafbaar die "wederrechtelijk op de openbare weg een ander zijn vrijheid van beweging belemmert of met een of meer anderen zich aan een ander tegen iets uitdrukkelijk verklaarde wil blijft opdringen of hem op hinderlijke wijze blijft volgen".[970] Hieruit volgt dat het blijven opdringen of volgen enkel strafbaar is indien (1) het slachtoffer uitdrukkelijk heeft aangegeven met rust gelaten te willen worden, (2) de dader vervolgens doorgaat en (3) er sprake is van een collectief (twee of meer 'daders').[971]

Hiervan zou in principe sprake kunnen zijn in het geval van bepaalde demonstraties bij abortusklinieken. Gelet op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 april 2021 en op het 'sensibele adviesmodel' van het Verwaltungsgericht München in de zaak van 12 mei 2016, zijn demonstranten die niet 'aandringen' nadat de kliniekbezoeker duidelijk heeft aangegeven niet aangesproken te willen worden, in beginsel niet strafbaar. Dit kan anders zijn indien demonstranten doorgaan met het volgen of aandringen van de kliniekbezoeker, nadat deze kenbaar heeft gemaakt hier niet van gediend te zijn. Er kan dan sprake zijn van hinderlijk volgen op de openbare weg in de zin van artikel 426bis Sr.

Indien een demonstrant zich schuldig maakt aan overtreding van een dergelijk strafbaar feit, kan de officier van justitie repressief optreden. Daarnaast biedt het de burgemeester handvatten. Hij kan in dat geval, of als hij vreest dat de demonstranten zich hieraan schuldig gaan maken – hij hoeft dus niet af te wachten totdat er daadwerkelijk sprake is van een strafbaar feit –, ingrijpen op basis van de Wom door beperkend op te treden ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.

Wat voor beperking zou de burgemeester dan kunnen stellen om dergelijk gedrag tegen te gaan? Gelet op het feit dat demonstranten vaak specifiek zijn gefocust op het aanspreken van individuele kliniekbezoekers, zou de beperkingsmaatregel van de 'zwevende bufferzone' (floating bufferzone), zoals geïntroduceerd in de Verenigde Staten, een uitkomst kunnen bieden. Deze zwevende bufferzone creëert een 'zwevende' zone rondom specifieke personen – doorgaans gaat het om kliniekbezoekers en medewerkers – die zich in de buurt van een abortuskliniek bevinden. In deze zwevende zone is het verboden om deze personen te benaderen.[972] Demontranten kunnen dan nog steeds demonstreren in de buurt van de abortuskliniek, maar zij dienen enige afstand te bewaren van kliniekbezoekers. Daarmee is deze maatregel in beginsel minder beperkend dan de vaste bufferzone.

In het verlengde van deze maatregel kan gedacht worden aan een nieuwe bepaling naar het voorbeeld van artikel 9 van de Wom waarin een specifiek regime geldt ten aanzien van specifieke

[966] P.P.J. van der Meij in Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 285b Sr (laatst bijgewerkt tot 1 februari 2021).
[967] HR 15 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3495; zie P.P.J. van der Meij in Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 285b Sr (laatst bijgewerkt tot 1 februari 2021).
[968] P.P.J. van der Meij in Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 285b Sr (laatst bijgewerkt tot 1 februari 2021).
[969] HR 11 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:533; P.P.J. van der Meij in Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 285b Sr (laatst bijgewerkt tot 1 februari 2021).
[970] Zie de wettelijke beschrijving van artikel 426bis van het Wetboek van Strafrecht.
[971] Zilver in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 426bis Sr.
[972] Ibid, p. 6-7.

openbare plaatsen. Artikel 9 Wom ziet op het houden van manifestaties in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof of een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Manifestanten dienen zich ingevolge artikel 9 lid 1 Wom op dergelijke plaatsen te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Op grond van lid 2 kan de burgemeester aanwijzingen geven ter bestrijding van gedragingen als bedoeld in het eerste lid. Bovendien kan hij op grond van lid 3 de manifestatie beëindigen indien in strijd wordt gehandeld met de aanwijzingen gegeven op basis van het tweede lid. Voor manifestaties in de nabijheid van een abortuskliniek zou eenzelfde regime in het leven kunnen worden geroepen, waarmee het bijzondere karakter van dergelijke klinieken tot uitdrukking wordt gebracht. Een dergelijke aanpassing vergt evenwel een formele wetswijziging.

Zoals gezegd ziet de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw op wetten in formele zin. Lagere regels – zoals de APV – vallen hier niet onder. Dit betekent dat de officier van justitie demonstranten niet strafrechtelijk kan vervolgen vanwege het in de APV strafbaar gestelde feit hinder, voor zover die vervolging een beperking van de betogingsvrijheid oplevert. Het op APV-niveau strafbaar gestelde gedrag valt echter wel onder de reikwijdte van het wanordelijkhedenbegrip ex artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom. Onder dit begrip vallen immers alle strafbare feiten. Met andere woorden: er is sprake van (vrees voor) wanordelijkheden, indien demonstranten zich schuldig (dreigen te) maken aan overtreding van dit strafbare feit. Voor zover dat noodzakelijk is, kan de burgemeester in zo'n geval op grond van de Wet openbare manifestaties demonstratiebeperkend optreden door het stellen van voorschriften, het geven van aanwijzingen of zelfs door de demonstratie te verbieden of te beëindigen.

5.5 Afweging grondrechten

Tot slot biedt de methode van het afwegen van grondrechten enkele mogelijkheden voor het beperken van demonstraties. In essentie is de methode van het afwegen van grondrechten gericht op het vinden van een juiste balans tussen de verschillende (grond)rechten die in een bepaalde situatie met elkaar botsen. Wat betreft de situatie van demonstraties bij abortusklinieken zijn met name het demonstratierecht en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding. In de praktijk wordt er soms voor gekozen om deze twee botsende grondrechten expliciet tegen elkaar af te wegen, om zo tot een uitkomst te komen die 'recht' doet aan beide grondrechten.

In principe staat het verdragsrechtelijke kader aan het gebruik van deze methode niet in de weg. Indien er sprake is van botsende grondrechten gaat artikel 53 EVRM – inhoudende dat de meest beschermende regeling prevaleert – in beginsel niet op. Wat voor de ene partij de meest beschermende regeling is, is immers niet de meest beschermende regeling voor de andere partij. Alhoewel anti-abortusdemonstranten de meeste bescherming vinden bij artikel 11 EVRM, worden kliniekbezoeksters het beste beschermd door artikel 8 EVRM. Bij een botsing van deze grondrechten komt het daarom op verdragsrechtelijk niveau aan op een belangenafweging tussen artikel 8 EVRM en artikel 11 EVRM.[973]

Problematisch aan de toepassing van deze methode in de Nederlandse praktijk is echter dat de bevoegdheid daartoe lijkt te ontbreken. Momenteel is er geen expliciete wettelijke grondslag op basis waarvan deze belangenafweging gemaakt kan worden. Wij stellen daartoe een drietal mogelijke oplossingen voor.

5.5.1 Oplossing 1: formeel-wettelijke strafbaarstelling aanspreken individuele kliniekbezoekers

[973] Vgl. de annotatie van E.A. Alkema (onder het kopje 'Kanttekeningen bij de redengeving') bij HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (OM/Martijn), *NJ* 2014, 507.

Allereerst kan de formele wetgever ervoor kiezen om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verdergaand te beschermen dat tot op heden het geval is, door het aanspreken van individuele abortuskliniekbezoekers in de nabijheid van een abortuskliniek strafbaar te stellen.

Het voordeel van het toevoegen een formeel-wettelijke strafbepaling is dat het een democratische grondslag heeft. Het is dus niet 'slechts' aan de burgemeester om de reikwijdte van het demonstratierecht te beperken of de doelcriteria ruimer te interpreteren. Verder biedt een dergelijke strafbepaling een handvat om preventief op te treden. Als de burgemeester bij een demonstratie in de nabijheid van een abortuskliniek van tevoren vreest dat de demonstranten dergelijk gedrag zullen vertonen, levert dit vrees voor een strafbaar feit en daarmee vrees voor een wanordelijkheid op, op grond waarvan de burgemeester kan beoordelen of het noodzakelijk is om een beperking aan de demonstratie te stellen. Bovendien biedt een formeel-wettelijke strafbaarstelling een handvat om repressief op te treden. Op grond van de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 van de Grondwet kan de officier van justitie en de onder hem vallen politie strafrechtelijk optreden tegen demonstranten die zich schuldig maken aan overtreding van deze strafbepaling..

Een formeel-wettelijke strafbaarstelling van het aanspreken van individuele kliniekbezoekers kent echter ook nadelen. Zo vergt het een aanpassing van de wet in formele zin. Dit is geen eenvoudig proces en kan lang op zich laten wachten. Bovendien is het niet eenvoudig om een dergelijke strafrechtbepaling vorm te geven. Welke bestanddelen zijn vereist zodat de bepaling duidelijke grenzen van strafbaarheid kent? Tot slot biedt een dergelijke strafbaarstelling enkel een oplossing voor de problematiek van het aanspreken van bezoeksters in de nabijheid van een abortuskliniek en niet voor andere kwesties waarbij het demonstratierecht en/of de vrijheid van meningsuiting botst met andere grondrechten. Het is dan ook de vraag of het opportuun is om enkel voor deze problematiek een nieuwe strafbepaling in het leven te roepen.

5.5.2 Oplossing 2: toevoeging doelcriterium 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'

Ten tweede kan worden geopteerd voor het toevoegen van een nieuw doelcriterium aan artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 van de Wom. Door overeenkomstig artikel 11 lid 2 EVRM het doelcriterium 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' toe te voegen aan de gronden op basis waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt, wordt het mogelijk voor de burgemeester om een belangenafweging te maken tussen het demonstratierecht van demonstranten en de rechten en vrijheden van kliniekbezoekers.

Een voordeel van het toevoegen van dit nieuwe doelcriterium is dat er wordt aangesloten bij de legitieme doelen van artikel 11 lid 2 EVRM en bij de rechtspraak van het EHRM in dezen. Bovendien biedt de toevoeging van dit doelcriterium niet alleen een mogelijkheid om tot een afweging van grondrechten te komen bij de kwestie van demonstraties bij abortusklinieken, maar ook bij andere kwesties waarin het demonstratierecht botst met andere grondrechten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan demonstraties in de nabijheid van een begraafplaats, een moskee of een kerk. Tot slot houdt deze legitieme grond rekening met de verschillende belangen en rechten die spelen in een specifieke situatie, op basis waarvan naar een redelijke balans kan worden gezocht.

Nadelig aan deze oplossing is met name dat er een aanpassing van zowel de Grondwet als een wet in formele zin is vereist. Dit zijn beide intensieve, tijdrovende processen. Bovendien laat deze nieuwe legitieme grond het aan de burgemeester om een afweging te maken tussen grondrechten. Dit brengt mogelijk onwenselijke gevolgen met zich mee. Dient de burgemeester hierbij bijvoorbeeld ook het discriminatieverbod te betrekken? Dat vergt een inhoudelijke afweging, terwijl de burgemeester zich daar in beginsel niet mee bezig dient te houden. Tot slot is het de vraag wat voor gevolgen het toevoegen van een nieuw doelcriterium aan artikel 9 lid 2 van de Grondwet heeft voor andere in de Grondwet neergelegde grondrechten. In dit verband zij gewezen op artikel 6 Gw, waarin het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is neergelegd. Lid 2 van dit grondwetsartikel

kent dezelfde drie legitieme gronden als in artikel 9 lid 2 Gw. Een wijziging van artikel 9 lid 2 Gw kan dan een zekere precedentwerking hebben voor een dergelijk artikel.

5.5.3 Oplossing 3: afweging op basis van positieve verplichting ex artikel 8 EVRM

Tot slot zou een oplossing kunnen worden gevonden in de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM waarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd. Het EHRM heeft in verschillende zaken overwogen dat autoriteiten een positieve verplichting kunnen hebben om maatregelen te nemen om de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen, ook tussen burgers onderling.[974] Tot het waarborgen van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer behoort tevens het waarborgen van het recht op fysieke en psychologische integriteit van burgers, onder meer door het nemen van maatregelen die een doeltreffend en toegankelijk middel bieden ter bescherming van dat recht.[975] In P. en S. t. Polen voegt het hof daaraan toe dat de autoriteiten een positieve verplichting hebben om een wettelijk kader vast te stellen dat zwangere vrouwen ertoe in staat stelt hun recht tot toegang tot wettelijke abortus uit te oefenen.[976]

Artikel 8 EVRM zou in het kader van demonstraties bij abortusklinieken derhalve een positieve verplichting met zich kunnen meebrengen om de persoonlijke levenssfeer van kliniekbezoekers te beschermen in hun toegang tot wettelijke abortus, verschaft door de abortuskliniek. Op basis van deze positieve verplichting kan er dan een afweging gemaakt worden tussen artikel 8 EVRM en artikel 11 EVRM.

Een voordeel van het baseren van een afweging van belangen op de positieve verplichting ex artikel 8 EVRM is allereerst dat deze methode geen wetsaanpassing vereist. Daarnaast lijkt deze oplossing in lijn met het verdragsrecht. Het EHRM heeft beslist dat autoriteiten in principe een ruime beoordelingsmarge toekomt in de keuze van de middelen om naleving van artikel 8 EVRM te garanderen.[977]

Nadelig aan deze methode is evenwel dat een expliciete bevoegdheid voor de burgemeester of een ander overheidsorgaan ontbreekt om in te grijpen. Artikel 11 lid 2 EVRM vereist een dergelijke bevoegdheid, gelet op de zinsnede 'bij wet voorzien'. Derhalve wordt er een principiële grens overschreden als de burgemeester negatief overheidshandelen zonder expliciete bevoegdheid kan baseren op positieve verplichtingen die in zijn visie voortvloeien uit grondrechten. Wat de positieve verplichtingen bij artikel 8 EVRM precies inhouden is bovendien relatief vaag en onbepaald, aangezien deze verplichtingen verschillen van geval tot geval. Daarnaast kan de rechter pas achteraf toetsen of autoriteiten de positieve verplichtingen op de juiste manier zijn nagekomen.[978] Afsluitend dient te worden opgemerkt dat met positieve verplichtingen als grondslag voor negatief overheidsingrijpen in beginsel met terughoudendheid dient te worden omgegaan.[979]

6. Schematisch overzicht van de mogelijke juridische oplossingen

Afsluitend biedt deze paragraaf een overzicht van de mogelijke oplossingen binnen het geschetste grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader, geïnspireerd op de rechtspraak in Nederland en andere landen. De in paragraaf 5 besproken opties zijn in dit overzicht aangevuld met nog enkele andere mogelijke oplossingen. Tevens worden de voor- en nadelen van deze oplossingen kort aangestipt.

---

[974] Zie bijvoorbeeld EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 95; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl.nr. 8978/90 (X en Y/Nederland), par. 23.

[975] Zie onder andere EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 96; EHRM 19 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1019JUD003255596, appl.nr. 32555/96 (Roche/Verenigd Koninkrijk), par. 162.

[976] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 5; EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen), par. 99.

[977] Raad van Europa & EHRM 2020c, par. 8.

[978] EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD003735909, appl.nr. 37359/09 (Hämäläinen/Finland), par. 66.

[979] Zie hierover uitgebreider de noot van Brouwer & Schilder onder ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, *AB* 2021, 183; zie in dit verband ook Verhey 1995, p. 151-152.

Juridische grondslag	Oplossingen die geen wetswijziging behoeven	Oplossingen die een wetswijziging behoeven
Artikel 9 lid 1 Gw	• Stalking (285b Sr) - Voordelen: bestaand strafbaar feit - Nadelen: bewezenverklaring lastig i.v.m. o.a. restrictief te interpreteren bestanddeel 'wederrechtelijkheid' en vereiste van stelselmatigheid • Hinderlijk volgen openbare weg (426bis Sr) nadat aanbod is afgewezen - Voordelen: bestaand strafbaar feit, lat bij het bestanddeel 'wederrechtelijkheid' ligt minder hoog dan bij stalking - Nadelen: moet gaan om blijven opdringen of volgen met een collectief tegen de uitdrukkelijke wil van het slachtoffer, bewijsvergaring kan lastig zijn • Onrechtmatige daadsactie (6:162 BW) met een vordering van een straatverbod - Voordelen: door abortuskliniek zelf in te stellen, directe toetsing door rechter, heeft standgehouden tot aan het voormalige voorportaal van het EHRM - Nadelen: kan niet door gemeente worden ingesteld, reactief handelen, moet sprake zijn van onrechtmatig handelen en schade	• Formeel-wettelijke strafbaarstelling aanspreken individuele kliniekbezoekers - Voordelen: democratische grondslag, preventief en repressief optreden - Nadelen: aanpassing formele wet, lastig vorm te geven bepaling, enkel oplossing voor deze specifieke situatie
Artikel 9 lid 2 Gw + artikel 2 + 5-7 Wom	• Doelcriteria - Voordelen: betrekkelijk helder door wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur wat onder deze criteria valt, ruimte voor contextuele interpretatie - Nadelen: worden doorgaans gelet op wetsgeschiedenis restrictief uitgelegd (literatuur: wanordelijkheden beperkt tot strafbaar gedrag) o Let op: onder strafbaar gedrag vallen bijvoorbeeld in het WvSr strafbaar gestelde feiten (belaging, hinderlijk volgen), maar ook in de APV strafbaar gestelde feiten (hinder)	• Doelcriteria extensief/extensiever interpreteren tot niet enkel strafbaar gedrag - Voordelen: meer mogelijkheden om demonstraties te beperken door burgemeester - Nadeel: afwijking van bedoeling wetgever, geen democratische grondslag (zoals strafbaar gesteld gedrag wel heeft) • Toevoeging 'ter bescherming van rechten en vrijheden van anderen' - Voordelen: aansluiting bij art. 11(2) EVRM en bij rechtspraak EHRM, belangenafweging ook mogelijk in andere situaties van botsende grondrechten, maatregel houdt rekening met verschillende belangen en rechten - Nadelen: aanpassing formele wet en Grondwet, laat afweging aan burgemeester over, precedentwerking
Buiten artikel 9 Gw	• Protesten scharen onder vrijheid van meningsuiting (7 Gw) in plaats van demonstratierecht (9 Gw) - Voordelen: niet onder strakke keurslijf 9 Gw, beperking op basis van kernrechtleer mogelijk - Nadelen: reflex- of precedentwerking, art. 7 Gw zo mogelijk nog beter beschermd	
Artikel 8 EVRM	• Demonstratie beperken op basis van positieve verplichting t.a.v. kliniekbezoekers - Voordelen: geen wetsaanpassing vereist, in lijn met art. 94 Gw, ruime beoordelingsmarge - Nadelen: geen expliciete bevoegdheid burgemeester, inhoud positieve verplich-	

	tingen vaag, rechter toetst pas achteraf, (terughoudendheid vereist?)	
Artikel 9 Wom		• Toevoeging bijzondere bepaling artikel 9 Wom t.a.v. abortuskliniek als een bijzondere openbare plaats - Voordelen: toevoeging aan bestaande wet, niet incompatibel met 11 EVRM, houdt rekening met speciale situatie demonstraties bij abortusklinieken - Nadelen: wetswijziging vereist, reflexwerking (dienen manifestaties op andere specifieke openbare plaatsen, zoals in de nabijheid van zorgfaciliteiten anders dan abortusklinieken of in de nabijheid van begraafplaatsen en gebedshuizen, dan ook verdergaand beperkt te kunnen moeten worden?)
Nieuwe formele wet		• Nieuwe wet toevoegen specifiek gericht op garanderen toegang abortuskliniek - Voordelen: sluit aan bij methode in landen als Australië en Canada, ruimte voor vormgeven maatregelen als bufferzones - Nadelen: nieuwe wet vereist die niet goed past binnen het huidige kader, enkel voor situatie bij abortusklinieken

7. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij het beperken van demonstraties bij abortusklinieken onderzocht. Vaststaat dat het een complexe situatie betreft, met sterk verdeelde meningen en tegenovergestelde belangen en rechten. Het is cruciaal dat er bij het zoeken naar antwoorden op dit vraagstuk oog is voor deze verschillende meningen, belangen en rechten en dat bij het nadenken over de noodzaak van het verdergaand beperken van de uitoefening van het demonstratierecht in dezen tot een genuanceerde oplossing wordt gekomen, waarbij rekening wordt gehouden met meerdere factoren. We noemen er drie. (1) Niet alle actievoerders/actiegroepen zijn gelijk: de ene voert op vreedzame wijze actie, de ander op minder of zelfs niet-vreedzame wijze. (2) De fysieke omstandigheden verschillen per gemeente. (3) De bezoekers van de kliniek zijn niet allemaal gelijk: het gaat niet in alle gevallen om 'kwetsbare' bezoekers.

Om tot een voorstel van mogelijke oplossingen te komen, hebben wij in paragraaf 2 allereerst een overzicht gegeven van het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader aangaande het demonstratierecht en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hierop hebben wij in paragraaf 3 de gestelde en voorgestelde beperkingen in de Nederlandse praktijk, rechtspraak en literatuur besproken. In grote lijnen is stilgestaan bij vijf in de praktijk gehanteerde methoden: de methode waarin aangenomen wordt dat bepaalde acties bij abortusklinieken niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht vallen, het beperken van demonstraties op basis van de Wet openbare manifestaties, het instellen van een civielrechtelijk verbod door abortusklinieken, het aanwenden van het strafrecht voor het beperken van demonstraties en tot slot het afwegen van grondrechten als grondslag voor beperkingen.

Vervolgens hebben wij in paragraaf 4 de mogelijkheid van het instellen van bufferzones rondom abortusklinieken in Australië, Canada, Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten bestudeerd. De bufferzones ingesteld door deze landen verschillen sterk in aard en omvang, mede gezien het verschil in intensiteit van de protesten en gelet op de overige contextuele verschillen tussen de landen. Bovendien zijn de in dit hoofdstuk bestudeerde landen specifiek de landen waar (verdergaande) beperkingen bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken mogelijk zijn. We sluiten niet uit dat er ook landen zijn waar minder vergaande of helemaal geen beperkingen bij dergelijke demonstraties mogelijk zijn.

In paragraaf 5 zijn de in paragraaf 3 beschreven methoden alsmede de methoden geïnspireerd op de in het buitenland geanalyseerde methoden in paragraaf 4 getoetst aan het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader. Op grond hiervan hebben wij enkele oplossingen aangedragen, met aandacht voor de voor- en nadelen van deze oplossingen. Afsluitend zijn deze oplossingen in paragraaf 6 in een overzicht gezet, aangevuld met enkele andere mogelijke juridische oplossingen.

Bij het brede scala aan juridische oplossingen dat wij hebben geschetst, dient evenwel in aanmerking te worden genomen dat artikel 11 lid 2 EVRM onder andere vereist dat een beperkingsmaatregel 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is. Als demonstraties bij abortusklinieken zeer kleinschalig zijn, weinig voorkomen of 'slechts' als zeer hinderlijk worden ervaren, kan de vraag worden gesteld of het noodzakelijk is in een democratische samenleving om verdergaande beperkingsmogelijkheden dan het recht op dit moment biedt in het leven te roepen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is – naast het juridische onderzoek dat wij hebben verricht – empirisch onderzoek bij abortusklinieken naar de impact van de demonstraties en de beperkingen daarvan gewenst, zodat een evenwichtig antwoord kan worden gevonden in dit gevoelige vraagstuk.

Hoofdstuk 7
Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties[980]

Patrick Zoeten & Berend Roorda

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en inhoud van het onderzoek

Op 12 juni 2018 is in een motie van Kamerleden Schalk, Van Dijk, Schouwenaar, Klip-Martin en Rombouts (hierna: Schalk c.s.) de regering gevraagd om de wenselijkheid te onderzoeken van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties en demonstraties, tenzij er sprake is van een specifieke reden dit wel toe te staan. In de motie is aangegeven dat gezichtsbedekkende kleding regelmatig gesignaleerd wordt bij situaties die uitlopen op openbaar geweld of relletjes. Volgens de indieners zijn gemeenten op dit moment genoodzaakt om speciale verordeningen op te stellen of uit te vaardigen om dit te voorkomen. Een algemeen verbod zou daarnaast bij demonstraties volstrekte helderheid bieden voor het handelend optreden van de politie.[981]

Naar aanleiding van deze motie van Schalk c.s. onderzoeken wij of het huidige recht voldoende soelaas biedt voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties en, als dat niet het geval is, hoe een wettelijk verbod vormgegeven kan worden, met inachtneming van het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader. Om deze reden luiden de onderzoeksvragen als volgt:

> "(1) Welke mogelijkheden biedt het huidige Nederlandse recht voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties en (2) hoe kan een dergelijk verbod in de wet worden vormgegeven op een manier die recht doet aan het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader, indien het huidige Nederlandse recht hiervoor niet afdoende mogelijkheden biedt?"

Om een antwoord te geven op deze onderzoeksvragen bespreken wij in paragraaf 2 van dit onderzoek allereerst het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader, toegespitst op een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. In deze paragraaf geven wij aan wat de internationaalrechtelijke en grondwettelijke regelgeving is op het gebied van demonstraties. Aangezien de godsdienstvrijheid bij een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding eveneens een rol kan spelen, zetten wij ook het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader op dit gebied uiteen. Daarnaast bespreken wij hoe internationale organisaties aankijken tegen een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding en een verbod op gezichtsbedekkende bij demonstraties.

In paragraaf 3 behandelen wij het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Nederlandse recht. Hiertoe analyseren wij allereerst het Nederlandse demonstratierecht. Daarna komt de wetgeving inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding in Nederland aan de orde. Hier bespreken wij de totstandkoming en de inhoud van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Vervolgens staan wij stil bij de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt voor het opleggen van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Hierbij werpen wij een blik op de wetgeving, de rechtspraak en de rechtspraktijk.

---

[980] Mr. P. (Patrick) Zoeten legde de basis voor dit hoofdstuk in zijn masterscriptie 'Een rechtsverlijkend onderzoek naar de invoering van een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties, mede bezien vanuit internationaalrechtelijk en grondwettelijk perspectief' die hij ter afronding van de master Nederlands Recht, specialisatie Staats- en Bestuursrecht, schreef aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen onder begeleiding van mr. dr. B. Roorda en prof. mr. dr. J.G. Brouwer.

[981] *Kamerstukken I* 2017/18, 34 349, G.

In de paragrafen 4 en 5 bespreken wij de huidige mogelijkheden voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Belgische en het Duitse recht. Het onderzoek naar het Belgische en het Duitse recht biedt inspiratie voor de voorstellen die wij aan het eind van dit onderzoek doen voor het vormgeven van een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

De opzet van deze paragrafen loopt parellel aan de opzet van paragraaf 3. Dit betekent dat wij eerst het demonstratierecht in België en Duitsland beschrijven. Vervolgens werpen we een blik op de regulering van het dragen van gezichtsbedekkende kleding in België en Duitsland. Tot slot staan de mogelijkheden centraal die het Belgische en het Duitse recht bieden voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

Het hoofdstuk sluiten we af met de paragraaf 6, getiteld 'rechtsvergelijkende analyse, aandachtspunten, voorstellen en eindconclusie'. Aan de hand van de rechtsvergelijkende analyse tussen het Nederlandse, Belgische en het Duitse recht doen wij een drietal voorstellen voor de manier waarop de wetgever een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan vormgeven. De aandachtspunten vloeien voort uit het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader dat eerder in het onderzoek is geschetst. De eindconclusie bevat een concreet antwoord op de onderzoeksvragen.

Opgemerkt dient te worden dat in de loop van dit onderzoek door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek is uitgebracht waaruit blijkt dat de bevraagde gemeenten een algemeen wettelijk verbod niet noodzakelijk achten.[982] Dit heeft echter niet de relevantie van ons onderzoek weggenomen. Het is immers mogelijk dat de wetgever desondanks in de toekomst een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wenst in te voeren.

1.2 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek hebben wij verricht door middel van literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek, wetshistorisch onderzoek en een klein veldonderzoek. Ten behoeve van het literatuur- en jurisprudentieonderzoek hebben wij zowel (hand)boeken, tijdschriftartikelen als dissertaties bestudeerd. Voor het wetshistorisch onderzoek hebben wij voornamelijk gebruikgemaakt van www.statengeneraaldigitaal.nl en www.officielebekendmakingen.nl.

Ten behoeve van het kleine veldonderzoek hebben wij de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht benaderd om erachter te komen hoe men in de praktijk omgaat met een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

De reden dat wij rechtsvergelijkend onderzoek hebben verricht naar het Belgische en het Duitse recht is tweeledig. Ten eerste bleek uit verkennend onderzoek dat in België een zogenaamd 'boerkaverbod' geldt en in Duitsland een vermommingsverbod bij demonstraties. Het bestaan van deze wetgeving maakt het waardevol om het Belgische en het Duitse recht met het Nederlandse recht te vergelijken. Deze wetgeving kan namelijk inspiratie bieden voor een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

Ten tweede zijn België en Duitsland, net als Nederland, gebonden aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Hieruit vloeit voort dat alle drie de rechtsstelsels beïnvloed worden door het EVRM en om die reden beter vergelijkbaar zijn.

2. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties vanuit internationaalrechtelijk en grondwettelijk perspectief

2.1 Inleiding

[982] *Kamerstukken I* 2018/19, 34 349, L.

Een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan een beperking opleveren van zowel nationaal als internationaal beschermde grondrechten. Het meest voor de hand liggende grondrecht waarop een dergelijk verbod een beperking kan opleveren, is het recht om te demonstreren. Het recht op vreedzame vergadering ex artikel 11 van het EVRM en het recht tot betoging ex artikel 9 van de Grondwet (hierna: Gw) beschermen het recht om te demonstreren. Gezien het feit dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties ook gelovigen kan treffen die een boerka, niqaab of een andere sluier voor het gezicht dragen, levert een dergelijk verbod mogelijk ook een beperking van de godsdienstvrijheid op zoals neergelegd in de artikelen 9 EVRM en 6 Gw.

In deze paragraaf bespreken wij een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties vanuit internationaalrechtelijk en grondwettelijk oogpunt. Allereerst werpen wij in paragraaf 2.2 en 2.3 een blik op het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid in het EVRM en de Grondwet. Ten aanzien van elk grondrecht bespreken wij afzonderlijk de reikwijdte en beperkingssystematiek. Op het demonstratierecht gaan we niet uitgebreid in, aangezien in hoofdstuk 1 van ons onderzoek de reikwijdte en beperkingssystematiek van dit recht reeds uitgebreid aan bod is gekomen.

Nu de grondwetgever zich niet heeft uitgelaten over een verbod op gezichtsbedekkende kleding in het algemeen of bij demonstraties, beperken wij ons in de paragrafen 2.4 en 2.5 tot een bespreking van het internationaalrechtelijke kader. In deze paragrafen komt aan bod hoe de (oud-)commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) en het OSCE/ODIHR aankijken tegen een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding en hoe zij aankijken tegen een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

2.2 Het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid vanuit internationaalrechtelijk perspectief

In deze paragraaf staat het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid zoals neergelegd in het EVRM en de Grondwet centraal.

2.2.1 De reikwijdte van de bescherming van artikel 11 lid 1 EVRM

In artikel 11 lid 1 EVRM is de vrijheid van vergadering en vereniging neergelegd. Deze verdragsbepaling luidt als volgt:

> ‘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.’

Uit deze verdragsbepaling komt niet letterlijk naar voren dat het EVRM de demonstratievrijheid beschermt. Het recht tot betoging leest het EHRM echter wel in artikel 11 EVRM in.[983] Uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat de vergadervrijheid niet restrictief mag worden geïnterpreteerd, omdat het één van de fundamenten van een democratische samenleving is.[984] Door de niet-restrictieve benadering van de vergadervrijheid vallen allerlei soorten samenkomsten onder de reikwijdte van dit artikel.

Artikel 11 EVRM beschermt het recht op een vreedzame vergadering. Een samenkomst waarbij de organisatoren of deelnemers gewelddadige intenties hebben, valt niet onder de bescherming van dit artikel.[985]

In de rechtspraak van het EHRM is geen antwoord te vinden op de vraag of het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie valt onder de reikwijdte van artikel 11 lid 1 EVRM.

---

[983] EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).

[984] EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, appl.nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië), par. 114.

[985] EHRM 25 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0425JUD003646908, appl.nr. 36469/08 (Ter-Petrosyan/Armenië), par. 53; EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk), par. 39-40.

2.2.2 De beperkingssystematiek van artikel 11 lid 2 EVRM

Indien is vastgesteld dat sprake is van een samenkomst die onder de reikwijdte van artikel 11 lid 1 EVRM valt, biedt het tweede lid van artikel 11 EVRM de mogelijkheid om het recht op vergadering aan beperking te onderwerpen. Hieruit blijkt dat het recht op vergadering geen absoluut recht is. Artikel 11 lid 2 EVRM luidt als volgt:

> '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 beschermen 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.'[986]

Allereerst dient te worden vastgesteld wanneer sprake is van een beperking. Een beperking van de uitoefening van de vrijheid van vreedzame vergadering kan bestaan uit een absoluut verbod, maar ook uit verschillende soorten maatregelen die de uitoefening van dit recht belemmeren. Onder de term 'beperkingen' vallen zowel maatregelen die voor of gedurende een vreedzame vergadering worden opgelegd, als punitieve sancties die achteraf worden opgelegd.[987]

Als eenmaal is vastgesteld dat sprake is van een beperking, moet worden getoetst of de beperking al dan niet toelaatbaar is. Uit artikel 11 lid 2 EVRM valt af te leiden dat een beperking van het recht op vergadering aan drie voorwaarden moet voldoen: zij moet bij wet zijn voorzien, voldoen aan één van de in artikel 11 lid 2 EVRM genoemde doelcriteria en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Het EHRM legt de eerste voorwaarde ruim uit. Onder wet wordt niet alleen een wet in formele zin verstaan, maar ook lagere regelingen en ongeschreven recht. Het gaat erom dat de betrokken rechtsregel voor de burger voldoende toegankelijk en met voldoende nauwkeurigheid geformuleerd is, om de burger in staat te stellen zijn gedrag te reguleren en af te stemmen op de gevolgen die de overheid aan dat gedrag wenst te verbinden.[988] De mate van de beperking van het recht kan de aan de wet te stellen eisen beïnvloeden.[989]

Als tweede voorwaarde moet de beperking voldoen aan één van de in artikel 11 lid 2 EVRM genoemde doelcriteria. Deze doelcriteria worden door het EHRM eveneens ruim uitgelegd. De toetsing van de beperking aan de doelcriteria levert in de praktijk dan ook bijna nooit problemen op. Het Europese Hof concentreert zich voornamelijk op de vraag of voldaan is aan de derde voorwaarde: is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving? Bij de beantwoording van deze vraag beziet het EHRM of de beperking aan een dringende maatschappelijke behoefte beantwoordt, evenredig is aan het nagestreefde, legitieme doel en of de aangevoerde gronden voor de beperking relevant en toereikend zijn.

2.2.3 De reikwijdte van de bescherming van artikel 9 lid 1 EVRM

[986] De laatste zin van artikel 11 lid 2 EVRM is voor dit onderzoek niet relevant en behoeft daarom geen nadere bespreking.
[987] EHRM 19 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD001752610, appl.nr. 17526/10 (Gülcü/Turkije), par. 70; EHRM 4 december 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD007620411, appl.nr. 76204/11 (Navalny en Yashin/Rusland), par. 51.
[988] EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD003974898, appl.nr. 39748/98 (Maestri/Italië), par. 32.
[989] EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, appl.nr. 11801/85 (Kruslin/Frankrijk); EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)).

Artikel 9 lid 1 EVRM beschermt het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. De reikwijdte van deze bescherming is groot. Artikel 9 lid 1 EVRM omvat volgens het EHRM de vrijheid 'to hold or not to hold religious beliefs and to practice or not to practise a religion'.[990]

Een definitie van het begrip godsdienst heeft het EHRM nooit gegeven. Het EHRM oordeelt wel dat het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst duidt op opvattingen die een bepaald niveau van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang hebben bereikt.[991] Onder het begrip godsdienst schaart men in ieder geval de grote traditionele religies: het christendom,[992] het boeddhisme,[993] het hindoeïsme,[994] de islam[995] en het jodendom.[996]

Artikel 9 lid 1 EVRM is tweeledig: enerzijds beschermt het de vrijheid van het hebben en veranderen van een godsdienst of overtuiging, anderzijds beschermt het de vrijheid om een godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. Dit artikel beschermt volgens het EHRM echter niet iedere uiting die is gemotiveerd of geïnspireerd door een godsdienst of overtuiging en garandeert niet in alle gevallen het recht om zich in het openbaar te gedragen zoals het geloof dit oplegt.[997]

Voor dit onderzoek is vooral relevant of het dragen van een hoofddoek als godsdienstige uiting moet worden beschouwd. In veel landen is deze vraag de laatste jaren onderwerp van discussie geweest. Het EHRM heeft zich hier in 2004 ook over uitgelaten.[998] Een Turkse studente aan de universiteit van Istanbul was de toegang ontzegd tot de universiteit, omdat ze niet wilde voldoen aan de geldende kledingvoorschriften. De universiteit verbood het dragen van een hoofddoek tijdens colleges, cursussen en werkgroepen. De Turkse overheid betwist in deze zaak dat sprake is van een inbreuk op de godsdienstvrijheid van de studente. De studente beweert echter dat het dragen van een hoofddoek als het naleven van een religieuze regel moet worden beschouwd en zij met het dragen van een hoofddoek uiting geeft aan haar verlangen om strikt te voldoen aan de plichten die haar religie - de islam - haar oplegt. Volgens het EHRM kan om deze reden haar beslissing om de hoofddoek te dragen worden beschouwd als gemotiveerd of geïnspireerd door een godsdienst. Het verbod op het dragen van een hoofddoek tijdens colleges, cursussen en werkgroepen is daarom een inbreuk op het recht om haar religie tot uitdrukking te brengen.[999]

2.2.4 De beperkingssystematiek van artikel 9 lid 2 EVRM

Artikel 9 lid 2 EVRM maakt een onderscheid tussen enerzijds de vrijheid van het hebben en veranderen van een godsdienst of overtuiging en anderzijds de vrijheid om zowel in het openbaar als in privé godsdienst te belijden of een overtuiging tot uitdrukking te brengen. De vrijheid van het hebben en veranderen van een godsdienst of overtuiging is absoluut en kan de wetgever niet beperken.[1000] In artikel 9 lid 2 EVRM is wel een grondslag gegeven voor het beperken van de vrijheid om een godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen.

De beperkingssystematiek van artikel 9 lid 2 EVRM komt overeen met de beperkingssystematiek van artikel 11 lid 2 EVRM. Het tweede lid van artikel 9 EVRM bepaalt dat de wetgever de vrijheid om

[990] EHRM 15 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0615JUD000771002, appl.nr. 7710/02 (Grzelak/Polen), par. 85; EHRM 28 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, appl.nr. 14307/88 (Kokkinakis/Griekenland), par. 31.
[991] EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, appl.nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk), par. 81.
[992] ECRM 9 april 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0409DEC002910795, appl.nr. 29107/95 (Stedman/Verenigd Koninkrijk).
[993] ECRM 20 december 1974, ECLI:CE:ECHR:1974:1220DEC000544272, appl.nr. 5442/72 (X./Verenigd Koninkrijk).
[994] ECRM 8 maart 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0308DEC002049092, appl.nr. 20490/92 (Iskcon e.a./Verenigd Koninkrijk).
[995] ECRM 12 maart 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0312DEC000816078, appl.nr. 8160/78 (X./Verenigd Koninkrijk).
[996] ECRM 6 december 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1206DEC001018082, appl.nr. 10180/82 (D./Frankrijk).
[997] EHRM 29 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije), par. 66.
[998] EHRM 29 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije).
[999] EHRM 29 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije), par. 68-71.
[1000] EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, appl.nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk), par. 80.

een godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen aan beperkingen kan onderwerpen, indien deze bij wet zijn voorzien, voldoen aan één van de genoemde doelcriteria en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De doelcriteria zijn het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze doelcriteria zijn uitputtend en hun definitie is restrictief.[1001] Bij de vraag of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving heeft de staat een ruime 'margin of appreciation'.[1002] In paragraaf 2.4.2 gaan wij hier nader op in.

2.3 Het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid in de Nederlandse Grondwet

2.3.1 De reikwijdte van de bescherming van artikel 9 lid 1 Gw

Bij de grondwetsherziening van 1983 is het recht tot betoging opgenomen in artikel 9 lid 1 Gw. Volgens de grondwetgever had het recht tot betoging voor velen betekenis verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. De betoging had zich als uitings- en participatievorm een zodanige plaats in onze samenleving verworven, dat opneming van het betogingsrecht onder de grondrechten gerechtvaardigd was.[1003]

Van een betoging in de zin van artikel 9 Gw is geen sprake (meer), indien bij een protestactie de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en zij het karakter van een dwangmiddel tegen de overheid of derden heeft gekregen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen.[1004] Het betogingsrecht omvat daarnaast niet het recht om anderen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf te schaden.[1005]

2.3.2 De beperkingssystematiek van artikel 9 Gw

Net als de vrijheid van vreedzame vergadering in artikel 11 EVRM, kan het recht tot betoging ook aan beperkingen worden onderworpen. Als grondrechten absoluut zouden werken, zou de samenleving ontwricht worden: het zou bijvoorbeeld een vrijbrief bevatten voor het plegen van strafbare feiten onder het mom van het uitoefenen van een grondrecht. De regering bezigde bij de grondwetsherziening van 1983 het standpunt dat voor alle beperkingen van grondrechten een grondslag in de Grondwet dient te bestaan.[1006]

Bij de grondwetsherziening bespreekt de regering meerdere methoden om de Grondwet te beperken. Deze methoden zijn in te delen in drie categorieën: methoden die de grondwetgever voorschrijft, methoden waaraan de grondwetgever enige ruimte heeft gegeven in uitzonderingsgevallen en methoden die de grondwetgever in meer of mindere mate heeft afgewezen.[1007] Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 1 van ons onderzoek.

In artikel 9 Gw treffen we twee beperkingsmethoden aan. In het eerste lid is enkel gekozen voor een competentievoorschrift. Het competentievoorschrift komt tot uitdrukking in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit lid biedt geen mogelijkheid tot delegatie aan lagere organen.[1008] Alleen de formele wetgever is bevoegd de uitoefening van dit grondrecht aan beperkingen te onderwerpen.

[1001] EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0212JUD000251204, appl.nr. 2512/04 (Nolan en K./Rusland), par. 73; EHRM 14 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0614JUD007770301, appl.nr. 77703/01 (Svyato-Mykhaylivska Parafiya/Oekraïne), par. 132.
[1002] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).
[1003] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38-39.
[1004] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[1005] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.
[1006] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 274.
[1007] Zie voor een uitgebreide bespreking van de beperkingsmethoden: Koornstra e.a. 2019, p. 38-53.
[1008] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18.

Het tweede lid van artikel 9 Gw opent ook voor lagere organen de mogelijkheid om het recht tot betoging te beperken. Dit is echter alleen mogelijk, indien voldaan is aan de in dit lid genoemde doelcriteria. De doelcriteria zijn de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Een beroep op één van deze doelcriteria mag niet worden ingegeven door een negatief oordeel over de inhoud of strekking van een betoging.[1009] Het artikel laat dus niet toe dat de wet aan lagere organen de bevoegdheid verleent om een betoging tegen te gaan, omdat zij de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst achten.[1010]

Indien sprake is van één van de genoemde beperkingsgronden, betekent dit niet dat het uitoefenen van het betogingsrecht het altijd af dient te leggen tegen de beperkingsgrond. Volgens de grondwetgever dient bij concrete situaties een afweging van belangen gemaakt te worden, die in eerste instantie door de formele wetgever moet plaatsvinden en wellicht door lagere organen moet worden verricht. Daarnaast mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen om het recht tot betoging illusoir te maken.[1011]

2.3.3 De reikwijdte van de bescherming van artikel 6 lid 1 Gw

De vrijheid van godsdienst is neergelegd in artikel 6 lid 1 Gw. Sinds de grondwetsherziening van 1983 waarborgt artikel 6 lid 1 Gw ook de vrijheid van niet-godsdienstige levensovertuiging. Door de vrijheid van levensovertuiging naast de godsdienstvrijheid te vermelden, brengt de grondwetgever tot uitdrukking dat godsdienstige en niet-godsdienstige levensovertuigingen een gelijke behandeling verdienen.[1012]

Het begrip godsdienst in artikel 6 Gw heeft dezelfde betekenis als het gelijknamige begrip in artikel 9 EVRM.[1013] Om deze reden wordt voor de betekenis van het begrip godsdienst naar paragraaf 2.2.4 verwezen.

De vraag wanneer sprake is van een levensovertuiging is niet eenvoudig te beantwoorden. De grondwetgever bezigt in ieder geval het standpunt dat godsdienst en levensovertuiging niet van gelijke aard zijn.[1014] Volgens de literatuur moet het bij een levensovertuiging op zijn minst gaan om een samenhangende levensbeschouwing, die de hele levensopvatting doortrekt en samenhangt met het geweten.[1015]

Het begrip belijden omvat niet alleen het huldigen van de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, maar ook het zich daarnaar gedragen. Belijden kan zowel individueel als in groepsverband plaatsvinden.[1016]

2.3.4 De beperkingssystematiek van artikel 6 Gw

De beperkingssystematiek van artikel 6 Gw is hetzelfde als de hiervoor behandelde beperkingssystematiek van artikel 9 Gw. Dit betekent dat de grondwetgever heeft gebruikgemaakt van competentievoorschriften en doelcriteria. Het bijzondere aan artikel 6 Gw is dat alleen de formele wetgever de uitoefening van de het recht om een godsdienst of levensovertuiging te belijden binnen gebouwen of op besloten plaatsen kan beperken. Deze bevoegdheid kan de formele wetgever niet aan een lager orgaan delegeren. Lagere organen kunnen blijkens artikel 6 lid 2 Gw dit grondrecht alleen beperken buiten gebouwen en besloten plaatsen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze beperkingsbevoegdheid komt

[1009] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[1010] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.
[1011] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[1012] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 29.
[1013] D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 6 Gw, aantekening 2 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).
[1014] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, 3, p. 29.
[1015] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 379.
[1016] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 29.

voort uit de bijzondere problematiek die de belijdenisvrijheid op de openbare weg met zich meebrengt. Volgens de grondwetgever zal iemand die de straat opgaat zich meer beperkingen op de vrijheid moeten laten welgevallen, dan wanneer iemand de vrijheid in beslotenheid beleeft.[1017]

2.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding vanuit internationaalrechtelijk perspectief

In meerdere landen in Europa is een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding van kracht. Italië kent reeds sinds 1975 een verbod op het in het openbaar dragen van ieder masker of kledingstuk dat identificatie verhindert.[1018] In Frankrijk en België is in respectievelijk 2010 en 2011 een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen ingevoerd.[1019] Deze verboden zijn van algemene aard en niet specifiek bedoeld voor het geheel of gedeeltelijk bedekken van het gezicht bij demonstraties. De vermommingsverboden in Frankrijk en België noemt men in de volksmond ook wel 'boerkaverboden', omdat het verbieden van het dragen van een boerka of niqaab de voornaamste reden voor het invoeren van het verbod is. In Nederland is een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen meerdere malen onderwerp van gesprek geweest. Tot een wet is het echter nooit gekomen.

Gezien het voorgaande is een verbod op gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen zowel in andere landen als in Nederland geen onbekend fenomeen. In deze paragraaf bespreken wij eerst de aanbevelingen van internationale organisaties over het invoeren van een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Vervolgens staat de rechtspraak van het EHRM over een dergelijk verbod centraal.

2.4.1 Aanbevelingen van internationale organisaties

Thomas Hammarberg, oud-Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, sprak zich in 2010 negatief uit over het verbieden van de boerka en niqaab. Volgens Hammarberg rijzen er serieuze vragen of dergelijke wetgeving verenigbaar is met het EVRM. Hij acht hierbij twee rechten uit het EVRM in het bijzonder relevant. Het eerste recht is het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM. Het tweede recht is de godsdienstvrijheid zoals omschreven in artikel 9 EVRM.[1020]

Volgens Hammarberg zijn de voorstanders van een algeheel verbod op de boerka en niqaab er niet in geslaagd te beargumenteren op welke wijze het dragen van deze sluiers de democratie of de veiligheid ondermijnt. Dit heeft mede te maken met het feit dat slechts een heel klein aantal van de vrouwen een boerka of niqaab dragen. Daarnaast benadrukt Hammarberg dat een dergelijk verbod mogelijk niet bevrijdend zal werken voor onderdrukte vrouwen, maar juist tot een verdere vervreemding van de Europese samenleving kan leiden. Voordat men een verbod invoert, moet dan ook onderzoek naar de consequenties van de beslissingen op dit gebied worden verricht.[1021]

Eveneens in 2010 heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in een resolutie haar zorgen geuit over het instellen van een algemeen verbod op het dragen van een boerka en niqaab.[1022] De Parlementaire Vergadering onderkent dat meerdere Europese parlementen een verbod op het dragen een boerka en niqaab overwegen in te voeren om onderdrukking van vrouwen tegen te gaan. Een algemeen verbod belemmert volgens de Parlementaire Vergadering echter het recht van vrouwen om uit vrije wil de keuze te maken om wel of niet religieuze kleding in het openbaar te dragen. Daarnaast trekt de Parlementaire Vergadering, net als Hammarberg, het effect van

---

[1017] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 30.

[1018] W. Zeldin, *Italy: Burqa Ban Provision Approved by Parliamentary Committee*, 11 augustus 2011, te vinden op: www.loc.gov (laatst geraadpleegd op 12 mei 2019).

[1019] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk); EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België).

[1020] Hammarberg 2011, p. 39.

[1021] Hammarberg 2011, p. 40.

[1022] Zie Resolutie nr. 1743 (2010) van 23 juni 2010 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int.

een dergelijk verbod in twijfel. Door de druk van familie en de moslimgemeenschap blijven moslimvrouwen mogelijk thuis en beperken zij zichzelf van contacten met andere vrouwen.[1023]

Naar aanleiding van deze resolutie heeft de Parlementaire Vergadering aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa gevraagd om de lidstaten op te roepen geen algemeen verbod te bewerkstelligen op het dragen van gezichtsbedekkende sluiers, vrouwen op een andere manier te beschermen tegen fysieke of psychische dwang, hun vrije keuze om religieuze of speciale kleding te dragen te beschermen en gelijke kansen voor moslimvrouwen te verzekeren.[1024]

2.4.2 Het EHRM over een verbod op gezichtsbedekkende kleding

De boerkaverboden die in Frankrijk en België van kracht zijn, hebben geleid tot jurisprudentie van het EHRM. In drie uitspraken geeft het EHRM aan hoe het aankijkt tegen een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen.

De eerste zaak van het EHRM over 'boerkaverboden' staat bekend onder de naam S.A.S. tegen Frankrijk en is richtinggevend geweest voor de twee andere uitspraken.[1025] Deze uitspraak verdient daarom een aparte bespreking. Voor een goed begrip van de zaak is het van belang om kort de feiten te schetsen.

Appellante heeft de Franse nationaliteit en is een toegewijde moslima. Ze draagt in lijn met haar geloof, cultuur en persoonlijke opvattingen een boerka en niqaab. Volgens haar zet haar man noch enig andere persoon haar onder druk om zich op deze manier te kleden. Appellante is niet van oordeel dat het voor haar mogelijk zou moeten zijn om de niqaab te allen tijde te dragen. Ze is bereid om bijvoorbeeld geen niqaab te dragen wanneer ze een veiligheidscheck moet ondergaan en ze laat haar gezicht zien wanneer dit gevraagd wordt voor een noodzakelijke identiteitscontrole.[1026]

Appellante klaagt over het in Frankrijk sinds 11 oktober 2010 ingevoerde verbod op gezichtsbedekkende kleding in openbare ruimten. Volgens haar is sprake is van een schending van de artikelen 3, 8, 9, 10 en 11 van het EVRM, zowel afzonderlijk als in samenhang met artikel 14 EVRM. Het EHRM merkt op dat deze zaak niet binnen de werkingssfeer van artikel 3 EVRM valt. Ten aanzien van de vraag of artikel 11 EVRM (zowel afzonderlijk als in samenhang met artikel 14 EVRM) is geschonden, geeft het EHRM geen inhoudelijk antwoord. Appellante heeft namelijk niet aangegeven hoe het verbod het uitoefenen van haar vrijheid op een vreedzame vergadering schendt en haar discrimineert bij het uitoefenen van dit recht.[1027] Het EHRM focust zich hoofdzakelijk op de vraag of artikel 9 EVRM is geschonden.

Vaststaat dat het ingevoerde verbod een beperking oplevert van artikel 9 EVRM. Zoals hiervoor vastgesteld moet een beperking aan drie voorwaarden voldoen: de beperking moet bij wet zijn voorzien, voldoen aan één van de in artikel 9 lid 2 EVRM genoemde doelcriteria en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De eerste voorwaarde levert geen problemen op.

Bij het Hof staat langer ter discussie of een van de in artikel 9 lid 2 EVRM genoemde doelcriteria zich voordoen. Frankrijk voert aan dat het verbod in het belang is van de openbare veiligheid, de gelijkheid van mannen en vrouwen en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM oordeelt dat het verbod niet gerechtvaardigd is op grond van de doelstellingen om de openbare veiligheid en gelijkheid van mannen en vrouwen te beschermen. Openbare veiligheid zou volgens het Europees Hof ook kunnen worden bereikt door de enkele verplichting om het gezicht te tonen en zich te kunnen identificeren, indien een risico voor de veiligheid van personen of goederen aan de

[1023] Zie Resolutie nr. 1743 (2010) van 23 juni 2010 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int, par. 15-17.
[1024] Zie Aanbeveling nr. 1927 (2010) van 23 juni 2010 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int.
[1025] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).
[1026] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 11-14.
[1027] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 73.

orde is.[1028] Wat betreft de gelijkheid van mannen en vrouwen oordeelt het EHRM dat een staat zich niet kan beroepen op gendergelijkheid om een praktijk te verbieden die juist wordt verdedigd door vrouwen in het kader van hun grondrechten, tenzij aannemelijk is dat individuen door de maatregel worden beschermd tegen een beperking van de uitoefening van hun eigen fundamentele rechten en vrijheden.[1029] Het Europees Hof oordeelt dat het verbod wel gerechtvaardigd is op grond van de doelstelling om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.

Het EHRM overweegt dat het bij de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving de plicht heeft om een zekere terughoudendheid te betrachten. Het verbod is namelijk tot stand gekomen door middel van een democratisch proces in de samenleving. Het EHRM constateert dat in kwesties van algemeen beleid waarover opvattingen binnen een democratische samenleving sterk van elkaar kunnen verschillen, de rol van de nationale beleidsmaker een bijzondere plaats moet krijgen. Met andere woorden: Frankrijk heeft een ruime 'margin of appreciation' in deze zaak. Gezien deze ruime 'margin of appreciation' is het EHRM van mening dat het verbod gezien kan worden als proportioneel voor het doel dat men nastreeft, namelijk het behouden van de waarde 'samen leven' als een element van het 'beschermen van de rechten en vrijheden van anderen'. Het verbod is dus noodzakelijk in een democratische samenleving. Het EHRM acht bij dit oordeel ook van belang dat de sanctie op het overtreden van het verbod behoort tot een van de lichtste sancties die opgelegd kunnen worden. Er is zelfs de mogelijkheid om in plaats van een boete een burgerschapscursus op te leggen.[1030] Volgens het Hof is geen sprake van schending van artikel 9 EVRM noch van een andere bepaling.

In de zaken Belcacemi en Oussar tegen België en Dakir tegen België laat het EHRM zich uit over het Belgische wettelijke verbod op gezichtsbedekkende kleding.[1031] Qua uitkomst en inhoud zijn beide zaken vergelijkbaar met de zaak S.A.S. tegen Frankrijk. Een uitgebreide bespreking van deze zaken is dan ook niet noodzakelijk. Het is wel relevant om de belangrijkste overwegingen te herhalen. Net als in de zaak S.A.S. tegen Frankrijk overweegt het EHRM dat het verbod uitsluitend gerechtvaardigd is voor zover het de voorwaarden van 'samen leven' als element van 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' beoogt te waarborgen. Het verbod kan niet gerechtvaardigd worden op grond van de doelstelling om de openbare veiligheid en gelijkheid te beschermen. Daarnaast komt om dezelfde redenen aan België een ruime 'margin of appreciation' toe. Tot slot zijn ook in België de maatregelen proportioneel, omdat de sancties niet heel hoog zijn en pas tot gevangenisstraf wordt overgegaan als een verbod meerdere keren wordt overtreden.

2.5 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Bij het bewerkstelligen van een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties spelen niet alle hiervoor genoemde bezwaren een rol. Een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties is, in tegenstelling tot de zogenaamde 'boerkaverboden', niet gericht op het verbieden van godsdienstige uitingen. Een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties is volgens de motie Schalk c.s. gericht op veiligheid en transparantie bij demonstraties.[1032] Dat hieronder ook boerka's en niqaabs begrepen zijn, is een neveneffect. Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en het OSCE/ODIHR hebben zich hier wel over uitgelaten.

[1028] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 139.
[1029] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 119.
[1030] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 154-158.
[1031] EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België); EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD000461912, appl.nr. 4619/12 (Dakir t. België).
[1032] *Kamerstukken I* 2017/18, 34 349, G, p. 1.

2.5.1 Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa

Naar aanleiding van de protesten van de gele hesjes-beweging in Frankrijk heeft de huidige Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Dunja Mijatović, zich recentelijk over een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties uitgelaten.[1033] Naar aanleiding van de demonstraties van de gele hesjes in Frankrijk, zijn in Frankrijk een reeks maatregelen op komst die voorzien in strengere straffen van verboden uit de Code penál ter versterking en waarborging van de openbare orde bij demonstraties. Een van de maatregelen is om het zonder legitieme reden opzettelijk geheel of gedeeltelijk verbergen van het gezicht, in of in de onmiddellijke nabijheid van een demonstratie, strenger te bestraffen en te hercategoriseren. Op dit moment bevat de Code penál een bepaling die dit feit als een kleine overtreding ('contravention') kwalificeert, waarvoor een boete van € 1.500 euro kan worden opgelegd. Het voorstel is om de boete te verhogen naar maximaal € 15.000 euro en één jaar gevangenisstraf en het feit te kwalificeren als een zogenaamd 'délit'. Door dit feit te kwalificeren als een 'délit' is het mogelijk om personen die dit verbod overtreden te arresteren. Mijatović merkt op dat vele juristen en mensenrechtendeskundigen bang zijn dat deze maatregel gebruikt zal worden om te voorkomen dat personen hun recht om te demonstreren uitoefenen, door hen van hun vrijheid te beroven wanneer ze nog niet eens de geringste daad van geweld hebben gepleegd. De 'zonder legitieme reden'-clausule biedt volgens Mijatović onvoldoende bescherming om misbruik van deze maatregel te voorkomen.[1034]

Mijatović is ook bezorgd over het mogelijke afschrikwekkende effect van deze maatregel op de vrijheid van vergadering, zoals omschreven in artikel 11 EVRM. Zij raadt het Franse parlement dan ook aan om niet door te gaan met het plan om het geheel of gedeeltelijk verbergen van het gezicht in of nabij een demonstratie zonder legitieme reden te kwalificeren als een 'délit' en de boetes op overtreding van dit verbod niet te verhogen. Het verhogen van de op te leggen boetes kan volgens Mijatović leiden tot onevenredige inbreuken op de vrijheid van vreedzame vergadering, beweging en meningsuiting.[1035]

2.5.2 Het OSCE/ODIHR

Het OSCE/ODIHR heeft zich ook meerdere malen uitgelaten over een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. In de Guidelines of Freedom of Peaceful Assembly stelt het OSCE/ODIHR dat het dragen van een masker bij een vreedzame vergadering niet verboden moet worden. Een verbod is alleen gerechtvaardigd, indien een masker wordt gedragen met het doel om identificatie te voorkomen en daarmee arrestatie voor een overtreding onmogelijk te maken. Daarnaast mag het masker niet een duidelijk en aanwezig gevaar voor dreigende wetsovertredingen vormen.[1036]

Het OSCE/ODIHR heeft zich ook in een opinie over een wetswijziging in Oekraïne negatief uitgelaten over een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. In Oekraïne is op 16 januari 2014 een wetswijziging aangenomen, waardoor het onder andere strafbaar is gesteld om maskers, helmen of anderen vormen van camouflage te dragen die identificatie kan voorkomen gedurende samenkomsten.[1037] Het OSCE/ODIHR erkent dat kleding kan worden gebruikt om identificatie te voorkomen bij overtredingen die een reden voor arrestatie kunnen zijn. Zolang het ingrijpen propor-

[1033] Zie Memorandum 'on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the "yellow vest" movement in France' van de Council of Europe Commissioner for Human Rights Dunja Mijatović van 26 februari 2019, te raadplegen via www.coe.int.

[1034] Zie Memorandum 'on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the "yellow vest" movement in France' van de Council of Europe Commissioner for Human Rights Dunja Mijatović van 26 februari 2019, te raadplegen via www.coe.int, p. 6-7.

[1035] Zie Memorandum 'on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the "yellow vest" movement in France' van de Council of Europe Commissioner for Human Rights Dunja Mijatović van 26 februari 2019, te raadplegen via www.coe.int, p. 8.

[1036] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 58.

[1037] OSCE/ODIHR 2014a, p. 3-5.

tioneel blijft, heeft de staat in dit geval een legitieme reden om de betogingsvrijheid te beperken. Echter, personen kunnen ook met puur vreedzame intenties een masker of gelijksoortige kleding dragen. Vooral in gevallen waar de politie samenkomsten filmt of waar sprake is van aanzienlijke media-aandacht kan de behoefte toenemen om niet te worden herkend. Bovendien is het mogelijk dat gezichtsbedekkende kleding wordt gedragen om de boodschap kracht bij te zetten. In dat geval heeft het dragen van gezichtsbedekkende kleding een expressief doel. De wetswijziging maakt geen onderscheid tussen de hierboven geschetste scenario's. Het betreft een algemeen verbod op het dragen van maskers, helmen en andere vormen van camouflage gedurende samenkomsten. Het OSCE/ODIHR benadrukt dat een verbod op zijn minst de mogelijkheid moet bieden om een uitzondering te maken voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor vreedzame en expressieve doeleinden. Van een algemeen verbod in combinatie met een toestemmingsprocedure is het OSCE/ODIHR echter geen voorstander. Dit zou te veel extra bureaucratische stappen vereisen.[1038]

2.6 Conclusie

In deze paragraaf is gekeken naar het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in internationaalrechtelijk en grondwettelijk perspectief. Allereerst is de internationaalrechtelijke en grondwettelijke bescherming van het demonstratierecht en de godsdienstvrijheid uiteengezet. Vervolgens is omschreven hoe vanuit het internationale recht tegen een verbod op gezichtsbedekkende kleding wordt aangekeken. Tot slot is beschreven hoe internationale organisaties oordelen over een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstaties.

De oud-Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zijn negatief over zogenaamde 'boerkaverboden'. Redenen hiervoor zijn dat slechts een gering aantal vrouwen een boerka of niqaab dragen en het effect van een boerkaverbod mogelijk negatief is voor vrouwen. Door druk van familie en de moslimgemeenschap is het namelijk mogelijk dat moslimvrouwen door het boerkaverbod thuisblijven en zichzelf beperken van contacten met andere vrouwen.

Het EHRM heeft zich in een drietal zaken uitgelaten over de vraag of algemene verboden op gezichtsbedekkende kleding toelaatbaar zijn in het licht van de in artikel 9 EVRM opgenomen godsdienstvrijheid. In de zaken S.A.S. tegen Frankrijk, Belcacemi en Oussar tegen België en Dakir tegen België heeft het EHRM het in Frankrijk en België ingevoerde wettelijke verbod op gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen niet in strijd met de godsdienstvrijheid geacht. Volgens het EHRM komt aan de lidstaten een ruime 'margin of appreciation' toe bij de vraag of een verbod noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het EHRM oordeelt dat de verboden uitsluitend gerechtvaardigd zijn voor zover zij de voorwaarden van 'samen leven' als element van 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' beogen te waarborgen. De argumenten van Frankrijk en België dat het verbod noodzakelijk is voor de openbare veiligheid en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen houden geen stand. Het EHRM oordeelt de verboden proportioneel door de lichte sancties die op overtreding van de verboden staan.

Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en het OSCE/ODIHR hebben dit wel gedaan. Zowel de Commissaris als het OSCE/ODIHR zijn negatief over het invoeren van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Eén van de voornaamste redenen hiervoor is dat een algemeen verbod ook de demonstratievrijheid beperkt van mensen die geen gewelddadige intenties hebben met het verbergen van hun gezicht.

3. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Nederlandse recht

[1038] OSCE/ODIHR 2014a, p. 12-13.

3.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Nederlandse recht centraal. Om deze juridische mogelijkheden in kaart te brengen, geven wij allereerst in paragraaf 3.2 een algemeen overzicht van het demonstratierecht in Nederland. Hierbij de komen de Grondwet, de Wet openbare manifestaties overige regelgeving aan bod.

In paragraaf 3.3 staan wij vervolgens stil bij de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. In deze paragraaf concentreren wij ons slechts op de hoofdlijnen van deze wet.

In paragraaf 3.4 bekijken wij de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt omtrent het opleggen van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Hiertoe bespreken we niet alleen de mogelijkheden die de Wet openbare manifestaties en de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding bieden, maar werpen we ook een blik op de rechtspraak en de rechtspraktijk. In paragraaf 3.5 volgt een conclusie.

3.2 Het demonstratierecht in Nederland

In deze paragraaf schetsen wij een algemeen overzicht van de regelgeving omtrent het demonstratierecht in Nederland. Aangezien het grondwettelijke recht tot betoging al in de vorige paragraaf is besproken, volstaan wij paragraaf 3.2.1 met een korte samenvatting. Voor een uitgebreide bespreking verwijzen wij naar de paragrafen 2.3.1 en 2.3.2.

3.2.1 De Grondwet

Het recht tot betoging is opgenomen in artikel 9 lid 1 Gw. Volgens de grondwetgever is de betoging ‘een eenzijdig, meestal op de openbare weg kenbaar maken van gedachten en gevoelens op maatschappelijk en politiek gebied’.[1039] Een actie waar de gemeenschappelijke uiting op de achtergrond is geraakt en het karakter van dwangmiddelen tegen de overheid of derden heeft gekregen, is geen betoging. Hiervan kan sprake zijn in het geval van een blokkade van een weg of waterweg.[1040]

Het recht tot betoging is geen absoluut grondrecht. Het recht kan aan beperkingen worden onderworpen. In artikel 9 lid 1 Gw is gekozen voor een competentievoorschrift, tot uitdrukking komend in de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Dit betekent dat op grond van het eerste lid alleen de formele wetgever bevoegd is de uitoefening van het recht tot betoging aan beperkingen te onderwerpen. Delegatie is niet toegestaan.[1041] Artikel 9 lid 2 Gw biedt de mogelijkheid voor lagere organen om het recht tot betoging te beperken. De formele wetgever is op grond van dit artikellid namelijk bevoegd om nadere regelstelling te delegeren.[1042] Dit is echter alleen mogelijk, indien voldaan is aan de in dit lid genoemde doelcriteria. Bij de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9 Gw is expliciet benadrukt dat het niet is toegestaan dat de wet aan lagere organen de bevoegdheid verleent om een vergadering of betoging tegen te gaan, omdat zij de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst achten.[1043]

3.2.2 De Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties is een wet van 20 april 1988.[1044] De Wet openbare manifestaties heeft in hoofdzaak betrekking op collectieve uitingen die onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 Gw vallen. Het gaat hierbij om bijeenkomsten en optochten ter belijdenis van godsdienst en le-

[1039] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38.
[1040] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[1041] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18.
[1042] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 368.
[1043] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.
[1044] *Stb.* 1988, 157.

vensovertuiging, alsmede vergaderingen en betogingen.[1045] Bij de verdere bespreking in deze paragraaf van de Wet openbare manifestaties beperken wij ons voornamelijk tot de relevante bepalingen met betrekking tot het recht van betoging. Specifieke bepalingen met betrekking tot samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging alsook vergaderingen, blijven buiten beschouwing.

Een belangrijk kenmerk van de Wet openbare manifestaties is dat de wet is opgedeeld in bepalingen voor openbare plaatsen (paragraaf II) en bepalingen voor niet-openbare plaatsen (paragraaf III). De meeste bevoegdheden van gemeenten met betrekking tot de regulering van manifestaties zijn beperkt tot openbare plaatsen. Voor niet-openbare openbare plaatsen heeft de burgemeester op grond van artikel 8 Wet openbare manifestaties (hierna: WOM) alleen de bevoegdheid opdracht te geven aan degene die een voor het publieke toegankelijke betoging houden of daaraan deelnemen deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert.

Krachtens artikel 1 lid 1 WOM verstaat de wet onder een openbare plaats een 'plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek'. Hieronder wordt volgens artikel 1 lid 2 WOM in ieder geval niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6 lid 2 Gw. Dat een plaats moet openstaan voor publiek betekent dat in beginsel een ieder vrij moet zijn er te komen, te vertoeven en te gaan: het verblijf mag niet aan een bepaald doel gebonden zijn. Er mag daarnaast geen sprake zijn van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of heffing van een toegangsprijs voor betreden van de plaats.[1046]

Artikel 2 WOM vormt de kern van paragraaf II van de Wet openbare manifestaties. Dit artikel bepaalt ten aanzien van openbare plaatsen dat de aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot betoging, slechts kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dit zijn de in artikel 9 lid 2 Gw genoemde beperkingsgronden. Als men artikel 2 WOM leest in samenhang met artikel 8 WOM, dan maakt artikel 2 WOM duidelijk dat de beperkingsbevoegdheden voor manifestaties op openbare plaatsen ruimer zijn dan die voor niet-openbare plaatsen. Artikel 8 WOM kent namelijk niet de beperkingsgrond 'in het belang van het verkeer'.

De inhoud van begrippen als 'belang van het verkeer' en 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' zijn tot op zekere hoogte contextafhankelijk. De plaats waar een manifestatie wordt gehouden, kan bijvoorbeeld van betekenis zijn voor de vraag of een samenstel van ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken.[1047] Een restrictieve uitleg van de beperkingsgronden is geboden.[1048]

Op grond van artikel 4 WOM stelt de gemeenteraad bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. De gemeenteraad is niet verplicht tot het vaststellen van een dergelijke verordening. Een vergunningenstelsel is in ieder geval niet toegestaan.[1049]

De verordening moet volgens het tweede lid van artikel 4 WOM ten minste voorzien in regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een betoging te houden en regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens mogen volgens het derde lid geen gegevens worden verlangd. Volgens de wetgever valt hierbij met name te denken aan de teksten die op borden en spandoeken zullen worden getoond. Het derde lid verzet zich echter niet tegen het vragen van gegevens over het doel of onderwerp van de manifestatie. Gegevens over het doel of onderwerp kunnen namelijk, mede in samenhang met de

[1045] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.
[1046] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15-16.
[1047] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[1048] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.
[1049] B. Roorda in Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, artikel 4 Wom, aantekening 1 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2021).

identiteit van de organiserende persoon of groepering, van essentieel belang zijn voor de beoordeling van de vraag of en in welke mate zich wanordelijkheden kunnen voordoen en welke maatregelen in dat verband vereist zijn.[1050]

Roorda overweegt dat hoewel informatie kan worden verlangd over het doel en onderwerp van de demonstratie, dit niet betekent dat louter op grond van het doel of onderwerp voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld, dan wel een verbod kan worden gegeven. Alle aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden ten aanzien van openbare plaatsen kunnen namelijk uitsluitend worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het bestuur mag zijn oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid of onwenselijkheid op generlei wijze bij zijn beslissingen betrekken.[1051]

Blijkens artikel 5 WOM kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Vooraf ingestelde integrale verboden zijn niet toegestaan. De burgemeester dient namelijk iedere manifestatie afzonderlijk te beoordelen. Slechts per individueel geval mag hij voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.[1052]

Door het stellen van beperkingen wordt de toegestane manifestatie als zodanig omlijnd. Hierbij valt te denken aan het toestaan van een manifestatie op een bepaalde dag en op een bepaalde plaats. Indien men handelt in strijd met zulke beperkingen, dan wordt men geacht zonder kennisgeving te hebben gehandeld. Bij voorschriften gaat het om meer concrete gedragsvoorschriften die men stelt met het oog op een goed verloop van de manifestatie. Voorbeelden van onderwerpen zijn het volgen van een bepaalde route, het al dan niet laten deelnemen van voertuigen, het bewaren van afstand tot bepaalde gebouwen en het voorkomen van excessieve geluidsoverlast.[1053]

Een verbod is volgens het tweede lid alleen mogelijk, indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan, de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt of een van de in artikel 2 WOM genoemde belangen dat vordert. Slechts wanneer minder vergaande maatregelen onvoldoende soelaas bieden, kan een verbod gerechtvaardigd zijn. Een preventief verbod is namelijk een ultimum remedium.[1054] Een voorschrift, beperking of verbod mag volgens het derde lid geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbare gedachten of gevoelens.

Artikel 6 WOM biedt de burgemeester de mogelijkheid om tijdens een betoging aanwijzingen te geven, die degenen die de betoging houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen. Uiteraard mogen de aanwijzingen slechts worden gegeven met het oog op de in artikel 2 WOM genoemde doeleinden.[1055]

Op grond van artikel 7 WOM kan de burgemeester aan degenen die een betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. De burgemeester kan deze opdracht geven, indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan of een verbod is gegeven, er in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing of een van de in artikel 2 WOM genoemde belangen dat vordert.

De Minister van Binnenlandse Zaken is van mening dat het ongewenst is een manifestatie te beeindigen om het enkele feit dat de vereiste kennisgeving niet is gedaan. Hij is van oordeel dat tegen een manifestatie alleen mag worden opgetreden bij een gegronde vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden, verkeerschaos of aantasting van de gezondheid.[1056]

In onze evaluatie van de Wet openbare manifestaties in 2015 stellen wij dat het enkele niet-opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing door manifestanten niet een ontbindingsopdracht op grond van artikel 7 Wom kan rechtvaardigen. Artikel 7 lid 2 onder b WOM moet namelijk in

[1050] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18-19.
[1051] B. Roorda in Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, artikel 4 Wom, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2021).
[1052] *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236-2237.
[1053] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.
[1054] *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236.
[1055] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 20.
[1056] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 57, p. 3.

samenhang met artikel 2 Wom worden gelezen.[1057] Wij hebben hierin de Rechtbank Den Haag aan onze zijde.[1058]

Wanneer een van de in artikel 2 Wom genoemde belangen het vordert dat een opdracht wordt gegeven de betoging te beëindigen en uiteen te gaan, moet het om een bijzondere situatie gaan. Hierbij valt te denken aan de situatie waarin in de nabijheid van de betoging zich een calamiteit voordoet of ernstige wanordelijkheden ontstaan van zodanige omvang dat gelet op de beschikbare middelen om deze te beteugelen, alleen nog tot ontbinding van de betoging kan worden besloten.[1059]

Tot slot bepaalt artikel 11 lid 1 onder a Wom dat het houden van of deelnemen aan een betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie. Volgens artikel 11 lid 1 onder b WOM geldt dit ook voor het handelen in strijd met een voorschrift of beperking die vooraf aan een betoging gesteld, met een aanwijzing die tijdens een betoging is gegeven of met een opdracht om de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Deze feiten worden volgens het tweede lid van artikel 11 gekwalificeerd als overtredingen.

3.2.3 Overige regelgeving

Uit de Wet openbare manifestaties blijkt reeds dat niet alleen de Wet openbare manifestatie het demonstratierecht in Nederland reguleert. Gemeenteraden kunnen volgens artikel 4 WOM regels vaststellen met betrekking tot de gevallen waarin voor betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist. Indien een dergelijke verordening is vastgesteld, reguleert die verordening ten minste de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden, het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.

De verordening die gemeenteraden blijkens artikel 4 WOM kunnen vaststellen is echter niet de enige regelgeving naast de Wet openbare manifestaties die demonstraties kunnen reguleren. De burgemeester heeft op grond van artikel 175 en 176 van de Gemeentewet namelijk ook noodbevoegdheden. Volgens deze artikelen heeft de burgemeester de bevoegdheid om in geval van een oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, alle bevelen te geven die hij nodig acht dan wel algemeen verbindende voorschriften te geven die nodig zijn ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar.

In de Memorie van Toelichting bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties geeft de wetgever aan dat de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid tot toepassing van noodbevoegdheden onverlet laat. De wetgever is van mening dat er situaties denkbaar blijven waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn, dan de Wet openbare manifestaties mogelijk maakt.[1060] Uit de jurisprudentie blijkt dat de burgemeester bij een demonstratie mag gebruikmaken van deze bevoegdheid als sprake is van een omstandigheid waarin verwacht kan worden dat inzet van gewone middelen ontoereikend zal zijn voor het herstellen en handhaven van de openbare orde.[1061]

De burgemeester heeft op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet ook een bevelsbevoegdheid voor de handhaving van de openbare orde, bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Van deze bevelsbevoegdheid kan hij echter geen gebruikmaken bij openbare manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties.[1062]

[1057] Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 78.
[1058] Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.
[1059] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21.
[1060] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10.
[1061] ARRvS (vz.) 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, *AB* 1989, 499, m.nt. A.E. Schilder.
[1062] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16-17.

3.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Nederland

3.3.1 De geschiedenis van het verbod op gezichtsbedekkende kleding

De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. In de loop der jaren zijn vijf verschillende wetsvoorstellen ingediend die tot doel hadden om een verbod op gezichtsbedekkende kleding te bewerkstelligen. Vier van de vijf wetsvoorstellen zijn gestrand. Hieronder geven wij een overzicht van de inhoud van de vier gestrande wetsvoorstellen en, waar mogelijk, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering).

Het eerste wetsvoorstel betreffende een verbod op gezichtsbedekkende kleding was een initiatiefwetsvoorstel van Kamerleden Wilders en Fritsma van de Partij Voor de Vrijheid (PVV), daterend van 12 juli 2007.[1063] Het wetsvoorstel is formeel nog in behandeling bij de Tweede Kamer, aangezien het voorstel nooit is ingetrokken.[1064] Waarom tot op heden niet is overgegaan tot een stemming is onbekend.

Dit wetsvoorstel van Wilders en Fritsma beoogt een algemeen verbod te realiseren op het dragen van een boerka of een niqaab in de openbare ruimte. Voor het verbod worden drie kernargumenten aangedragen. Ten eerste zou de boerka of de niqaab onverenigbaar zijn met de Westerse fundamentele rechtsstatelijke waarden, omdat het een symbool is van vrouwenonderdrukking. Ten tweede betogen de indieners dat de boerka of de niqaab de emancipatie van vrouwen in de Nederlandse samenleving belemmert. Ten derde levert de boerka en de niqaab volgens Kamerleden Wilders en Fritsma een ongewenst veiligheidsrisico op: burgers beschouwen het dragen van een boerka als bedreigend en de drager kan pas na vordering van een bevoegde ambtenaar worden geïdentificeerd.[1065]

Op 21 september 2007 heeft de Afdeling advisering zich negatief uitgelaten over dit wetsvoorstel. De Afdeling advisering stelt allereerst dat de aard en complexiteit van de emancipatie- en integratieproblematiek op basis van de op dat moment bekende feiten niet de conclusie rechtvaardigen dat een algemeen, strafrechtelijk verbod een adequaat middel is om een bijdrage te leveren aan de oplossing ervan. Wat betreft het veiligheidsrisico van het dragen van een boerka of niqaab is de Afdeling advisering van oordeel dat onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat het dragen van in het bijzonder een boerka een zo ernstig veiligheidsrisico vormt, dat een algemeen verbod op het dragen van dit specifieke kledingstuk op een openbare plaats gerechtvaardigd is. Er bestaan namelijk ook andere kledingstukken die herkenning en identificatie kunnen bemoeilijken en niet verboden zijn.[1066]

Volgens de Afdeling advisering is een dergelijk verbod dan ook strijdig met de in artikel 9 EVRM neergelegde vrijheid van godsdienst. Voor een beperking van artikel 9 EVRM moet volgens de Afdeling advisering een dringende maatschappelijke behoefte bestaan. De onherkenbaarheid van boerkadraagsters levert niet een zodanig aantoonbaar veiligheidsrisico op, dat een dringende maatschappelijke noodzaak tot het verbieden van het dragen van een boerka bestaat.[1067]

De tweede poging om een verbod op gezichtsbedekkende kleding in te voeren, kwam van Kamerlid Kamp van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) op 24 januari 2008. Dit wetsvoorstel is eveneens nog formeel in behandeling bij de Tweede Kamer.[1068] Onbekend is waarom tot op heden niet is overgegaan tot een stemming.

[1063] *Kamerstukken II* 2006/07, 31 108, nr. 1.

[1064] Eerste Kamer, *Initiatiefvoorstel-Wilders en Fritsma: Boerkaverbod*, te vinden op: www.eerstekamer.nl (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2019).

[1065] *Kamerstukken II* 2006/07, 31 108, nr. 3, p. 1-2.

[1066] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 108, nr. 4, p. 1-2.

[1067] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 108, nr. 4, p. 6.

[1068] Eerste Kamer, *Initiatiefvoorstel-Kamp: Verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen*, te vinden: www.eerstekamer.nl (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2019).

Kamp diende een initiatiefwetsvoorstel in om het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen te verbieden.[1069] Volgens Kamp bedreigt het dragen van gezichtsbedekkende kleding de objectieve veiligheid. Het bemoeilijkt namelijk het verifieren van iemands identiteit en het opsporen en vervolgen van daders van strafbare feiten. Daarnaast is Kamp van mening dat de relatie tussen gezichtsbedekkende kleding en criminaliteit de subjectieve veiligheid bedreigt. Degene die zijn gezicht aan het zicht van anderen onttrekt, maakt het volgens Kamp voor anderen onmogelijk om een inschatting te maken van zijn stemmingen en intenties.[1070] Het advies van de Afdeling advisering over dit initiatiefwetsvoorstel is niet openbaar gemaakt.

De derde poging betreft een regeringswetsvoorstel inzake gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs. Dit blijkt uit Kamerstukken van het geslaagde wetsvoorstel betreffende de instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg. [1071] Kamerstukken over het regeringsvoorstel inzake gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs en het advies hierover van de Afdeling advisering zijn niet openbaar gemaakt.

De laatste gestrande poging betreft een regeringswetsvoorstel over de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding van 3 februari 2012.[1072] Het voorstel strekte tot het invoeren van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding op openbare plaatsen, in voor publiek toegankelijke gebouwen, bij onderwijsinstellingen, niet-residentiële delen van zorginstellingen en in het openbaar vervoer.

De grondslag van het verbod lag in de bescherming en handhaving van een wezenlijk aspect van de maatschappelijke orde, namelijk de vrijheid voor iedereen om zich te gedragen zoals dat bij hem past, voor zover de vrijheid van anderen daardoor niet wordt beperkt. Daarvoor zijn spelregels nodig die bevorderen dat men elkaar kan vertrouwen en dat men niet de schijn wekt iets te verbergen te hebben. Het bedekken van het gelaat op openbare plaatsen is in strijd met die spelregels en een potentiële aantasting van het vertrouwen tussen burgers.[1073]

De Afdeling advisering oordeelde in haar advies van 28 november 2011 ook over dit wetsvoorstel negatief. Wederom oordeelt de Afdeling advisering dat niet is aangetoond dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat die een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding kan rechtvaardigen. Het verbod is onverenigbaar met artikel 9 EVRM, aangezien de noodzakelijkheid van het verbod niet kan worden aangetoond. Argumenten als 'subjectieve veiligheidsgevoelens' vormen volgens de Afdeling advisering geen zelfstandige, dragende motivering om een dergelijke ingreep te rechtvaardigen. Daarnaast heeft de regering niet nader gepreciseerd en gemotiveerd waarom het karakter van gelaatsbedekkende kleding principieel onverenigbaar is met de maatschappelijke orde.[1074]

Het wetsvoorstel is uiteindelijk ingetrokken. Dit heeft te maken met het minder verstrekkende voorstel uit het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 om gezichtsbedekkende kleding te verbieden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen.[1075]

3.3.2 De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

Op 27 november 2015 is door de regering een wetsvoorstel ingediend betreffende de instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (hierna: Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende

[1069] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 331, nr. 1.
[1070] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 331, nr. 3, p. 1.
[1071] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 2.
[1072] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165, nr. 1.
[1073] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165, nr. 3, p. 1-2.
[1074] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165, nr. 4, p. 5-6.
[1075] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 165, nr. 6.

kleding).[1076] Dit wetsvoorstel is inmiddels in zowel de Tweede als de Eerste Kamer aangenomen en in werking getreden op 1 augustus 2019.[1077]

De wet beoogt een uniforme en eenduidige norm te stellen met betrekking tot de vraag welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel worden geacht. Volgens de wetgever zou voor een algemeen verbod dat op alle openbare plaatsen geldt, onvoldoende grond zijn. Dit is ook de reden dat het wetsvoorstel van 3 februari 2012 is ingetrokken.[1078] Voor de openbare plaatsen die niet worden gedekt door de reikwijdte van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, wijst de wetgever op de Wet op de identificatieplicht, de Wet op de openbare manifestaties, de Gemeentewet en de algemene plaatselijke verordening. Op grond van de Wet op de identificatieplicht zijn burgers verplicht om zich op verzoek van een toezichthouder of politieambtenaar te identificeren. De Wet op de openbare manifestaties maakt het mogelijk om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor bepaalde plaatsen en gedurende een bepaalde periode uit te vaardigen. Ook meent de regering dat de burgemeester een verbod ook kan baseren op de noodbevelen en verordeningsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet en bij ordeverstoringen op grond van de algemene plaatselijke verordening.[1079]

De noodzaak van het verbod is volgens de wetgever het voorkomen dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding de onderlinge communicatie op bepaalde plaatsen ernstig kan belemmeren, waardoor zowel de kwaliteit van de betreffende dienstverlening als de veiligheid onvoldoende kunnen worden gewaarborgd. In het onderwijs, in de zorg, in het openbaar vervoer en in overheidsgebouwen is communicatie, waarbij mensen elkaar in het gezicht aankijken, volgens de wetgever noodzakelijk.[1080]

Het uitgangspunt is dat het verbod geldt voor alle vormen van gezichtsbedekkende kleding, waarbij het gezicht zodanig wordt bedekt dat de drager ervan niet herkenbaar is.[1081] Toch zijn er, logischerwijs, uitzonderingen op dit uitgangspunt. Uit artikel 1, tweede lid onder a tot en met d, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding blijkt dat er vier uitzondering zijn. Het verbod geldt allereerst niet voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding door cliënten, patiënten of hun bezoekers in residentiële delen van zorginstellingen. Ten tweede geldt het verbod niet indien het dragen van gezichtsbedekkende kleding noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid of veiligheid. Ten derde wordt een uitzondering gemaakt voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding dat noodzakelijk is in verband met eisen die aan de uitoefening van een beroep of sport worden gesteld. Tot slot is het verbod niet van toepassing, indien het dragen van gezichtsbedekkende kleding passend is bij een feestelijke of culturele activiteit.

Overtreding van het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt strafrechtelijk gesanctioneerd, zo blijkt uit artikel 2 Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Bij een overtreding van het verbod kan een geldboete worden opgelegd van de eerste categorie, zoals bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

3.3.2.1 Advies Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering heeft zich op 15 juli 2015 negatief uitgelaten over de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Zij geeft grofweg drie argumenten waarom dit verbod strijdigheid oplevert met artikel 9 EVRM, aangezien geen dringende maatschappelijke noodzaak is tot het vaststellen van een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding.

Ten eerste is het volgens de Afdeling advisering niet waarschijnlijk dat scholen, overheidsinstellingen, het vervoer of de zorg op relevante schaal met dragers van gezichtsbedekkende kleding te maken krijgen. Ten tweede overweegt zij dat het aannemelijk is dat deze sectoren over voldoende mo-

[1076] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 1.
[1077] *Stb.* 2019, 165.
[1078] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 1-2.
[1079] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.
[1080] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.
[1081] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 2.

gelijkheden beschikken om zelf een verbod in te stellen of individuele aanwijzingen te geven. Ten derde zijn er volgens de Afdeling advisering geen aanwijzingen dat de sanctionering van deze huisregels, vervoersvoorwaarden of aanwijzingen niet afdoende geregeld zou zijn. De conclusie van de Afdeling advisering is dat als het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de praktijk al een probleem zou kunnen worden genoemd, het een probleem is dat zonder nieuwe wetgeving opgelost kan worden.[1082]

In deze argumenten van de Afdeling advisering is een gelaagde opbouw te vinden. De Afdeling advisering is van mening dat voordat tot een wettelijke regeling wordt besloten, eerst vastgesteld dient te worden hoe groot de problematiek werkelijk is en op welke terreinen zij aan de orde is. Als is vastgesteld dat sprake is van een probleem, dan moet men beoordelen of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is of dat kan worden volstaan met andere oplossingen.[1083] Het eerste argument van de Afdeling advisering trekt de omvang van het probleem in twijfel. Het tweede en het derde argument stellen dat er geschikte alternatieven beschikbaar zijn voor overheidsregulering en overheidsingrijpen door de formele wetgever daarom niet gerechtvaardigd is.[1084]

Ondanks de kritiek van de Afdeling advisering heeft het kabinet het wetsvoorstel doorgezet. Volgens het kabinet doet het feit dat de betrokken sectoren reeds over mogelijkheden beschikken om zelf een verbod in te stellen of individuele aanwijzingen te geven, niet af aan de noodzaak van een verbod. Niet alle instellingen maken namelijk van deze bevoegdheden gebruik en het gebruik van deze bevoegdheden vindt niet op uniforme wijze plaats. Het gebrek aan uniformiteit leidt volgens het kabinet tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid.[1085] Het kabinet blijft daarnaast van mening dat het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in een dringende maatschappelijke behoefte voorziet.[1086]

3.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Nederland

3.4.1 Wetgeving

In deze paragraaf staan de huidige wettelijke mogelijkheden voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Nederland centraal. Centraal hierbij staan de Wet openbare manifestaties en de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

3.4.1.1 De Wet openbare manifestaties

In paragraaf 3.2.2 is geconstateerd dat artikel 2 WOM van groot belang is voor de bevoegdheden die gemeentelijke organen ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen kunnen uitoefenen. De bevoegdheden die gemeentelijke organen op grond van paragraaf II van de Wet openbare manifestaties toekomen, kunnen alleen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Hieruit blijkt dat het standaard opleggen van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie niet past in de systematiek van de Wet openbare manifestaties. In elk specifiek geval dient de burgemeester te motiveren waarom een van de doelcriteria uit artikel 2 WOM een dergelijk voorschrift noodzakelijk maakt, zo schrijft ook de Nationale ombudsman.[1087]

[1082] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 2.
[1083] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 3.
[1084] De Afdeling advisering overweegt expliciet dat in het kader van de afweging of sprake is van verenigbaarheid met artikel 9 EVRM een wezenlijk verschil bestaat tussen de situatie waarin instellingen met het oog op de handhaving van de interne orde en kwaliteit van hun dienstverlening gezichtsbedekkende kleding verbieden op grond van een daarop toegespitste afweging en de situatie waarin de formele wetgever een abstract verbod oplegt. Zie hiervoor *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 9.
[1085] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 7.
[1086] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 9-10.
[1087] De Nationale ombudsman 2018, p. 23.

Het belang dat een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties zal beogen te beschermen, is 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Een precieze uitleg van dit criterium is niet eenvoudig te geven. Volgens Roorda zou de term wanordelijkheden moeten worden gereserveerd voor strafbaar gedrag. Echter, strafbare feiten kunnen volgens Roorda alleen dan een beperking, verbod of beëindiging rechtvaardigen, indien dit in overeenstemming is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.[1088]

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is kort stilgestaan bij het gebruik van maskers en andere vermommingen tijdens demonstraties. Volgens de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk, zal bij het geven van een oordeel over het gebruik van maskers tijdens demonstraties moeten worden bezien welke betekenis de maskers hebben, gelet op de aard en het doel van de betoging. De minister geeft aan dat er namelijk gevallen denkbaar zijn waarin een vermomming deel kan uitmaken van de meningsuitmaking waarvoor de betoging wordt gehouden. Daarnaast is het denkbaar dat vreemdelingen anoniem willen protesteren tegen de situatie in hun eigen land. In dat geval kan onder omstandigheden de vrees reëel zijn dat de overheid van dat land de betrokkenen of relaties van hen zal willen schadden. Het is volgens de minister ook mogelijk dat maskers worden gebruikt om herkenning bij opsporing van strafbare feiten of handhaving van de openbare orde door politie of justitie onmogelijk te maken.

Minister Van Dijk concludeert uit het voorgaande dat geen simpel antwoord gegeven kan worden op de vraag hoe gehandeld dient te worden, indien demonstranten met vermomming willen demonstreren. Soms zal het gebruik van een masker of vermomming vallen onder de bescherming van het recht tot betoging, omdat het masker of de vermomming een element vormt van de meningsuiting of noodzakelijk is ter uitoefening van het recht op betoging. Soms valt het gebruik echter buiten het recht op betoging. De burgemeester zal volgens de minister in ieder geval in alle situaties, indien een verbod van gezichtsbedekking nodig is ter voorkoming van wanordelijkheden, een vermommingsverbod kunnen geven op grond van artikel 5 WOM. De bestrijding van wanordelijkheden kan namelijk met zich brengen dat de potentiële veroorzakers van wanordelijkheden voor politie en justitie herkenbaar moeten zijn.[1089]

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat men een verbod op gezichtsbedekkende kleding kan baseren op grond van artikel 5 WOM, indien dit nodig is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Een dergelijk verbod kan bijvoorbeeld noodzakelijk worden geacht, indien bij een vorige demonstratie van dezelfde groep demonstranten wanordelijkheden zijn ontstaan en (een deel van) de demonstranten gezichtsbedekkende kleding droegen om herkenning door handhavingsinstanties te voorkomen. De burgemeester kan daarnaast op grond van artikel 6 in combinatie met artikel 2 WOM ook tijdens de demonstratie een verbod op gezichtsbedekkende opleggen, door middel van het geven van een aanwijzing. Dit standpunt wordt ondersteund door de auteurs van het rapport 'Overwegingen bij een boerka verbod: zienswijze van de deskundigen inzake een verbod een gezichtsbedekkende kleding' van 3 november 2006.[1090]

3.4.1.2 De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op grond van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding ziet niet op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Dit volgt uit het feit dat het verbod op het dragen van dergelijke kleding op grond van deze wet slechts geldt in het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen en zorginstellingen.

Bij de totstandkoming van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is overwogen dat er onvoldoende grond is voor een algemeen wettelijk verbod dat zich uitstrekt tot alle openbare

[1088] B. Roorda in Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, artikel 2 Wom, aantekening 5 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2021).
[1089] *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, p. 2236.
[1090] Vermeulen e.a. 2006, p. 19.

plaatsen. Door de regering is onder andere overwogen dat de Wet op de openbare manifestaties mogelijkheden biedt voor gemeenten om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor bepaalde plaatsen en gedurende een bepaalde periode uit te vaardigen.[1091]

Bij de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is gezien het voorgaande nadrukkelijk niet gekozen om het gedeeltelijke verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding uit te breiden naar demonstraties. Dit is een opvallende koerswijzing ten opzichte van het op 3 februari 2012 ingediende wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 3.3.1 is geconstateerd betrof dit wetsvoorstel een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Het verbod zou onder andere gaan gelden op openbare plaatsen. Dat demonstraties niet werden uitgezonderd van het verbod blijkt uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel:

> "Het verbod heeft in voorkomende gevallen ongetwijfeld ook een functie bij de bescherming van de openbare orde. Het biedt de politie de mogelijkheid om in geval van demonstraties of potentiële de openbare orde verstorende acties personen die zich daar met verhuld gelaat bij voegen, staande te houden, aan te spreken en naar hun identiteit te vragen."[1092]

De koerswijziging heeft wellicht te maken met het feit dat de Afdeling advisering over het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel onder ander het volgende overwoog:

> "Evenmin beargumenteert de regering waarom thans niet meer kan worden volstaan met de bestaande regelingen welke specifieke verboden mogelijk maken, waar deze eerder wel voldoende werden bevonden. In dit verband wijst de Afdeling op bevoegdheden op grond van de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, de Wet op de identificatieplicht en de Wet personenvervoer, alsmede de bevoegdheden van publieke en private organisaties om binnen de eigen sfeer beperkende huisregels te stellen."[1093]

Hoewel de regering dus van mening was dat een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding de politie ook de mogelijkheid zou bieden om in geval van demonstraties personen die gezichtsbedekkende kleding te dragen staande te houden, aan te spreken en naar hun identiteit te vragen, ziet de Afdeling advisering zonder nadere motivering niet in waarom niet kan worden volstaan met de bevoegdheden op grond van de Wet openbare manifestaties.

3.4.2 Rechtspraak

De rechtspraak omtrent gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties bevestigt de bevoegdheden van de burgemeester. Indien een kennisgeving is gedaan, kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 WOM voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Een voorschrift kan een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens de demonstratie inhouden. Als geen (toereikende) kennisgeving is gedaan, dan is het de vraag of een dergelijk voorschrift op grond van artikel 5 lid 1 WOM gesteld kan worden. Deze situatie deed zich voor in een zaak van 21 november 2012 voor de Rechtbank Amsterdam.[1094]

De Amsterdamse kraakbeweging heeft in deze zaak een kennisgeving voor een betoging achterwege gelaten, terwijl een kennisgeving volgens de APV Amsterdam wel noodzakelijk is. Op de internetsite van de kraakbeweging staat wel een aankondiging van de demonstratie. De burgemeester besluit een dag voor de demonstratie voorschriften en beperkingen te stellen. Hij verbiedt onder andere het dragen van beschermende en gezichtsbedekkende kleding. Een van de betogers draagt

[1091] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, nr. 6, p. 7.
[1092] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165, nr. 3, p. 2.
[1093] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165, nr. 4, p. 3.
[1094] Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013/68, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

toch beschermende kleding en wordt geverbaliseerd ter zake van het niet opvolgen van een ambtelijk bevel op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Volgens de rechtbank levert het bewezenverklaarde echter geen strafbaar feit op, omdat de burgemeester de bevoegdheid mist om op grond van artikel 5 WOM voorschriften te geven en beperkingen te stellen indien een betoging niet formeel ter kennis is gebracht van de burgemeester.

Uit het voorgaande blijkt dat een letterlijke en restrictieve interpretatie van artikel 5 lid 1 WOM tot gevolg heeft dat slechts naar aanleiding van een kennisgeving de burgemeester voorschriften en beperking kan stellen of een verbod kan geven. Zoals Brouwer en Schilder in de noot bij deze uitspraak terecht stellen zou dit de merkwaardige consequentie hebben dat betogers die volgens de regels kennisgeven van een geplande betoging onderworpen kunnen worden aan voorschriften, beperkingen of een verbod, terwijl betogers die hiervan geen kennisgeven daar niet aan onderworpen kunnen worden. De aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 6 WOM biedt daarnaast niet altijd uitkomst. Een kledingverbod kan moeilijk worden opgelegd als betogers geen andere kleding hebben meegebracht.[1095]

Brouwer en Schilder leiden uit de wetshistorie en het systeem van de wet af dat de woorden 'naar aanleiding van een kennisgeving' niet beperkend zijn bedoeld. Een voorschrift of een beperking kan ook worden opgelegd zonder dat er een voorafgaande kennisgeving heeft plaatsgevonden.[1096] Het Hof Amsterdam onderschrijft deze opvatting van Brouwer en Schilder.[1097]

3.4.3 Rechtspraktijk

In deze paragraaf staat de praktijk omtrent het opleggen van verboden op gezichtsbedekkende kleding centraal. In de inleiding is reeds aangegeven dat uit onderzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de voor dat onderzoek bevraagde gemeenten een algemeen wettelijk verbod niet noodzakelijk achten. Uit dit onderzoek blijkt echter niet of en hoe vaak gemeenten een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties opleggen en op welke manier zij een dergelijk verbod aan demonstranten opleggen. Deze vragen zijn ten behoeve van deze scriptie voorgelegd aan de gemeente Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.[1098]

Gemeente Amsterdam

Het beleid van de gemeente Amsterdam omtrent demonstraties is neergelegd in het handboek 'Demonstreren 'Bijkans heilig''.[1099] Dit boek is tot stand gekomen door middel van een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, het Openbaar Ministerie en de politie. In het handboek is geen beleid uiteengezet over het omgaan met demonstranten die gezichtsbedekkende kleding dragen of aangeven dit te willen dragen gedurende een demonstratie.

De gemeente Amsterdam geeft aan weleens als voorschrift bij een demonstratie te stellen dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding verboden is. Ter ondersteuning hiervan heeft de gemeente negen kennisgevingsbeschikkingen toegestuurd. De kennisgevingsbeschikkingen beslaan de periode tussen 1 augustus 2014 en 21 maart 2019.

In veruit de meeste gevallen, namelijk zeven keer, is het verbod op de volgende manier opgenomen in de kennisgevingsbeschikking:

[1095] Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013/68, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, overweging 2 en 11.

[1096] Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013/68, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, overweging 12.

[1097] De uitspraak van het Hof Amsterdam is niet gepubliceerd. Zie voor de overwegingen van het Hof: HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3365, r.o. 2.2.3.

[1098] Er is contact gelegd met de adviseurs openbare Orde en veiligheid van de gemeente Amsterdam en Den Haag, de adviseur evenementen en demonstraties en de juridisch adviseur van de gemeente Rotterdam alsmede met de adviseur veiligheid van de gemeente Utrecht.

[1099] Gemeente Amsterdam, Openbaar Ministerie & Politie 2018.

> "Ter voorkoming van wanordelijkheden tijdens uw demonstratie verbind ik als voorschrift aan uw manifestatie dat gezichtsbedekking tijdens de demonstratie niet wordt toegestaan als dit gepaard gaat met gedragingen met het kennelijke doel om de orde te verstoren of strafbare feiten te plegen."

Uit de beantwoording van schriftelijke vragen van het gemeenteraadslid Poot door het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam blijkt hoe men handelt als demonstranten gezichtsbedekkende kleding dragen, terwijl het bovenstaande voorschrift is opgenomen in de kennisgevingsbeschikking. Gemeenteraadslid Poot vroeg naar aanleiding van een anti-racisme-demonstratie op 18 maart 2018 onder meer of er is opgetreden tegen het dragen van gezichtsbedekking 'in strijd met de voorschriften'. Het antwoord luidt als volgt:

> 'Gezichtsbedekking werd bij deze demonstratie niet toegestaan als dit gepaard ging met gedragingen met het kennelijke doel de orde te verstoren of strafbare feiten te plegen. De politie heeft gedurende de demonstratie voortdurend getoetst of hier sprake van was. Dit was niet het geval.'[1100]

Door het verbod op gezichtsbedekkende kleding in de kennisgevingsbeschikking zo te formuleren dat het voorschrift pas overtreden wordt als het dragen van gezichtsbedekking gepaard gaat met gedragingen met het kennelijke doel om de orde te verstoren of strafbare feiten te plegen, voorkomt de gemeente dat het pas tijdens de demonstratie een aanwijzing moet geven aan de demonstranten om zich te ontdoen van gezichtsbedekkende kleding.

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag hanteert het standaardvoorschrift dat demonstranten geen gezichtsbedekkende kleding zullen dragen.[1101] Volgens de gemeente leidt gezichtsbedekking er immers toe dat demonstranten een zekere mate van anonimiteit hebben. Dit kan een risico op wanordelijkheden opleveren. Daarbij komt dat personen die hun gezicht bedekt hebben minder goed aanspreekbaar zijn voor de politie. De gemeente benadrukt dat elk geval wel afzonderlijk wordt getoetst aan de criteria van de Wet openbare manifestaties.

Ondanks het voorgaande is het volgens de gemeente Den Haag nog nooit nodig geweest om het standaardvoorschrift daadwerkelijk vooraf als beperking op te leggen.[1102] Tijdens demonstraties is wel eens een aanwijzing gegeven in de zin van artikel 6 WOM, omdat er wanordelijkheden werden gevreesd nadat demonstranten hun gezichten gingen bedekken. Een voorbeeld hiervan is een demonstratie van 'Fight Repression' op 19 november 2016. Uit beantwoording van schriftelijke vragen door het college van burgemeester en wethouders van Den Haag blijkt dat de burgemeester een aanwijzing op grond van artikel 6 WOM tot verwijdering van de gezichtsbedekking geeft, indien het dragen van gezichtsbedekking tijdens een demonstratie een vrees voor wanordelijkheden met zich meebrengt. Dit kan het geval zijn wanneer het dragen van deze kleding gepaard gaat met het kennelijke doel om de openbare orde te verstoren.[1103]

De gemeente Den Haag geeft tot slot aan geen grote problemen te ervaren met het opleggen van vermommingsverboden. Voor de politie zou het wellicht gemakkelijk zijn om altijd te kunnen optreden tegen gezichtsbedekking maar naar de mening van de gemeente Den Haag mening is het, gelet

[1100] Beantwoording schriftelijke vragen van het gemeenteraadslid Poot inzake demonstranten met gezichtsbedekking tijdens de anti-racisme demonstratie van 31 mei 2018, te raadplegen via www.amsterdam.nl.
[1101] Demonstratiebeleid van de gemeente Den Haag van 2017, te raadplegen via www.denhaag.raadsinformatie.nl, p. 17.
[1102] Men kan zich om deze reden afvragen in hoeverre nog gesproken kan worden van een standaardvoorschrift.
[1103] Beantwoording schriftelijke vragen van de Haagse Stadspartij met als onderwerp 'Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Faïd en Van der Gaag luidend "massa-arrestaties 19-11-2016"' van 17 januari 2017, met kenmerk BSD/2016.1051 – RIS 295725, te raadplegen via www.denhaag.raadsinformatie.nl.

op het belang van het recht om te demonstreren, beter om altijd te toetsen aan de doelcriteria van de Wet openbare manifestaties en zo de burgemeester een besluit te laten nemen.

Gemeente Rotterdam
De gemeente Rotterdam heeft geen beleid voor het opleggen van voorschriften omtrent gezichtsbedekkende kleding voor demonstranten. Het beleid omtrent demonstraties baseert de gemeente voornamelijk op het demonstratieboek 'Demonstreren 'bijkans heilig''.

Het komt volgens de gemeente bijna nooit voor dat de burgemeester het noodzakelijk acht om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor demonstranten op te leggen. Mocht de burgemeester het echter nodig vinden om een dergelijk verbod ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden op te leggen, dan biedt de Wet openbare manifestaties volgens de gemeente Rotterdam voldoende mogelijkheden. Een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbekkende kleding bij demonstraties is volgens de gemeente Rotterdam dan ook niet noodzakelijk. Dit komt overeen met het onderzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gemeente Utrecht
In de gemeente Utrecht is ook geen sprake van standaardbeleid ten aanzien van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Een verbod wordt alleen opgelegd ter voorkoming van wanordelijkheden. Bij elke demonstratie wordt naar het risico van de specifieke demonstratie gekeken. Dit blijkt ook uit de door de gemeente Utrecht toegestuurde kennisgevingsbeschikkingen, die in de periode tussen 18 september 2014 en 24 maart 2019 zijn uitgevaardigd. In vijftien van de achttien toegestuurde kennisgevingsbeschikkingen werd een voorschrift omtrent het dragen van gezichtsbedekkende kleding gesteld. In tien gevallen werd eenzelfde soort voorschrift opgelegd als de gemeente Amsterdam ook regelmatig oplegt. In drie gevallen wilde Pegida demonstreren bij een moskee en werd na afweging van alle belangen besloten om een verbod op gezichtsbedekking op te leggen.

De adviseur veiligheid van de gemeente geeft aan dat hij in de laatste 5,5 jaar dat hij bij demonstraties betrokken is, nog nooit heeft meegemaakt dat demonstranten moeite hadden met het een voorschrift omtrent het dragen van gezichtsbedekking.

3.5 Conclusie

In deze derde paragraaf zijn de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Nederlandse recht in kaart gebracht. Hiertoe zijn allereerst in de paragrafen 3.2 en 3.3 algemene uiteenzettingen gegeven van het demonstratierecht respectievelijk het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Nederland. Vervolgens is in paragraaf 3.4 specifiek gekeken naar het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Nederland. Hiervoor is de wetgeving, de rechtspraak en de rechtspraktijk onderzocht.

De Wet openbare manifestaties is de belangrijkste wet omtrent het recht tot betoging in Nederland. Deze wet lijkt gemeenten voldoende mogelijkheden te bieden om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie op te leggen, voor zover dat noodzakelijk is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Op grond van artikel 5 in combinatie met artikel 2 WOM kan de burgemeester vooraf als voorschrift bij een demonstratie een dergelijk verbod stellen ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Tijdens de demonstratie kan de burgemeester op grond van artikel 6 in combinatie met artikel 2 WOM een verbod op gezichtsbedekkende kleding als aanwijzing geven ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.

Op grond van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding kan een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties niet worden gelegitimeerd. De wet is namelijk alleen van toepassing in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg.

Uit de rechtspraktijk blijkt dat ondervraagde gemeenten voldoende uit de voeten kunnen met de huidige bevoegdheden die de Wet openbare manifestaties hen biedt. Daarnaast valt het op dat de ondervraagde gemeenten niet vaak te maken hebben met het opleggen van een verbod op het dragen van gezichtsbekkende kleding.

4. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Belgische recht

4.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken wij de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Belgische recht. De opzet van deze paragraaf komt overeen met de opzet van paragraaf 3 van dit hoofdstuk. In paragraaf 4.2 geven we eerst een algemeen overzicht van het demonstratierecht in België. Hierbij behandelen we de Belgische Grondwet, de Nieuwe Gemeentewet en de politiereglementen.

In paragraaf 4.3 bespreken we de mogelijkheden voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding in België. In deze paragraaf komen de wet van 1 juni 2011, de politiereglementen en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aan de orde.

In paragraaf 4.4 staat het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in België centraal. In deze paragraaf bespreken wij onder meer welke mogelijkheden de wet van 1 juni 2011 en de politiereglementen voor het opleggen van een dergelijk verbod bieden. Daarnaast vindt een bespreking plaats van de rechtspraak op dit gebied. We sluiten af met een conclusie in paragraaf 4.5.

4.2 Het demonstratierecht in België

In België is het demonstratierecht neergelegd in de Grondwet, de Nieuwe Gemeentewet en de politiereglementen. Daarnaast heeft het EVRM directe werking in België.[1104] Voor een nadere bespreking van het demonstratierecht in het EVRM verwijzen wij naar paragraaf 2 van dit hoofdstuk. Hieronder schetsen wij de inhoud van de Belgische Grondwet, de Nieuwe Gemeentewet en de politiereglementen.

4.2.1 De Belgische Grondwet

Deelnemers van een betoging worden beschermd door artikel 26 van de Belgische Grondwet (hierna: BGW), de vrijheid van vergadering. Het begrip 'vergaderen' dient men ruim uit te leggen. Het gaat erom of sprake is van een 'bijeenkomst van personen'.[1105] In de Belgische literatuur definieert men een betoging als 'een handeling waarbij twee of meer mensen zich in de openbare ruimte begeven om gezamenlijk een bepaalde mening te uiten'.[1106] Om deze reden kunnen de deelnemers van een betoging worden beschouwd als deel uitmakende van een vergadering.

Concreet bepaalt artikel 26 BGW het volgende:

> "De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlof te onderwerpen.
>
> Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven."[1107]

Uit dit artikel blijkt dat enkel de vreedzame en ongewapende vergaderingen grondwettelijke bescherming genieten. In de literatuur duidt men een vergadering met een ordeverstorend karakter

[1104] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 51-52.
[1105] Van Damme 2015, p. 416.
[1106] Leloup 2016, p. 561.
[1107] Hoewel dit niet uit artikel 26 BGW blijkt, duidt men in de Belgische literatuur de eerste zin van artikel 26 BGW aan als 'lid 1' en de tweede zin als 'lid 2'.

aan als 'niet vreedzaam'. Een dergelijke vergadering geniet dan ook niet de bescherming van artikel 26 BGW.[1108]

De letterlijke tekst van artikel 26 lid 2 BGW lijkt te suggereren dat artikel 26 BGW in zijn geheel niet van toepassing is op vergaderingen in de open lucht. Dit is echter niet het geval. Uit de literatuur blijkt dat het tweede lid slechts bepaalt dat vergaderingen in de open lucht, anders dan vergaderingen op besloten plaatsen, onderworpen kunnen worden aan preventieve maatregelen. Dit blijkt uit de zinsnede 'die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven'.[1109]

Indien het nemen van preventieve maatregelen is toegestaan, dienen de preventieve maatregelen een wettig doel na te streven, op relevante motieven te steunen en te voldoen aan de eisen van evenredigheid. Dit laatste houdt in dat de maatregel naar tijd en plaats zo beperkt mogelijk dient te blijven. Een algemeen en permanent verbod om te vergaderen is niet toegestaan.[1110]

De mate waarin de vrijheid van vergadering grondwettelijke bescherming geniet, hangt zo bezien af van de plaats waar de vergadering zich afspeelt. Er kan in het Belgische recht onderscheid gemaakt worden naar drie soorten vergaderingen: privévergaderingen in besloten plaatsen, vrij toegankelijke vergaderingen in besloten plaatsen en vergaderingen in open lucht.[1111]

Blijkens de literatuur genieten privévergaderingen op besloten plaatsen niet de bescherming van artikel 26 BGW. Het gaat hier om vergaderingen waarbij de toegang afhankelijk is van een individuele en persoonlijke uitnodiging. Dit soort vergaderingen genieten de bescherming van artikel 15 BGW, de onschendbaarheid van de woning.[1112]

Vrij toegankelijke vergaderingen op besloten plaatsen vallen wel onder de bescherming van artikel 26 BGW. Een vergadering is vrij toegankelijk, indien iedereen deze kan bijwonen. Uit artikel 26 BGW volgt dat de vrij toegankelijke vergadering op een besloten plaats niet aan preventieve maatregelen onderworpen mag worden.[1113]

Vergaderingen in de open lucht vinden plaats op de openbare weg of op een niet-overdekte en niet voor het publiek afgesloten ruimte. Uit het tweede lid van artikel 26 BGW blijkt dat vergadering in de open lucht 'ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven'. Dit betekent dat de bevoegde autoriteiten ten aanzien van deze vergaderingen preventieve maatregelen mogen nemen. Hieraan ligt ten grondslag dat de autoriteiten zorgdragen voor een veilige samenleving en veiligheid en rust op openbare pleinen en straten.[1114]

Tot slot blijkt uit artikel 26 BGW dat 'wetten' het uitoefenen van het recht op vergadering kunnen regelen. De term 'wetten' heeft in dit artikel, net als de term 'politiewetten', een materiële betekenis. Dit betekent dat ook gemeentereglementen die uitgevaardigd zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde, veiligheid en rust 'wetten' kunnen zijn die het uitoefenen van de vrijheid van vergadering regelen.[1115]

4.2.2 Gemeentelijke bevoegdheden

België is een federale staat die is samengesteld uit drie gemeenschappen en drie gewesten. De gemeenschappen kennen hoofdzakelijk bevoegdheden van culturele aard. De gewesten hebben bevoegdheden op economisch en plaatsgebonden gebied. Daarnaast kent België provincies en gemeenten.[1116]

[1108] Van Damme 2015, p. 416.
[1109] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 486.
[1110] Van Damme 2015, p. 417.
[1111] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 486.
[1112] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 487.
[1113] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 487.
[1114] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 490.
[1115] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 489-490.
[1116] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 913-914.

Uit de Nieuwe Gemeentewet blijkt dat de gemeentelijke organen verantwoordelijk zijn voor het recht omtrent demonstraties. Voordat wij toekomen aan een bespreking van deze wet, omschrijven we eerst de wijze waarop gemeenten in België zijn georganiseerd.

4.2.2.1 De gemeentelijke organisatie

De gemeenten zijn ingevolge de artikelen 41 en 162 BGW verantwoordelijk voor alles wat van gemeentelijk belang is. Daarnaast kunnen zij belast worden met medebewindstaken door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.[1117]

De belangrijkste organen binnen een Belgische gemeente zijn vergelijkbaar met de belangrijkste organen binnen een Nederlandse gemeente. In België kent men als belangrijkste organen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester.[1118]

De gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen van drie verschillende reglementen: het huishoudelijk reglement, de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en de gemeentelijke politieverordeningen.[1119] De gemeenteraad heeft daarbij op grond van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet de bevoegdheid om straffen te stellen op overtreding van een van zijn reglementen of verordeningen.

Het uitvoerende orgaan van de gemeente is het college van burgemeester en schepenen. Het college beschikt alleen over de aan hen bij de Nieuwe Gemeentewet of Gemeentedecreet toegewezen bevoegdheden.[1120]

Uit de literatuur blijkt dat de burgemeester in België een drieledige functie heeft. Ten eerste is de burgemeester het hoofd van de gemeente. Ten tweede vertegenwoordigt hij de hogere overheden binnen de gemeente. Ten derde is de burgemeester degene die de taken uitoefent in het kader van de politie. Dit laatste houdt in dat de burgemeester zorgdraagt voor de handhaving van de openbare orde.[1121] Hierover in de volgende paragraaf meer.

4.2.2.2 De Nieuwe Gemeentewet

De federale wetgever was in België tot aan de staatshervorming in 2001 bevoegd om de organieke wetgeving uit te vaardigen betreffende de gemeenten en de gemeentelijke instellingen. De federale wetgever heeft deze bevoegdheid uitgeoefend door middel van het uitvaardigen van de Nieuwe Gemeentewet.[1122] In 2002 is de bevoegdheid om de organisatie van gemeenten te regelen echter grotendeels overgegaan naar de gewesten.[1123] Dit houdt concreet in dat de gewesten de Nieuwe Gemeentewet, vergelijkbaar met de Nederlandse gemeentewet, kunnen vervangen door eigen wetgeving. Het Vlaamse Gewest heeft in 2005 van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Hierdoor zijn de meeste bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet in het Vlaamse Gewest opgeheven.[1124] In deze paragraaf beperken wij ons echter tot de uitgangspunten van de Nieuwe Gemeentewet, aangezien deze wet in de meeste gewesten als uitgangspunt geldt.

In België is de handhaving van de openbare orde een taak van de lokale autoriteiten. Dit betekent dat het de organen van de gemeente zijn die maatregelen nemen die de betogingsvrijheid kunnen beperken. De Belgische rechtscolleges, voornamelijk de Raad van State, en het EHRM kunnen bur-

[1117] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1225.
[1118] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1226.
[1119] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1230.
[1120] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1236.
[1121] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1240-1241.
[1122] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1224.
[1123] De wet is genaamd: Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen, *B.S.* 3 augustus 2001.
[1124] Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *B.S.* 31 augustus 2005.

gers rechtsbescherming bieden indien zij menen dat lokale autoriteiten niet handelen in overeenstemming met de wet.[1125]

Uit artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet (hierna: NGW) blijkt dat de gemeenteraad de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en gemeentelijke politieverordeningen maakt. De gemeentelijke politieverordeningen (ook wel: politiereglementen) kan de gemeenteraad ter handhaving van de openbare orde uitvaardigen. Deze bevoegdheid van de gemeenteraad is beperkt tot de in artikel 135 § 2 NGW omschreven aangelegenheden. Concreet betekent dit dat de bevoegdheid om politieverordeningen uit te vaardigen beperkt is tot de handhaving van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen, plaatsen en gebouwen. [1126]

In het geval de gemeenteraad een politiereglement uitvaardigt, moet in het politiereglement wel duidelijk en precies worden aangegeven welke maatregelen het beschermen van de openbare orde noodzakelijk maken. Als een reglement in zeer algemene c.q. vage bewoordingen is geformuleerd, laat de gemeenteraad het in feite aan de burgemeester over om de onduidelijkheden in concrete gevallen op te vullen. De burgemeester is namelijk ingevolge artikel 133 jo. 135 § 2 NGW belast met de uitvoering van de reglementen.[1127]

Zoals gezegd komt op grond van artikel 133 jo. 135 § 2 NGW aan de burgemeester de uitvoeringsbevoegdheid toe. In de praktijk betekent dit dat de burgemeester zich voornamelijk bezighoudt met het verlenen van een voorafgaande vergunning indien deze vereist is volgens het politiereglement, het voorafgaand verbieden van een demonstratie of het beslissen tot ontbinding van een demonstratie. Al deze beslissingen van de burgemeester kan men aanmerken als administratieve rechtshandelingen. Ze zijn daardoor onderworpen aan het toezicht van de Raad van State en dienen te voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur.[1128]

In het geval dat het college van burgemeester en schepenen een uitvoeringsmaatregel neemt die in werkelijkheid verband houdt met de handhaving van de openbare orde, dan wordt die beslissing door bevoegdheidsoverschrijding aangetast. Het college van burgemeester en schepenen treedt dan namelijk op, op het aan de burgemeester voorbehouden domein.[1129]

Op grond van artikel 134 NGW kan de burgemeester in uitzonderlijke gevallen zelf een politieverordening maken. Dit kan volgens dit artikel in geval sprake is van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners. Indien een burgemeester een dergelijke verordening maakt, dient hij daarvan onverwijld kennis te geven aan de gemeenteraad. Als de gemeenteraad in de eerstvolgende vergadering de verordening niet bekrachtigt, vervalt de verordening dadelijk.

Uit de rechtspraak blijkt dat de verordening onwettig is, indien de burgemeester zich niet beroept op de urgentie van de situatie.[1130] Daarnaast kan de burgemeester alleen tijdige en voorlopige verordeningen uitvaardigen. Hij mag niet een blijvende verordening uitvaardigen die in dezelfde omstandigheden kan worden toegepast. Dit is in strijd met artikel 134 en 119 NGW: het uitvaardigen van blijvende politieverordeningen is een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad.[1131]

4.2.2.3 De politiereglementen

Uit het voorgaande volgt dat het politiereglement het kader is waarin de meest concrete regels ten aanzien van demonstraties te vinden zijn. Om een beeld te krijgen van welke voorschriften over demonstraties zoal in politiereglementen te vinden zijn, is ten behoeve van dit onderzoek gekeken naar de politiereglementen van Brussel, Gent, Kortrijk en Leuven (zie bijlage 1 voor een voorbeeld van een

[1125] Leloup 2016, p. 560.
[1126] Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013, p. 1230.
[1127] RvS 20 maart 1996, nr. 58.673.
[1128] Leloup 2016, p. 563.
[1129] RvS 27 juni 2000, nr. 88.281.
[1130] Cass. 31 mei 1926, *Pas.*, 1926, I, 394.
[1131] RvS 28 september 1994, nr. 49.329.

politiereglement). Uit de bestudering van deze politiereglementen kunnen in vergelijking met het Nederlandse demonstratierecht drie opvallende conclusies getrokken worden.

Allereerst valt op dat uit alle bestudeerde politiereglementen blijkt dat gemeenten een vergunnings- c.q. toelatingssysteem hanteren met betrekking tot demonstraties in de open lucht. Zonder een dergelijke vergunning of toestemming zijn betogingen in de open lucht niet toegestaan.[1132] Wat de consequentie is van het niet aanvragen van een vergunning c.q. toestemming voor het doorgaan van een demonstratie, blijkt niet uit de politiereglementen.

Ten tweede zijn in alle bestudeerde politiereglementen bepalingen terug te vinden die gaan over vermommingsverboden bij demonstraties.[1133] Hierop wordt in paragraaf 4.4.1.3 nader ingegaan.

Ten derde valt het op dat het recht omtrent demonstraties in de bestudeerde politiereglementen zeer summier geregeld is. In de politiereglementen van de Stad Brussel en de Stad Gent zijn enkel bepalingen te vinden over (de termijn voor) het aanvragen van een vergunning c.q. toestemming voor de demonstratie en het dragen van een vermomming tijdens een demonstratie. Het politiereglement van de Stad Leuven is het meest omvangrijk. Hierin is bijvoorbeeld een bepaling te vinden waarin niet-limitatieve voorwaarden staan opgesomd die de burgemeester aan de toelating van een demonstratie kan verbinden.[1134]

4.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in België

4.3.1 Wet- en regelgeving

4.3.1.1 De wet van 1 juni 2011

Tussen 2007 en 2010 zijn in België maar liefst acht wetsvoorstellen ingediend om te komen tot een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding.[1135] Vier van deze wetsvoorstellen zijn door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna: de Kamer) gezamenlijk behandeld en bijna unaniem aangenomen.[1136] Echter, na de val van de regering in 2010 is dit samengevoegde wetsontwerp komen te vervallen.[1137]

In de nieuwe regeringsperiode na 2010 zijn wederom acht wetsvoorstellen ingediend.[1138] Uiteindelijk is door Kamer op 28 april 2011 de wet tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt (hierna: de wet van 1 juni 2011 of het 'boerkaverbod') aangenomen en later door de Senaat bekrachtigd.[1139] De wet voegt een nieuw artikel aan het Strafwetboek toe, namelijk artikel 563bis. Dit artikel bedreigt personen die zich in de voor het publiek toegankelijke plaatsen begeven met het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat zij niet herkenbaar zijn, met een geldboete van vijftien tot vijfentwintig euro en met gevangenisstraf van een dag tot zeven dagen of met alleen een van deze straffen. Dit geldt echter niet voor

---

[1132] Artikel 43 algemeen politiereglement van de Stad Brussel; artikel 1 politiereglement op de openbare rust en de veiligheid van de Stad Gent; artikel 1 algemene politieverordening van de Stad Kortrijk; artikel 33 algemeen politiereglement van de Stad Leuven.

[1133] Artikel 41 algemeen politiereglement van de Stad Brussel; artikel 31 politiereglement op de openbare rust en de veiligheid van de Stad Gent; artikel 4 algemene politieverordening van de Stad Kortrijk; artikel 35 algemeen politiereglement van de Stad Leuven.

[1134] Artikel 35 algemeen politiereglement van de Stad Leuven.

[1135] *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-330/1; *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-433/1; *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-496/1; *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1427/1; *Parl.St.* Senaat 2009-10, nr. 4-1460/1; *Parl.St*. Kamer 2009-10, nr. 52-2289/1; *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 52-2442/1; *Parl.St*. Kamer 2009-10, nr. 52-2495/1.

[1136] Het ging om de volgende wetsvoorstellen: *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-433/1; *Parl.St*. Kamer 2009-10, nr. 52-2289/1; *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 52-2442/1; *Parl.St*. Kamer 2009-10, nr. 52-2495/1.

[1137] Vrielink, Ouald Chaib & Brems 2011, p. 398 en 405.

[1138] *Parl. St*. Senaat BZ 2010, nr. 5-33/1; *Parl.St.* Kamer BZ 2010, nr. 53-85/1; *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-754/001; *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-722/1; *Parl.St.* Kamer BZ 2010, nr. 53-219/1; *Parl.St.* Senaat BZ 2010, nr. 5-169/1; *Parl.St.* Senaat 2010-11, 5-255/1; *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1375/1.

[1139] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-219/5.

de personen die krachtens arbeidsreglementen of een politieverordening naar aanleiding van feestactiviteiten het gezicht bedekken of verborgen houden.

Het wetsvoorstel werd op 28 september 2010 door de heer Bacquelaine c.s. bij de Kamer ingediend.[1140] De indieners van het wetsvoorstel hebben twee hoofdargumenten gebruikt voor het indienen van het wetsvoorstel. Het eerste argument heeft betrekking op de openbare veiligheid en rechtszekerheid. Volgens de indieners is het vanzelfsprekend dat het dragen van kleding die het gezicht volledig bedekt door degene die de openbare weg gebruikt of zich bevindt in een openbare ruimte, problemen oplevert voor de openbare veiligheid. Omwille van de openbare veiligheid hebben vele gemeenten op het moment van indiening van het wetsvoorstel een verordening uitgevaardigd, waarbij het dragen van dergelijke kledingstukken verboden is. Dit is echter niet in elke gemeente het geval. Volgens de indieners is om deze reden sprake van rechtsonzekerheid. Dit wetsvoorstel dient daar een einde aan te maken, doordat op het hele grondgebied dezelfde regeling zal gaan gelden.[1141]

Het tweede argument van de indieners van het wetsvoorstel is het 'samen leven'-argument. Bacquelaine c.s. verwijst hierbij naar een uiteenzetting van Elisabeth Badinter die is gehouden in het kader van een informatieopdracht over de boerka van de 'Assemblée nationale' in Frankrijk. Badinter geeft in deze uiteenzetting aan dat de boerka in strijd is met het beginsel van de broederlijkheid en het beginsel van wellevendheid ten opzichte van de medemens. De drager van een boerka weigert namelijk elke vorm van wederkerigheid: zij eigent zich het recht toe om anderen te bekijken, maar ontzegt het recht van anderen om haar te zien. De indieners van het wetsvoorstel sluiten zich hierbij aan. De samenleving gaat er volgens hen van uit dat een gemeenschappelijk burgerpact en onderlinge contacten noodzakelijke voorwaarden zijn om het 'samen leven' te verbeteren.[1142]

In de loop van de parlementaire debatten over de invoering van het 'boerkaverbod' gebruiken de voorstanders ook nog een derde argument om tot invoering over te gaan. De voorstanders beweren dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding een inbreuk vormt op de rechten van vrouwen. Hierbij gaat men uit van de veronderstelling dat de meeste vrouwen die een gezichtssluier dragen, hiertoe worden gedwongen.[1143]

4.3.1.2 De politiereglementen

Hoewel België door de wet van 1 juni 2011 een algemeen federaal verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding kent, betekent dit niet dat lokale regelgeving geen rol meer speelt. In veel politiereglementen van Belgische gemeenten is een bepaling opgenomen die gelijkluidend is aan artikel 563bis van het Strafwetboek, dan wel net als artikel 563bis van Strafwetboek een algemeen verbod inzake gezichtsbedekkende kleding inhoudt.[1144]

In België geldt een samenloopverbod. Dit verbod houdt in dat gemeenteraden alleen straffen of administratieve sancties kunnen bepalen voor overtredingen van politiereglementen of -verordeningen, indien voor dezelfde overtredingen niet eveneens door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie straffen of administratieve sancties zijn voorzien. Artikel 119bis NGW voorziet echter in uitdrukkelijke uitzonderingen op het samenloopverbod. De wet van 1 juni 2011 bepaalt dat aan die uitdrukkelijke uitzonderingen artikel 563bis Strafwetboek wordt toegevoegd.[1145] Uit onderzoek is niet gebleken waarom de wetgever dit noodzakelijk achtte.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat bij overtreding van artikel 563bis Strafwetboek in beginsel voorrang geldt voor de strafrechtelijke afhandeling, maar sanctionering met administratieve sancties

[1140] De overige indieners van dit wetsvoorstel zijn: De Permentier, Ducarme, Galant, Jadin, Rutten en Dewael.
[1141] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-219/1, p. 5-6.
[1142] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-219/1, p. 6-7.
[1143] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-219/4.
[1144] Zie onder meer: artikel 100 algemeen politiereglement van Etterbeek, artikel 160 algemene politieverordening van de stad Kortrijk en artikel 97 codex politiereglementen van de stad Antwerpen.
[1145] Vrielink, Ouald Chaib & Brems 2011, p. 406.

mogelijk blijft, zo lang dit geen strijd oplevert met het beginsel van *ne bis in idem*.[1146] Om deze reden zijn nog steeds in vele politiereglementen bepalingen opgenomen die een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding inhouden.

4.3.2 Rechtspraak

4.3.2.1 Het Grondwettelijk Hof

België kent een Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof heeft in essentie een tweeledige bevoegdheid. Het Hof oefent allereerst toezicht uit op de naleving door de wet-, decreet- en ordonnantiegever van de vastgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Daarnaast oefent het Grondwettelijk Hof toezicht uit op de eerbiediging van limitatief opgesomde artikelen van de Belgische Grondwet. Deze bevoegdheid is inmiddels uitgebreid tot alle artikelen van titel II van de Belgische Grondwet en de artikelen 170, 172 en 191 BGW.[1147]

Op 6 december 2012 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgelaten over de wet van 1 juni 2011 naar aanleiding van verschillende verzoekschriften waarin vorderingen tot schorsing en vernietiging van de wet werden ingesteld.[1148] De verzoekers voeren onder meer aan dat de wet een schending oplevert van het legaliteitsbeginsel, de godsdienstvrijheid, het verbod op discriminatie, de vrijheid van meningsuiting, het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid en het recht op privéleven. Voor dit onderzoek concentreren wij ons op hetgeen het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld ten aanzien van een eventuele schending van het legaliteitsbeginsel, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. De andere argumenten van verzoekers zijn minder relevant voor dit onderzoek, dan wel niet uitgebreid behandeld door het Grondwettelijk Hof.

Volgens de verzoekers is de strafbepaling op een dermate vage wijze geformuleerd, dat het onmogelijk, dan wel moeilijk is om te weten wat al dan niet is toegestaan. Als voorbeeld voeren de verzoekers onder meer de termen ‘herkenbaar’ en ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’ aan. Volgens de verzoekers is om deze reden het legaliteitsbeginsel geschonden.[1149] Het Grondwettelijk Hof oordeelt echter dat geen sprake is van een schending van het legaliteitsbeginsel. Volgens het Hof is het woord ‘herkenbaar’ voldoende expliciet, waardoor verzoekers voldoende in staat zijn om de draagwijdte van dit begrip te bepalen. Ten aanzien van het begrip ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’ is het hof evenmin van oordeel dat dit begrip te vaag is geformuleerd om te begrijpen wat al dan niet is toegestaan.[1150]

Het tweede argument is dat de wet van 1 juni 2011 een schending oplevert van de godsdienstvrijheid. Volgens de verzoekers beperkt het verbod de vrijheid van godsdienst op een wijze die niet in overeenstemming is met de beperkingssystematiek van artikel 9 lid 2 van het EVRM.[1151] Het Grondwettelijk Hof neemt echter geen schending van de godsdienstvrijheid aan. Het Hof oordeelt hiertoe allereerst dat de wet voldoende ‘accessible and foreseeable’ is.[1152] Het Hof brengt daarnaast in herinnering dat de wetgever met de wet drie doelstellingen wil nastreven, namelijk de openbare veiligheid, de gelijkheid tussen man en vrouw en het ‘samen leven’ in de maatschappij. Volgens het Hof vallen deze doelstellingen onder de doelcriteria ‘handhaving van de openbare veiligheid’, ‘bescherming van de openbare orde’ en ‘bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, die staan opgesomd in artikel 9 lid 2 EVRM. Daarnaast is het verbod volgens het Europees Hof noodzakelijk in een democratische samenleving.[1153]

[1146] Vrielink, Ouald Chaib & Brems 2011, p. 406.
[1147] Van Damme 2015, p. 306-307.
[1148] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, onder I.
[1149] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.5.
[1150] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.8.1-8.2.3.
[1151] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.10.1.
[1152] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.15.
[1153] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.15-23.

Het Hof is van mening dat de wetgever met recht redenen van openbare veiligheid aan het verbod op gezichtsverhulling ten grondslag heeft kunnen leggen. Het feit dat het dragen van een gezichtsbedekkende kleding op dit moment nog niet de maatschappelijke orde of veiligheid in gevaar brengt, doet daar volgens het Hof niets aan af. De wetgever mag namelijk anticiperend optreden.[1154]

Ten aanzien van het bevorderen van het 'samen leven' in de maatschappij volgt het Grondwettelijk Hof eveneens het standpunt van de wetgever. De wetgever mocht ervan uit gaan dat het verhullen van het gezicht onmogelijk maakt dat menselijke relaties, die noodzakelijk zijn voor het leven in een maatschappij, tot stand worden gebracht. Door het verhullen van het gezicht wordt namelijk een fundamenteel element van de individualiteit van een persoon in een democratische samenleving niet zichtbaar.[1155]

Tot slot mocht de wetgever er naar het oordeel van het Hof van uitgaan dat het niet binnen de fundamentele waarden van een democratische samenleving past dat vrouwen onder druk van hun gezin of gemeenschap ertoe worden verplicht om hun gezicht te verbergen. Het feit dat vrouwen ook zelf kunnen kiezen om een volledige sluier te dragen, maakt dit volgens het Hof niet anders. Het blijft een gedraging die niet te verzoenen is met het beginsel van gelijkheid tussen man en vrouw.[1156]

Nadat het Grondwettelijk Hof oordeelt dat de nagestreefde doelstellingen legitiem zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving, stelt het ook dat de wet van 1 juni 2011 evenredig is. De wetgever heeft namelijk gekozen voor de lichtste strafrechtelijke sanctie: een geldboete van vijftien tot vijfentwintig euro en een gevangenisstraf van een tot zeven dagen of slechts een van die straffen.[1157]

Verzoekers voeren als derde argument aan dat het de wet van 1 juni 2011 een schending oplevert van de vrijheid van meningsuiting. Het Grondwettelijk Hof stelt echter dat van een schending van de vrijheid van meningsuiting geen sprake is. Hiertoe herhaalt het Hof dat het verbergen van het gezicht op voor publiek toegankelijke plaatsen elke mogelijkheid tot individualisering van die persoon ontneemt, terwijl individualisering een fundamenteel element van de essentie van die persoon vormt. Een verbod op gezichtsbedekkende kleding is dan ook noodzakelijk in een democratische samenleving.[1158]

Gezien het voorgaande is het niet verrassend dat het Grondwettelijk Hof de vorderingen van de verzoekers verwerpt. Het Hof verwerpt deze beroepen echter wel onder het voorbehoud dat 'voor het publiek toegankelijke plaatsen' niet mede omvat plaatsen bestemd voor erediensten.[1159]

4.3.2.2 Grondwettelijk Hof versus EHRM

Twee van de verzoeksters die een vordering tot schorsing en vernietiging van de wet van 1 juni 2011 hebben ingesteld, Belcacemi en Oussar, zijn na de uitspraak van het Grondwettelijk Hof naar het EHRM gestapt. De belangrijkste overwegingen van de daaropvolgende uitspraak van het EHRM zijn kort behandeld in paragraaf 2.4.2. In deze paragraaf vindt een vergelijking plaats tussen de hoofdlijnen van de uitspraken van het Grondwettelijk Hof en het EHRM.

Het EHRM heeft zich in haar uitspraak gefocust op de vraag of de wet van 1 juni 2011 een schending oplevert van de godsdienstvrijheid. Dit is ook het onderdeel waar het Grondwettelijk Hof het meest uitgebreid bij stil heeft gestaan.

Het Grondwettelijk Hof en het EHRM zijn beide van oordeel dat de wet van 1 juni 2011 voldoende 'accessible and foreseeable' is.[1160] Het Grondwettelijk Hof en het EHRM verschillen echter van mening over de vraag welke doelstellingen van de wet een verbod op het dragen van gezichtsbedekken-

[1154] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.20.2-20.4.
[1155] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.21.
[1156] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.22-23.
[1157] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.25.1 en B.29.1.
[1158] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.37.2.
[1159] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, dictum.
[1160] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.15; EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België), par. 45-47.

de kleding kunnen rechtvaardigen. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat alle drie de nagestreefde doelstellingen legitiem zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving.[1161] Het EHRM stelt echter dat de wet van 1 juni 2011 niet gerechtvaardigd kan worden op grond van de doelstellingen om de openbare veiligheid en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te beschermen. Hierbij verwijst het EHRM naar haar uitspraak in de zaak S.A.S. tegen Frankrijk.[1162] Zoals in paragraaf 2.4.2 beschreven, overweegt het EHRM in die zaak dat Frankrijk niet heeft kunnen aantonen dat een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op openbare plaatsen proportioneel is, omdat verhullen van het gezicht een bedreiging oplevert voor de openbare veiligheid. Een lichtere maatregel had kunnen volstaan om de veiligheid te waarborgen.[1163] Ten aanzien van het nastreven van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen overweegt het EHRM dat een staat zich niet kan beroepen op gendergelijkheid om een praktijk te verbieden die juist wordt verdedigd door vrouwen in het kader van hun grondrechten.[1164]

Deze discrepantie leidt echter niet tot een ander eindoordeel van het EHRM dan het Grondwettelijk Hof. Het EHRM komt eveneens tot het oordeel dat de wet van 1 juni 2011 geen schending oplevert van de vrijheid van godsdienst. Volgens het EHRM kan het verbod namelijk gerechtvaardigd worden voor zover het is bedoeld om de voorwaarden voor het 'samen leven' als element van het doelcriterium 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' te waarborgen.[1165] Daarnaast is het EHRM net als het Grondwettelijk Hof van oordeel dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel, omdat de sancties niet hoog zijn en pas tot gevangenisstraf wordt overgegaan als een verbod meerdere keren wordt overtreden.[1166]

4.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in België

4.4.1 Wetgeving

In deze paragraaf staan de huidige wettelijke mogelijkheden voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in België centraal. Voordat wij hieraan toekomen, bespreken wij allereerst een wetsvoorstel uit 2007, waarin naar aanleiding van demonstraties werd voorgesteld om over te gaan op een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Vervolgens behandelen wij de mogelijkheden die de wet van 1 juni 2011 biedt. Tot slot komen wij toe aan een bespreking van politiereglementen.

4.4.1.1 Wetsvoorstel van 22 oktober 2007

In België is in het parlement uitgebreider dan in Nederland stilgestaan bij de vraag of men een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties diende in te voeren. Op 7 mei 2004, 22 oktober 2007 en 18 november 2010 werd een wetsvoorstel ingediend met exact dezelfde tekst om onherkenbaarmaking bij demonstraties met de bedoeling om misdrijven te plegen, strafbaar te stellen.[1167] Dit wetsvoorstel is ingegeven door gewelddadige betogingen die zich bij internationale topbijeenkomsten hebben afgespeeld. De leden van een groepering die regelmatig betoogt bij dit soort bijeenkomsten zijn in het zwart gekleed, gemaskerd en handelen gewelddadig.[1168]

Volgens de indieners zijn maatregelen nodig, aangezien ook regelmatig in Brussel internationale topbijeenkomsten worden gehouden. Voorkomen moet worden dat dergelijke groeperingen die ge-

[1161] GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.18-23.
[1162] EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België), par. 49.
[1163] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 139.
[1164] EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 139.
[1165] EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België), par. 49.
[1166] EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België), par. 57-62.
[1167] *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 51-1114/1; *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-247/1; *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-616/1.
[1168] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-616/1, p. 4.

weld voorstaan en meestal een masker, bivakmuts of helm dragen, infiltreren in de betogingen in Brussel.[1169]

Hoewel de politiereglementen van sommige Belgische steden en gemeenten reeds bepalingen bevatten ten aanzien van het dragen van maskers die betogers onherkenbaar maken, is dit volgens de indieners onvoldoende. Deze bepalingen zouden namelijk in het hele land moeten gelden, aangezien eenvormigheid gewenst is. In dat geval zal iedereen die op de openbare weg of op voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn gezicht onherkenbaar maakt met de bedoeling een misdrijf te plegen, kunnen worden aangehouden en veroordeeld, ongeacht in welke stad of gemeente een betoging zich afspeelt.[1170]

Voor zover is na te gaan is over alle drie de wetsvoorstellen niet gestemd en zijn zij allen vervallen verklaard na ontbinding van de Kamer in respectievelijk 2007, 2010 en 2014.[1171]

4.4.1.2 De wet van 1 juni 2011

In paragraaf 4.3.1.1 is geconstateerd dat door middel van de wet van 1 juni 2011 een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding is ingevoerd. Sindsdien bepaalt artikel 563bis van het Strafwetboek dat het voor eenieder verboden is om het gezicht geheel of gedeeltelijk te bedekken op voor het publiek toegankelijke plaatsen. De enige uitzondering op dit verbod geldt voor personen die krachtens arbeidsreglementen of een politieverordening naar aanleiding van feestactiviteiten het gezicht bedekken of verborgen houden.

Uit het feit dat met de wet van 1 juni 2011 een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op voor het publiek toegankelijke plaatsen is ingevoerd en geen uitzondering is gemaakt voor demonstraties, kan men reeds afleiden dat het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in België ook bij demonstraties geldt. In de parlementaire geschiedenis is met geen woord gesproken over de vraag of het verbod ook dient te gelden bij een demonstratie en wat dit betekent voor de inperking van de demonstratievrijheid. Een mogelijke oorzaak hiervoor wordt besproken in de volgende paragraaf.

4.4.1.3 De politiereglementen

In paragraaf 4.2.1 is beschreven dat uit artikel 26 BGW blijkt dat demonstraties aan preventieve maatregelen kunnen worden onderworpen. De preventieve maatregelen zijn neergelegd in zogenaamde 'politiewetten' en dienen een wettig doel na te streven, op relevante motieven te steunen en te voldoen aan de eisen van evenredigheid.

In paragraaf 4.2.2.2 is vervolgens uiteengezet dat de handhaving van de openbare orde in België een taak is van de lokale autoriteiten. De gemeenteraad vaardigt blijkens artikel 119 NGW de gemeentelijke politieverordeningen uit, die dienen ter handhaving van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen, plaatsen en gebouwen. Op grond van artikel 133 jo. 135 § 2 NGW komt aan de burgemeester de uitvoeringsbevoegdheid toe.

De politiereglementen van de gemeenten zijn zo bezien het kader waarbinnen de specifieke regels aangaande demonstraties in België te vinden zijn. In 2011 overwogen Vrielink, Ouald Chaib en Brems al dat in veel politiereglementen bepalingen zijn terug te vinden over vermommingsverboden bij demonstraties.[1172] Een nadere blik op de politiereglementen laat zien dat ook na invoering van de wet van 1 juni 2011 regelmatig in politiereglementen bepalingen zijn terug te vinden die gaan over vermommingsverboden bij demonstraties. Zo staat in artikel 35 van het algemeen politiereglement van de Stad Leuven dat aan de toelating van een bijeenkomst als voorwaarde verbonden kan worden dat maskers en/of vermommingen niet zijn toegelaten. In artikel 4 van het algemeen politieregle-

[1169] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-616/1, p. 5.
[1170] *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-616/1, p. 6.
[1171] *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 51-1114/1; *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-247/1; *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-616/1.
[1172] Vrielink, Ouald Chaib & Brems 2011, p. 399-400.

ment van de Stad Kortrijk, artikel 31 van het politiereglement op de openbare rust en de veiligheid van de Stad Gent en artikel 41 van het algemeen politiereglement van de Stad Brussel staat een soortgelijke bepaling. Opvallend is overigens dat men blijkens de politiereglementen van de Stad Gent en de Stad Brussel een vergunning of toestemming kan krijgen voor het dragen van een masker tijdens een betoging. Dat vele politiereglementen ook na de wet van 1 juni 2011 een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties bevatten, lijkt te maken te hebben met het feit dat voor artikel 563bis Strafwetboek het samenloopverbod niet geldt, zoals omschreven in paragraaf 4.3.2.

Het feit dat in de politiereglementen van vele gemeenten al jarenlang een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties is opgenomen en de wetgever blijkens de uitzondering op het samenloopverbod in de wet van 1 juni 2011 geen verandering heeft willen bewerkstelligen in deze praktijk, kan een reden zijn dat in de parlementaire geschiedenis van de wet van 1 juni 2011 geen aandacht is besteed aan de vraag of artikel 563bis Strafwetboek ook dient te gelden bij demonstraties.

4.4.2 Rechtspraak

De Belgische jurisprudentie omtrent een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie is uiterst schaars. In 2009 heeft de Raad van State uitspraak gedaan in een zaak waarin middels een verzoekschrift een schorsing werd gevorderd van de tenuitvoerlegging van een beslissing van de burgemeester met betrekking tot de organisatie van een betoging.[1173]

In deze zaak wilde de verzoekers een pro-Palestina-betoging houden in Antwerpen. Ten aanzien van de voorwaarden van de betoging hebben zij een overleg gehad met het politiecommissariaat in Antwerpen. Naar aanleiding van dit overleg ontvingen de bezoekers een dag later een brief van de burgemeester. Hierin werd toestemming gegeven voor de betoging, onder enkele opschortende voorwaarden. Een van de voorwaarden betrof het maken van een draaiboek waarin de maatregelen genoemd staan die garanderen dat bij de betoging geen maskers, wapens of andere elementen die de openbare kunnen verstoren, door een op te richten interne ordedienst nageleefd worden.[1174]

De verzoekers zijn onder meer van oordeel dat hoewel artikel 19 BGW en artikel 26 BGW onderworpen kunnen worden aan de politiewetten, de voorwaarden die de burgemeester aan de uitoefening van deze vrijheden kan stellen niet het kenmerk van preventieve maatregelen mogen hebben en niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.[1175]

De Raad van State overweegt dat uit artikel 26 lid 2 BGW lijkt te volgen dat de wetgever en de door wetgever aangewezen overheden alle maatregelen mogen nemen om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord. Indien men dergelijke maatregelen neemt, dienen deze maatregelen in een redelijk verband te staan met het doel dat zij nastreven. Volgens de Raad van State kan in dit geval de voorwaarde van de burgemeester om een interne ordedienst op te richten die erop gericht is wanordelijkheden te voorkomen niet als een onevenredige maatregel worden gezien, die de hiervoor genoemde vrijheden ernstig beperkt of zelfs verhindert. Hierbij neemt de Raad van State mee dat onder leiding van de organisator van deze betoging eerder verstoringen van de openbare orde hebben plaatsgevonden.[1176] Onder andere door het voorgaande verwerpt de Raad van State de vordering van verzoekers tot schorsing van de beslissing van de burgemeester.[1177]

De Raad van State heeft zich niet direct uitgelaten over het verbod om maskers te dragen tijdens de betoging. Door echter de voorwaarde van de burgemeester goed te keuren om een interne ordedienst op te richten die onder meer dient te voorkomen dat de betogers maskers dragen, geeft de Raad van State indirect wel een positief oordeel over het verbod om maskers te dragen tijdens de betoging. Een dergelijk verbod lijkt te zijn toegestaan, zolang het niet onevenredig is aan het nagestreefde doel, in dit geval het voorkomen van wanordelijkheden.

[1173] RvS 10 januari 2009, nr. 189.378.
[1174] RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, r.o. 1.1-1.5.
[1175] RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, r.o. 2.1.1.
[1176] RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, r.o. 2.1.2.1.
[1177] RvS 10 januari 2009, nr. 189.378, onder artikel 1.

4.5 Conclusie

In deze vierde paragraaf zijn de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Belgische recht beschreven. In paragraaf 4.2 is daartoe allereerst een algemeen overzicht gegeven van het demonstratierecht in België. Hieruit blijkt dat het recht om te demonstreren grondwettelijk wordt beschermd door artikel 26 BGW. Demonstraties in de open lucht blijven echter onderworpen aan de politiewetten. Uit de Nieuwe Gemeentewet blijkt dat de gemeenteraden in beginsel verantwoordelijk zijn voor het uitvaardigen van de politieverordeningen waarin concrete regels staan ten aanzien van demonstraties.

In paragraaf 4.3 is naar voren gekomen dat door de wet van 1 juni 2011 met artikel 563bis Strafwetboek een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende op openbare plaatsen is ingevoerd. Dit verbod is goedgekeurd door het Grondwettelijk Hof. Het feit dat de federale wetgever een algemeen verbod heeft ingevoerd, betekent niet dat in politiereglementen dergelijke bepalingen niet meer te vinden of relevant zijn. Het samenloopverbod geldt namelijk niet voor gemeentelijke bepalingen die gelijkwaardig zijn aan artikel 563bis Strafwetboek.

Uit paragraaf 4.4 blijkt dat in de wetsgeschiedenis van de wet van 1 juni 2011 niet is gesproken over de vraag of het verbod ook dient te gelden bij demonstraties. Gezien de tekst van de wet en de limitatief opgesomde uitzonderingen op het verbod, lijkt er geen twijfel over te bestaan dat het verbod ook geldt bij demonstraties. In meerdere politieverordeningen van gemeenten is daarnaast zonder enige twijfel een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties opgenomen.

5. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Duitse recht

5.1 Inleiding

In deze vijfde paragraaf bespreken wij de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Duitse recht. De opzet van deze paragraaf volgt de opzet van de paragrafen 3 en 4. Dit betekent dat wij in paragraaf 5.2 eerst een algemeen overzicht geven van het demonstratierecht in Duitsland. Hierbij gaat de aandacht uit naar de Grundgesetz, de bondswet Versammlungsgesetz en de Versammlungsgesetze van enkele deelstaten die een eigen demonstratiewet hebben uitgevaardigd.

In paragraaf 5.3 staan de verboden omtrent gezichtsbekkende kleding in Duitsland centraal. In deze paragraaf maken we een onderscheid tussen federale verboden omtrent het dragen van gezichtsbedekkende kleding en verboden die op dit gebied door deelstaten zijn uitgevaardigd.

In paragraaf 5.4 behandelen we het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Duitsland. In deze paragraaf bespreken we het vermommingsverbod bij demonstraties uit de bondswet Versammlungsgesetz. Daarnaast vergelijken wij dit vermommingsverbod met de vermommingsverboden die door enkele deelstaten in hun eigen Versammlungsgesetz zijn neergelegd. Vervolgens vindt een bespreking plaats van de rechtspraak op dit gebied. We sluiten af met een conclusie in paragraaf 5.5.

5.2 Het demonstratierecht in Duitsland

In Duitsland is het recht omtrent demonstraties neergelegd in de Grundgesetz, de bondswet Versammlungsgesetz en de Versammlungsgesetze van de deelstaten die een eigen demonstratiewet hebben uitgevaardigd. Het EVRM heeft in Duitsland geen directe werking. Voordat internationaal recht werking heeft in de Duitse rechtsorde, dient het te worden omgezet door middel van een bondswet. Het EVRM is in 1952 omgezet in een bondswet.[1178] Voor een nadere bespreking van het

[1178] *BGBL.* 1952 II, S. 685/14.

EVRM verwijzen wij naar paragraaf 2 van dit hoofdstuk. In deze paragraaf schetsen wij achtereenvolgens de inhoud van de Grundgesetz (5.2.1) , de bondswet Versammlungsgesetz (5.2.2) en de Versammlungsgesetze van enkele deelstaten die een eigen demonstratiewet hebben uitgevaardigd (5.2.3).

5.2.1 De Grundgesetz

In artikel 8 van de Duitse Grondwet, de 'Grundgesetz' (hierna: GG), is het recht op vrijheid van vreedzame vergadering neergelegd. Dit recht duidt men in Duitsland aan als de 'Versammlungsfreiheit'. Volgens het Bundesverfassungsgericht omvat de 'Versammlungsfreiheit' ook de 'Demonstrationsfreiheit'.[1179] Het Bundesverfassungsgericht is het Duitse constitutionele hof dat onder meer tot taak heeft een schending van de Grondwet door een bondswet of landswet in concreto en in abstracto te toetsen. Daarnaast kan het Bundesverfassungsgericht beslissen over particuliere klachten omtrent grondrechtenschendingen.[1180]

Artikel 8 GG luidt als volgt:

> "(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."

Het Bundesverfassungsgericht omschrijft een 'Versammlung' in de zin van artikel 8 GG vrij vertaald als een plaatselijke samenkomst van meerdere personen met een gemeenschappelijk doel dat erop is gericht om deel te nemen aan een openlijke vorming of uiting van een bepaalde mening.[1181]

Roorda heeft in zijn proefschrift een uitgebreid jurisprudentie- en literatuuronderzoek gedaan naar een drietal wezenlijke elementen van het 'Versammlung'-begrip: het gemeenschappelijke doel, de deelname aan de openlijke vorming of uiting van een mening en het minimumaantal deelnemers. Naar aanleiding van dit onderzoek concludeert Roorda dat sprake is van een 'Versammlung' in de zin van artikel 8 GG indien een groep mensen met minimaal twee deelnemers, met een gemeenschappelijk doel een bijeenkomst, demonstratie of protestmars houdt waarbij men openlijk een mening vormt of ventileert.[1182]

Uit artikel 8 lid 1 GG blijkt dat dit grondwetsartikel enkel vreedzame vergaderingen zonder wapens beschermt. Onder het begrip wapens vallen allereerst alle wapens in technische zin, zoals in §1 van het Waffengesetz is gedefinieerd. Het gaat hierbij om vuurwapens of andere objecten die naar hun aard geschikt zijn om de afweervaardigheid van mensen te doorbreken of in ieder geval te verminderen. Daarnaast kan het begrip 'Waffen' ook wapens in niet-technische zin omvatten, indien het object specifiek voor het gebruik als wapen wordt ingezet.[1183]

In de Grundgesetz definieert de grondwetgever het begrip 'friedlichen Versammlungen' niet. Het Bundesverfassungsgericht heeft dit begrip wel gedefinieerd. Volgens het Bundesverfassungsgericht is een 'Versammlung' niet vreedzaam indien er handelingen van enige gevaarlijkheid plaatsvinden door agressieve gewelddadigheden tegen personen of goederen of indien er andere gewelddadigheden plaatsvinden.[1184]

Een 'Sitzblockade', waarbij de demonstrant op passieve wijze de doorgang blokkeert, wordt aangemerkt als 'friedlich'. Dit is ook het geval wanneer de deelnemers zich aan elkaar vastketenen. Een tegendemonstratie wordt alleen aangemerkt als 'friedlich', zolang het doel van de tegendemonstra-

[1179] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[1180] Besselink e.a. 2012, p. 109-110.
[1181] Zie onder meer: BVerfG 6 juni 2007, *NJW* 2007, 2167; BVerfG 30 april 2007, *NVwZ* 2007, 1180; BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III).
[1182] Roorda 2016, p. 58-59; zie ook Schilder 1989, p. 245.
[1183] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 54.
[1184] BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80.

tie niet is om de andere 'Versammlung' te verstoren. Daarnaast is een 'Versammlung' niet vreedzaam wanneer 'Unfriedlichkeit' dreigt. Zo valt de oproep om strafbare handelingen uit te voeren niet onder het beschermingsbereik van artikel 8 lid 1 GG.[1185]

Het tweede lid van artikel 8 GG bepaalt dat de 'Versammlungsfreiheit' in de open lucht door de wet of op grond van een wet kan worden beperkt. Het onderscheid tussen 'Versammlungen unter freiem Himmel' en 'Versammlungen in geschlossenen Räumen' is gemaakt om de mogelijkheid te creëren 'Versammlungen' in de open lucht aan verdergaande beperkingen te onderwerpen dan 'Versammlungen' in gesloten ruimten. 'Versammlungen unter freiem himmel' kenmerken zich namelijk door een grotere openlijke werking en een ingewikkeldere controle en sturing dan 'Versammlungen in geschlossenen Räumen.[1186]

De onderscheidingscriteria tussen 'Versammlungen unter freiem Himmel' en 'Versammlungen in geschlossenen Räumen' zijn in de Duitse literatuur en jurisprudentie voer voor discussie. Volgens Brenneisen moeten 'Versammlungen in geschlossenen Raümen' afgesloten zijn van een ongehinderd toetreden en open communicatie. De mogelijkheid van een oncontroleerbare in- en uitloop duidt op een 'Versammlung unter freiem Himmel'.[1187]

5.2.2 De bondswet Versammlungsgesetz

Een verdere uitwerking van het Duitse demonstratierecht is te vinden in de bondswet Versammlungsgesetz of een Versammlungsgesetz die is opgesteld door een deelstaat. Sinds een grondwetswijziging op 1 september 2006 behoort het namelijk tot de bevoegdheid van Duitse deelstaten om een Versammlungsgesetz uit te vaardigen.[1188] Tot op heden hebben zeven van de zestien deelstaten hiervan gebruikgemaakt.[1189] Deze competentie van de deelstaten is neergelegd in artikel 74 lid 1 onder 3 GG. Zolang een deelstaat geen eigen Versammlungsgesetz uitvaardigt, geldt volgens artikel 125a lid 1 GG de bondswet Versammlungsgesetz (hierna: BVersG). In deze paragraaf geven wij de hoofdlijnen weer van de BVersG.

In artikel 1 lid 1 BVersG is een uiteenzetting gegeven van de 'Versammlungsfreiheit'. Volgens dit artikel heeft een ieder het recht openbare 'Versammlungen' te organiseren en daaraan deel te nemen. Uit dit artikel blijkt dat de 'Versammlungsgesetz' alleen ziet op openbare 'Versammlungen'. Op niet-openbare 'Versammlungen' heeft de BVersG, anders dan artikel 8 GG, geen betrekking.

De BVersG maakt een onderscheid tussen bepalingen die betrekking hebben op 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' en bepalingen voor 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge'. De bepalingen die betrekking hebben op 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen', zijn opgenomen in titel II van de BVersG. Ten aanzien van deze categorie 'Versammlungen' geldt geen vergunnings- of kennisgevingsplicht. Dit is volgens artikel 8 GG ook niet mogelijk.[1190]

In artikel 5 BVersG zijn de gevallen opgenomen, waarin een 'Versammlung' in een gesloten ruimte verboden mag worden. Het gaat hier om een verbod in een individueel geval. Een algemeen verbod is niet toegestaan.[1191] Volgens artikel 5 BVersG mag een 'Versammlung in geschlossenen Räum' onder meer worden verboden, indien feiten zijn vastgesteld waaruit blijkt dat de organisator of zijn volgelingen een gewelddadig of oproerig verloop van de 'Versammlung' nastreven. De overige bepalingen in deze titel hebben vooral betrekking op de organisatie van de 'Versammlung'. Zo moet volgens artikel 7 lid 1 BversG elke 'Versammlung' een leider hebben.

In titel III van het BVersG zijn de bepalingen opgenomen ten aanzien van 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge'. Artikel 14 BVersG bepaalt dat voor deze 'Versammlungen'

[1185] Schmidt 2010, p. 384-385.
[1186] Brenneisen & Wilksen 2011, p. 79.
[1187] Brenneisen & Wilksen 2011, p. 78.
[1188] Schmidt 2010, p. 7.
[1189] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 7.
[1190] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 150.
[1191] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 150.

wel een aanmeldplicht geldt. Ten minste 48 uur voor de 'Bekanntgabe' van de 'Versammlung' moet bij de bevoegde autoriteit met opgave van het onderwerp de 'Versammlung' worden aangemeld. Bij een spontane 'Versammlung' heeft het niet-aanmelden van de 'Versammlung' geen rechtsgevolgen. Er is sprake van een 'Spontanversammlung', indien het doel van de 'Versammlung' niet kan worden bereikt in het geval de aanmeldplicht zou gelden.[1192]

Lokale autoriteiten mogen volgens artikel 15 lid 1 BVersG een 'Versammlung' beperken of verbieden, indien gezien de gegeven omstandigheden de openbare orde en veiligheid onmiddellijk in gevaar wordt gebracht als men de demonstratie voortzet. Uit rechtspraak blijkt dat een beperking van een 'Versammlung' slechts is toegestaan, indien op basis van concrete en verifieerbare feiten vastgesteld kan worden dat de kans op het intreden van schade zo groot is, dat een later ingrijpen om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.[1193]

Uit artikel 15 lid 2 BVersG blijkt dat een 'Versammlung' verboden of aan bepaalde voorwaarden kan worden onderworpen, als de 'Versammlung' plaatsvindt op een herdenkplaats voor de slachtoffers van het geweld van het nationaalsocialistische regime en de waardigheid van deze slachtoffers aantast.

Volgens artikel 16 BVersG is het eveneens verboden om binnen een beschermingszone (ook wel: 'Bannkreis' of 'Bannmeile') van het wetgevingsorgaan van een deelstaat een 'Versammlung' te houden. De specifieke beschermingszone wordt door de deelstaten zelf bepaald.

De voorgaande verplichtingen en verboden gelden blijkens artikel 17 niet voor kerkdiensten in de open lucht, processies, bedevaarten, gewone uitvaarten, trouwstoeten en traditionele volksfeesten.

In artikel 17a BVersG is een 'Schutzwaffen- und Vermummungsverbot' neergelegd. Het 'Schutzwaffenverbot' is een verbod op het met zich meevoeren van wapens en andere objecten die geschikt en bestemd zijn als wapen tijdens of op de weg naar openbare 'Versammlungen', protestmarsen of andere openbare evenementen in de open lucht. Op het vermommingsverbod komen wij in paragraaf 5.4 uitgebreid terug.

5.2.3 Versammlungsgesetze van deelstaten

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het sinds de grondwetswijziging van 1 september 2006 tot de bevoegdheid van de Duitse deelstaten behoort om een Versammlungsgesetz uit te vaardigen. Als deelstaten hebben gebruikgemaakt van deze bevoegdheid, is de consequentie dat de BVersG in deze deelstaten niet meer van toepassing is.

Wanneer deelstaten gebruikmaken van de bevoegdheid om een eigen Versammlungsgesetz uit te vaardigen, is het de vraag welke speelruimte zij hebben bij de inrichting van de Versammlungsgesetz. De deelstaatwetgever is te allen tijde gebonden aan de Grundgesetz. Dit wordt benadrukt in artikel 1 lid 3 GG. Verder heeft de deelstaatwetgever volgens Kniesel aanzienlijke ruimte om het eigen Versammlungsgesetz in te richten, voor zover hij de bepalingen uit de Grundgesetz in acht neemt.[1194]

De deelstaten Beieren, Berlijn, Brandenburg, Nedersaksen, Saksen, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein hebben gebruikgemaakt van de bevoegdheid om een eigen Versammlungsgesetz uit te vaardigen. Grote veranderingen ten opzichte van de BVersG heeft dit niet opgeleverd.[1195] Althans, niet voor zover dit relevant is voor dit onderzoek. Voor zover het vermommingsverbod in de Versammlungsgesetz van deelstaten afwijkt van het vermommingsverbod in artikel 17a BVersG, komen wij hier in paragraaf 5.4 nader op terug.

5.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Duitsland

[1192] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 239.
[1193] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[1194] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 6.
[1195] In het Duits zijn deze deelstaten genaamd: Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt en Schleswig-Holstein.

5.3.1 Federale wetgeving

Hoewel er in Duitsland al jarenlang over wordt gediscussieerd, kent het op federaal niveau geen algemeen 'Verschleierungsverbot'.[1196] Bijvoorbeeld bondskanselier Angela Merkel heeft zich in een toespraak in 2016 op de partijdag van de Christlich Demokratische Union (CDU) uitgelaten over het invoeren van een algemeen boerkaverbod. In de toespraak spreekt zij zich uit voor de invoering van een 'Vollverschleierungsverbot', waar dit wettelijk mogelijk is. In ieder geval wil het CDU het dragen van de boerka verbieden in de rechtbank, tijdens politiecontroles en in het verkeer.[1197]

In februari 2018 werd door de fractie van Alternative für Deutschland (AfD) een verzoek ingediend bij de Bondsdag om een motie aan te nemen waarin de Bondsregering wordt verzocht om over te gaan tot het indienen van een wetsvoorstel dat 'Vollverschleierung' in de openbare ruimte verbiedt.[1198] Volgens de indieners van dit verzoek dient de beoogde wettelijke regeling de individuele vrijheid van moslima's, de interne veiligheid en het doel van gezamenlijk samenleven te beschermen.[1199] Na een kort debat in de Bondsdag is het verzoek doorverwezen naar een interne interfractionele commissie waarin verder beraad plaatsvindt.[1200] Voor zover is na te gaan heeft dit beraad nog niet plaatsgevonden of is de inhoud hiervan niet openbaar gemaakt.

Op bepaalde terreinen kent het Duitse federale recht wel een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Sinds 19 oktober 2017 is in artikel 23 lid 4 van de Straßenverkehrs-Ordnung neergelegd dat het voor de bestuurder van een voertuig verboden is om het gezicht zo te bedekken of te verbergen, dat hij niet meer herkenbaar is.[1201] Dit verbod is ingegeven door het feit dat in Duitsland de bezitter van een auto, niet verantwoordelijk is voor een verkeersovertreding van een derde die de auto bestuurt. Flitspalen in Duitsland fotograferen om deze reden niet alleen het kenteken van de auto, maar ook het gezicht van de bestuurder. Dit is echter niet mogelijk, indien het gezicht bedekt of verborgen is. Om de effectiviteit van dit steeds meer geautomatiseerde systeem te waarborgen, achtte de wetgever een dergelijk verbod noodzakelijk. Overigens geldt dit verbod logischerwijs niet voor de bestuurder van een motorrijtuig.[1202]

Een andere bondswet betreffende het bedekken van het gelaat is het 'Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften' (hierna: BGVerhG). Deze bondswet is op 15 juni 2017 in werking getreden en regelt dat voor specifieke sectoren het dragen van gezichtsverhullende kleding niet is toegestaan.[1203] Deze wet verbiedt bijvoorbeeld ambtenaren of soldaten op dienstplaatsen hun gezicht te verbergen, zie artikel 2 en 3 BGVerhG. Uitzonderingen op dit verbod zijn mogelijk zolang het gaat om zakelijke redenen of gezondheidsredenen.

Volgens de wetgever is voor het functioneren van de overheid en voor het uitdragen van de democratische rechtsstaat communicatie op basis van vertrouwen tussen overheidsfunctionarissen en burgers, maar ook met toezichthouders, collega's en werknemers, onontbeerlijk. Om deze reden kan men van overheidsfunctionarissen verlangen dat zij in de uitoefening van hun ambt of bij een werkzaamheid die direct refereert aan de uitoefening van het ambt, hun gezicht niet verhullen. Bovendien is de staat in de ogen van de wetgever verplicht om op ideologisch en religieus gebied neutraal te handelen. Een ideologisch of religieus gemotiveerde verhulling van het gezicht tijdens de uitoefening van het ambt of bij een werkzaamheid die hier direct aan refereert, is in strijd met deze verplichting tot neutraliteit.[1204]

[1196] Een boerka en niqaab duidt men in Duitsland ook wel aan als 'Verschleierung' respectievelijk 'Vollverschleierung', zie hiervoor: *WD 3* – 3000 – 082/15, p. 4, te raadplegen via www.bundestag.de.
[1197] Nieuwsbericht 'CDU-Parteitag: Merkel über Vollverschleierung und Volksverhetzung', www.berliner.zeitung.de, 6 december 2016.
[1198] *BT.* 2017/18, 19/829.
[1199] *BT.* 2017/18, 19/829, p. 1.
[1200] *BT.* 2017/18, 19/14 (Plenarprotolkoll), p. 1122.
[1201] *BGBL.* 2017 I, S. 3549/53.
[1202] *BR.* 2016/17, 556/17.
[1203] *BGBL.* 2017 I, S. 1570/36.
[1204] *BT.* 2016/2017, 18/11180, p. 1.

Tot slot is in artikel 17a BVersG een verbod opgenomen om bij openbare 'Versammlungen' in de open lucht, bij protestmarsen of andere openbare evenementen in de open lucht aanwezig te zijn op een manier die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen of hiervoor de basis te leggen. Daarnaast is het ook verboden om tijdens dergelijke evenementen of onderweg daarnaartoe spullen te vervoeren die geschikt en in de gegeven omstandigheden bedoeld zijn om de vaststelling van de identiteit te verhinderen. Op dit verbod komen wij in paragraaf 5.4 uitgebreid terug.

Voor zover wij na hebben kunnen gaan, besteedt de wetgever bij de totstandkoming van de voornoemde verboden geen aandacht aan de relatie tussen deze verboden en de vrijheid van godsdienst.

5.3.2 Wetgeving van de deelstaten

In bepaalde Duitse deelstaten is eveneens wetgeving tot stand gekomen omtrent het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de soort verboden die de deelstaten op dit gebied zoal hebben uitgevaardigd. Het is niet de bedoeling een uitputtende opsomming te geven van de wetgeving betreffende het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de deelstaten. De onderstaande verboden dienen enkel ter illustratie van wetgeving die een aantal Duitse deelstaten op dit gebied hebben uitgevaardigd.[1205]

Allereerst hebben meerdere deelstaten een verbod ingevoerd op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in kinderdagverblijven, (hoge)scholen en universiteiten. Beieren is een deelstaat die dit uitgebreid heeft geregeld. Artikel 18 lid 3 van de Bayerisches Hochschulgesetz verbiedt medewerkers en studenten om in inrichtingen van hogescholen of universiteiten en bij evenementen van een hogeschool of universiteit het gezicht te bedekken. Om onnodige complicaties te voorkomen, kan de hogeschool uitzonderingen toestaan. Artikel 56 lid 4 van het Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen verbiedt scholieren om op school of bij evenementen van de school het gezicht te bedekken. De schoolleiding kan voor dit verbod eveneens een uitzondering maken om onnodige complicaties te voorkomen. Artikel 9a van het Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz bepaalt dat het voor medewerkers van kinderdagverblijven verboden is om het gezicht te bedekken tijdens bezoektijd, tenzij zorggerelateerde redenen hieraan in de weg staan.

Een aantal deelstaten kent daarnaast regelingen waarin is bepaald dat een specifieke groep ambtenaren geen zichtbare religieuze of ideologische symbolen mag dragen. Een deelstaat die hieromtrent een verbod heeft uitgevaardigd is Berlijn. §1 van het Gesetz zu Artikel 29 der Verfassung von Berlin vom 27. Januar 2005 (ook wel: Neutralitätsgesetz) bepaalt dat ambtenaren die werkzaam zijn op het gebied van justitie, in het gevangeniswezen of bij de politie, geen zichtbare religieuze of ideologische symbolen tijdens diensttijd dragen, indien deze symbolen voor degene die ze kan zien een lidmaatschap van een bepaalde religieuze of ideologische gemeenschap demonstreren. Daarnaast mag geen opvallende religieuze of ideologische kleding worden gedragen. Voor ambtenaren die werkzaam zijn bij justitie geldt deze bepaling alleen voor zover zij optreden in het openbaar.

5.4 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Duitsland

5.4.1 Wetgeving

5.4.1.1 De bondswet Versammlungsgesetz

Al sinds 1985 kent de Duitse federale wet een zogenaamd 'Vermummungsverbot' tijdens demonstraties in de BVersG.[1206] De invoering van het vermommingsverbod tijdens demonstraties is ingegeven door een explosieve stijging van het aantal gewelddadige demonstraties tussen 1970 en 1981.[1207] Dat

[1205] Voor een uitputtende opsomming verwijzen wij naar *WD 3* – 3000 – 082/15, te raadplegen via www.bundestag.de.
[1206] *BGBL.* 1985 I, S. 1511/39.
[1207] Zie hierover Schilder 1989, p. 212.

personen die tot geweld overgaan in de regel vermomd zijn, is volgens de wetgever een reden waarom politie en justitie moeilijk kunnen ingrijpen.[1208]

Artikel 17a lid 2 onder 1 BVersG verbiedt om bij openbare 'Versammlungen' in de open lucht, bij protestmarsen of andere openbare evenementen in de open lucht aanwezig te zijn op een manier die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om 'die Feststellung der Identität zu verhindern' of hiervoor de basis te leggen. Het tweede lid van artikel 17a BVersG bepaalt daarnaast onder 2 dat het eveneens verboden is om tijdens dergelijke evenementen of onderweg daarnaartoe spullen te vervoeren die geschikt en in de gegeven omstandigheden bedoeld zijn om 'die Feststellung der Identität zu verhindern'. Om deze verboden te handhaven kan volgens artikel 17a lid 4 BVersG de bevoegde autoriteit bevelen uitvaardigen. De bevoegde autoriteit kan in het bijzonder personen die deze verboden overtreden, uitsluiten van het betreffende evenement.

De term 'Vermummung' in artikel 17a lid 2 BVersG betekent het middels verandering of bedekking van het gezicht proberen te voorkomen dat iemand zijn of haar identiteit kan vaststellen.[1209] Uit de literatuur blijkt dat identificering van een persoon onmogelijk wordt gemaakt of verzwaard door het gezicht gedeeltelijk of volledig te bedekken met een sjaal, een hoog opgetrokken kraag van een 'hoodie' die de kin bedekt, een zonnebril, hoofdbedekkingen, een over het hoofd getrokken 'hoodie' die de oren bedekt, een bivakmuts of een Arafatsjaal die over de mond en neus is geplaatst. In het geval een gezicht gedeeltelijk onherkenbaar is gemaakt, komt het voor de vaststelling of sprake is van een vermomming aan op de vraag hoeveel 'Sinnesorgane' nodig zijn om tot een zekere identificering te komen. Onder 'Sinnesorgane' vallen de huid, ogen, oren, neus en mond. Bij een bedekte kin moeten drie gezichtsorganen zichtbaar zijn om iemand voldoende te kunnen identificeren en bij een niet-bedekte kin moet de zichtbaarheid van twee gezichtsorganen voldoende zijn.[1210]

Dat de identiteitsvaststelling wordt verhinderd, is niet voldoende voor overtreding van het 'Vermummungsverbot'. De bedekking moet naar objectieve maatstaven gericht zijn om de vaststelling van de identiteit te belemmeren. Uit het geheel van de betreffende omstandigheden kan men de bedoeling van de niet te identificeren persoon afleiden. Zo kan uit het feit dat een persoon in de zomer zijn gezicht bedekt met een sjaal afleiden, dat deze persoon de bedoeling heeft om de vaststelling van zijn identiteit te belemmeren. Volgens Kniesel betekent het voorgaande dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding die duidelijk dient ter meningsuiting of artistieke uiting niet valt onder het vermommingsverbod, aangezien deze gezamenlijke omstandigheden niet gericht zijn op het belemmeren van de vaststelling van de identiteit van de drager van deze kleding. Dit geldt volgens Kniesel bijvoorbeeld ook in het geval bij een demonstratie tegen kernenergie stralingsbeschermingspakken worden gedragen die ook het hoofd bedekken.[1211]

Het verbod om de vaststelling van de identiteit te verhinderen of spullen die daarvoor geschikt en voor bedoeld zijn mee te voeren, geldt volgens het derde lid van artikel 17a BVersG niet voor kerkelijke diensten in de open lucht, kerkoptochten, bedevaarten, gewone begrafenissen, trouwstoeten en traditionele volksfeesten. Dit artikellid bepaalt daarnaast dat de bevoegde autoriteit een vrijstelling van de genoemde verboden in andere situaties kan toestaan, indien er geen bedreiging is voor de openbare veiligheid of orde.

De wetgever noemt het geval dat een buitenlander vanwege zijn deelname aan een politieke demonstratie represailles kan verwachten van zijn thuisstaat, een geval waarin een vrijstelling van het vermommingsverbod gerechtvaardigd is.[1212] Volgens Kniesel is het tegenwoordig steeds vaker voorkomende fotograferen van demonstranten door tegendemonstranten ook een voorbeeld voor de noodzaak van een vrijstelling van het vermommingsverbod. Kniesel geeft aan dat als aanhangers van rechtse groeperingen moeten vrezen dat hun participatie aan een demonstratie door linksgeoriënteerde personen zal worden vastgelegd, zodat ze daardoor geïdentificeerd kunnen worden en misbruik daarvan door het andere kamp moeten vrezen, een uitzondering dient te worden toegestaan.

[1208] *BT.* 1985/86, 10/3580, p. 2.
[1209] *WD 3* – 3000 – 082/15.
[1210] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 350-351.
[1211] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 351.
[1212] *BT.* 1985/1986, 10/3580, p. 5.

Het onherkenbaar maken van het gezicht dient in dat geval namelijk niet om de identiteit voor wetshandhavers te verbergen, maar voor de tegendemonstranten.[1213]

In artikel 27 lid 2 onder 2 BVersG is neergelegd dat overtreding van artikel 17a lid 2 onder 1 BVersG een misdrijf oplevert en wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete. Het enkel vervoeren van spullen die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht zijn om de vaststelling van identiteit te verhinderen ex artikel 17a lid 2 onder 2 BVersG, is volgens artikel 29 lid 1 onder 1a BVersG geen misdrijf maar een overtreding. Het tweede lid van artikel 29 lid 2 BVersG bepaalt dat voor deze overtreding een boete tot maximaal duizend Deutsche Mark opgelegd kan worden. Omgerekend komt duizend Deutsche Mark neer op ongeveer vijfhonderd euro.

5.4.1.2 Versammlungsgesetz van deelstaten

In deze paragraaf vergelijken wij het federale vermommingsverbod dat is neergelegd in artikel 17a lid 2 van het BVersG met de vermommingsverboden die zijn neergelegd in Versammlungsgesetz van deelstaten, voor zover deze vermommingsverboden afwijken van het BVersG. Het gaat hier om de deelstaten Beieren, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein.

Hoewel in de vorige paragraaf al de inhoud van artikel 17a BVersG is behandeld, is het voor de begrijpelijkheid van deze paragraaf noodzakelijk om het gehele artikel uit te schrijven. Het vermommingsverbod uit het BVersG luidt als volgt:

> **"**(2) Es ist auch verboten,
> 1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen.
> 2. bei derartigen Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.
>
> (3) Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn es sich um Veranstaltungen im Sinne des § 17 handelt. Die zuständige Behörde kann weitere Ausnahmen von den Verboten der Absätze 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.
>
> (4) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Veranstaltung ausschließen."

Beieren

In artikel 16 van het Bayerisches Versammlungsgesetz (hierna: BayVersG) heeft de deelstaat Beieren het vermommingsverbod neergelegd. In artikel 16 lid 2 onder 1 en 2 BayVersG staat hetzelfde omschreven als in artikel 17a lid 2 onder 1 en 2 BVersG. De Beierse wetgever heeft het daar echter niet bij gelaten. Met artikel 16 lid 2 onder 3 BayVersG heeft zij een bepaling toegevoegd in vergelijking met het vermommingsverbod uit het BVersG. Artikel 16 lid 2 onder 3 BayVersG bepaalt dat het ook verboden is om na een openbare 'Versammlung' in de open lucht of na andere openbare evenementen met anderen in een gemeenschappelijk, vredesverstorend handelen samen te scholen en daarbij in strijd te handelen met de bepalingen uit artikel 16 lid 2 onder 1 en 2 BayVersG.

Saksen-Anhalt

[1213] Dietel, Gintzel & Kniesel 2016, p. 352.

Artikel 15 lid 2 van het Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge (hierna: SAVersG) komt inhoudelijk overeen met het vermommingsverbod dat is neergelegd in artikel 17a lid 2 BVersG. Een verschil ten opzichte van het BVersG is de bepaling waarin de mogelijkheid tot vrijstelling van het vermommingsverbod is geregeld. In artikel 15 lid 3 SAVersG staat dat de bevoegde autoriteit een vrijstelling van het vermommingsverbod zal verlenen 'wenn eine Gefährdung der Friedlichkeit nicht zu besorgen ist'.

Het eerste dat opvalt aan artikel 15 lid 3 SAVersG is dat anders dan in artikel 17a lid 3 BVersG geen sprake is van een 'kan'-bepaling. Wanneer geen sprake is van een bedreiging van de vreedzaamheid, dan zal de bevoegde autoriteit een vrijstelling verlenen van het vermommingsverbod. Waarom niet voor een 'kan'-bepaling is gekozen, is ons uit onderzoek niet gebleken.

Het tweede opvallende verschil tussen artikel 15 lid 3 SAVersG en artikel 17a lid 3 BVersG is dat in artikel 15 lid 3 SAVersG de grond voor het verlenen van een vrijstelling is dat 'eine Gefährdung der Friedlichkeit nicht zu besorgen ist', terwijl volgens artikel 17a lid 3 BVersG de grond voor het verlenen van een vrijstelling is 'wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist'. Hieruit lijkt te volgen dat de grond voor het verlenen van een vrijstelling in de SAVersG ruimer is dan in de BVersG.

Sleeswijk-Holstein

Artikel 17 van het Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (hierna: SHVersG) bepaalt in lid 1 dat het voor personen verboden is om tijdens of in verband met een demonstratie in de open lucht objecten met zich mee te dragen, die voor het belemmeren van de vaststelling van de identiteit geschikt zijn en onder de gegeven omstandigheden gericht op het doel om de identificatie te verhinderen ter voorkoming van het vervolgen van een misdaad of overtreding.

Een belangrijk verschil met artikel 17a lid 2 BVersG is dat artikel 17 SHVersG bepaalt dat het vermommingsverbod alleen geldt, indien de vermomming erop gericht is de identificatie te verhinderen ter voorkoming van het vervolgen van een misdaad of overtreding. Voor toepassing van artikel 17a lid 2 BVersG dient de vermomming enkel gericht te zijn op het verhinderen van de vaststelling van de identiteit. De toepassing van het vermommingsverbod in de deelstaat Sleeswijk-Holstein is dus beperkter dan in de deelstaten waar het BVersG het uitgangspunt is: bijvoorbeeld het dragen van gezichtsbedekkende kleding om onrust te veroorzaken, is volgens de tekst van artikel 17 SHVersG in beginsel toegestaan.

Artikel 17 SHVersG kent geen lid waaruit blijkt dat een vrijstelling ten aanzien van het vermommingsverbod kan worden verleend. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het vermommingsverbod in het SHVersG zo beperkt is opgesteld in vergelijking met het vermommingsverbod uit het BVersG. Door de beperkte werking van het vermommingsverbod uit het Sleeswijk-Holstein is een vrijstellingsbevoegdheid niet noodzakelijk. Een dergelijke vrijstellingsbevoegdheid zou de opmerkelijke consequentie hebben dat iemand toestemming krijgt zijn gelaat te bedekken om te voorkomen dat hij wordt vervolgd voor een misdaad of overtreding.

5.4.2 Rechtspraak

In de Duitse jurisprudentie komt regelmatig de vraag naar voren of het vermommingsverbod tijdens een 'Versammlung' is overtreden.

In 2008 stond voor het Kammergericht van Berlijn de vraag centraal of de rechtbank terecht had geoordeeld dat het enkele doel van het vermommingsverbod is om het voor handhavingsinstanties mogelijk te maken deelnemers van een demonstratie te identificeren. Het Kammergericht oordeelt dat deze aanname van de rechtbank onjuist is. Wegens het abstracte gevaar dat van een vermomming uitgaat, is het enkel dragen van een vermomming met het doel om de vaststelling van de identiteit te verhinderen voldoende om het vermommingsverbod te overtreden.[1214] Volgens het Kam-

[1214] KG Berlin 7 oktober 2008, ECLI:DE:KG:2008:1007.4.1SS486.07.286.0.0A.

mergericht van Berlijn is het dus niet noodzakelijk dat het doel is om de vaststelling van de identiteit specifiek voor handhavingsinstanties te verhinderen.

Het Landgericht van Hannover stelt in een andere zaak wel als extra eis voor overtreding van het vermommingsverbod dat het doel van de vermomming dient te zijn om handhavingsinstanties te verhinderen om de identiteit vast te stellen. In 2009 stond een vrouw terecht voor het verbergen van het gezicht tijdens een demonstratie door middel van het dragen van een baseball cap, een zonnebril en een doek voor haar mond. De vrouw nam deel aan demonstratie tegen neonazi's. Zij geeft aan dat zij de gezichtsbedekkende kleding gebruikte om te voorkomen dat neonazi's haar konden fotograferen. Zij deed de vermomming pas op toen zij gewaarschuwd werd voor fotograferende neonazi's. Het Landgericht in Hannover acht dit verhaal geloofwaardig en spreekt de vrouw vrij.[1215]

Het oordeel van het Landgericht Hannover vindt meer steun in de rechtspraak dan het oordeel van het Kammergericht van Berlijn. Het Amtsgericht Wuppertal, het Amtsgericht Rotenburg/Wümme en het Amtsgericht Tiergarten hebben eveneens geoordeeld dat de vermomming bedoeld moet zijn om de vaststelling van de identiteit door handhavingsinstanties te verhinderen.[1216]

5.5 Conclusie

In deze vijfde paragraaf zijn de huidige juridische mogelijkheden voor het stellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in het Duitse recht beschreven. Allereerst is in paragraaf 5.2 een algemeen overzicht geschetst van het demonstratierecht in Duitsland. Hieruit blijkt dat het demonstratierecht valt onder de 'Versammlungsfreiheit', die grondwettelijk wordt beschermd in artikel 8 GG. Nadere regels omtrent 'Versammlungen' zijn te vinden in de BVersG, tenzij een deelstaat een eigen Versammlungsgesetz heeft uitgevaardigd.

In paragraaf 5.3 is gekeken naar verboden omtrent het dragen van gezichtsbedekkende kleding in Duitsland. Naar voren is gekomen dat in Duitsland geen algemeen verbod geldt op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. In Duitsland zijn er echter wel drie specifieke verboden omtrent het dragen van gezichtsbedekkende kleding in een bondswet neergelegd. Ten eerste is het voor bestuurders van een voertuig verboden om in het verkeer gezichtsbedekkende kleding te dragen. Ten tweede is het binnen bepaalde specifieke sectoren verboden om tijdens werktijd gezichtsbedekkende kleding te dragen. Hierbij kan men denk aan ambtenaren en soldaten. Ten derde is in het BVersG een vermommingsverbod opgenomen.

Uit paragraaf 5.4 blijkt dat het vermommingsverbod in het BVersG inhoudt dat het verboden is om bij openbare 'Versammlungen' in de open lucht, bij protestmarsen of andere openbare evenementen in de open lucht aanwezig te zijn op een manier die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om 'die Feststellung der Identität zu verhindern' of hiervoor de basis te leggen. Daarnaast is het verboden om tijdens dergelijke evenementen of onderweg daarnaartoe spullen te vervoeren die geschikt en in de gegeven omstandigheden bedoeld zijn om de vaststelling van de identiteit te verhinderen. De bevoegde autoriteit kan een vrijstelling van het vermommingsverbod verlenen, onder de voorwaarde dat er geen bedreiging is voor de openbare veiligheid of orde.

Verschillende Duitse deelstaten hebben in een eigen Versammlungsgesetz een vermommingsverbod neergelegd dat afwijkt van het vermommingsverbod in het BVersG. De meest opvallende verschillen zijn te vinden in de Versammlungsgesetz van Saksen-Anhalt en van Sleeswijk-Holstein. In de SAVersG is, anders dan in de BVersG, geen sprake van een 'kan'-bepaling bij de vrijstellingsbevoegdheid. In de SHVersG is bepaald dat het vermommingsverbod alleen geldt, indien de vermomming erop gericht is de identificatie te verhinderen ter voorkoming van het vervolgen van een misdaad of overtreding. Uit de rechtspraak blijkt dat de meeste Duitse rechterlijke instanties deze inperkende interpretatie ook hanteren voor het vermommingsverbod in de BVersG.

[1215] LG Hannover 20 januari 2009, ECLI:DE:LGHANNO:2009:0120.62C69.08.0A.

[1216] AG Wuppertal 2 december 2015, 25 Ds 521 Js 17/15 – 68/15; AG Rotenburg/Wümme 12 juli 2005, *NSDZ* 2006, 385; AG Tiergarten 21 april 2005, 256 Cs 81 Js 1217/04 (947/04).

6. Rechtsvergelijkende analyse, aandachtspunten, voorstellen & eindconclusie

6.1 Inleiding

In deze zesde paragraaf vindt een rechtsvergelijkende analyse plaats tussen het Nederlandse, Belgische en het Duitse recht inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Daarnaast trekken wij conclusie, geven wij enkele aandachtspunten en doen wij voorstellen voor het geval de wetgever een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties wil invoeren.

In paragraaf 6.2 staat allereerst de rechtsvergelijkende analyse centraal. De opzet van deze paragraaf loopt grotendeels parallel aan de opzet van de paragrafen over het Nederlandse, Belgische en het Duitse recht inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Dit houdt in dat eerst aandacht uitgaat naar de wijze waarop het demonstratierecht in voornoemde landen is vormgegeven. Vervolgens staat de regulering van het verbod op gezichtsbedekkende kleding in deze landen centraal. Daarna komen de verboden op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties aan de orde. Deze paragraaf sluiten wij af met een korte terugblik op het internationaalrechtelijk kader.

Vervolgens staan wij in paragraaf 6.3 stil bij de belangrijkste conclusies die uit het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader voortvloeien. Deze conclusies zijn van belang voor de algemene aandachtspunten die wij in paragraaf 6.4 geven, voor het geval de wetgever een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties overweegt in te voeren.

Naast de algemene aandachtspunten bespreken wij in paragraaf 6.4 drie concrete voorstellen voor de manier waarop de wetgever een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan vormgeven. De voorstellen baseren wij hoofdzakelijk op het rechtsvergelijkende onderzoek. Daarnaast zullen wij in deze paragraaf aantonen in hoeverre de voorstellen voldoen aan het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 van ons onderzoek.

Deze zesde paragraaf ronden wij af met een eindconclusie in paragraaf 6.5. Hierin geven wij een concreet antwoord op onze onderzoeksvragen.

6.2 Rechtsvergelijkende analyse

6.2.1 Het demonstratierecht in Nederland, België en Duitsland

Zowel in het Nederlandse, Belgische als het Duitse recht wordt het recht om te demonstreren grondwettelijk beschermd. In deze paragraaf staan wij stil bij de verschillen in de manier waarop het demonstratierecht beperkt kan worden en de verschillen in de nadere regulering.

In zowel het Nederlandse, Belgische als het Duitse recht is het recht om te demonstreren geen absoluut grondrecht. Dit recht kan aan beperkingen worden onderworpen. De manier waarop en de voorwaarden waaronder het demonstratierecht mag worden beperkt zijn verschillend.

Op grond van artikel 9 lid 1 Gw is in Nederland alleen de formele wetgever bevoegd de uitoefening van het demonstratierecht aan beperkingen te onderwerpen. Op grond van het tweede lid van artikel 9 Gw kunnen ook lagere organen het demonstratierecht beperken, voor zover een formele wet dit toestaat. Dit kan echter alleen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

In het Belgische en het Duitse recht maakt de grondwetgever onderscheid naar de plaats waar een demonstratie zich afspeelt voor de vraag aan welke beperkingen een demonstratie mag worden onderworpen.[1217] Uit artikel 26 BGW blijkt dat de Belgische grondwetgever onderscheid maakt tussen bijeenkomsten in de open lucht en bijeenkomsten op besloten plaatsen. Bijeenkomsten op besloten plaatsen kunnen onderworpen worden aan 'wetten', maar een dergelijke bijeenkomst mag

[1217] De Nederlandse grondwetgever maakt geen onderscheid naar de plaats waar een demonstratie zich afspeelt. De Nederlandse wetgever doet dit wel in de Wet openbare manifestaties: paragraaf II bevat bepalingen voor openbare plaatsen en paragraaf III bevat een bepaling voor andere dan openbare plaatsen.

niet aan preventieve maatregelen onderworpen worden. Bijeenkomsten in de open lucht blijven volgens artikel 26 BGW 'ten volle aan de politiewetten onderworpen'. Dit betekent dat men bijeenkomsten in de open lucht wel aan preventieve maatregelen mag onderwerpen. Onder de termen 'wetten' en 'politiewetten' vallen naast federale wetten ook gemeentereglementen die uitgevaardigd zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde, veiligheid en rust. De Belgische grondwetgever heeft er niet voor gekozen om zoals de Nederlandse wetgever beperkingsgronden te hanteren. Dit betekent echter niet dat elke preventieve maatregel is toegestaan. Preventieve maatregelen dienen een wettig doel na te streven, op relevante motieven te steunen en te voldoen aan de eisen van evenredigheid.

Volgens artikel 8 GG kan het recht om zich zonder aanmelding of toestemming vreedzaam en zonder wapens te verzamelen, beperkt worden voor zover het gaat om 'Versammlungen' in de open lucht. Deze 'Versammlungen' kunnen beperkt worden door een wet of op grond van een wet. Evenals de Belgische grondwetgever hanteert de Duitse grondwetgever geen beperkingsgronden.

Het niveau waarop men nadere regels omtrent het demonstratierecht vaststelt, is in België anders dan in Nederland en Duitsland. In Nederland en Duitsland zijn deze regels hoofdzakelijk vastgesteld door de formele wetgever.[1218] In Nederland zijn deze regels te vinden in de Wet openbare manifestaties en in Duitsland in de Bondswet Versammlungsgesetz of de Versammlungsgesetz van een deelstaat. In België stelt men de regels omtrent demonstraties niet vast op staatsniveau, maar op gemeentelijk niveau in een politiereglement dat is vastgesteld door de gemeenteraad. De Belgische formele wetgever schept in de Nieuwe Gemeentewet enkel een algemeen kader waaraan een politiereglement dient te voldoen.

6.2.2 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Nederland, België en Duitsland

Het Nederlandse, Belgische en het Duitse recht kennen allen regelgeving waarin het dragen van gezichtsbedekkende kleding verboden is verklaard. De motivering voor deze verboden is in de meeste gevallen zeer vergelijkbaar. Een repeterend argument voor de invoering van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding is dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding een open communicatie in het algemeen of binnen specifieke sectoren, belemmert. Inhoudelijk zijn er echter een aantal verschillen tussen de verboden.

De Nederlandse wetgever heeft met de invoering van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding niet gekozen voor een algemeen wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding dat op alle openbare plaatsen geldt. De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding verbiedt alleen het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en in overheidsgebouwen.

Hoewel in Duitsland meerdere wettelijke verboden op het dragen van gezichtsbedekkende kleding zijn uitgevaardigd, is het tot op heden net als in Nederland niet gekomen van een algemeen wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding dat op alle openbare plaatsen geldt. De wettelijke verboden die wel tot stand zijn gekomen, kan men indelen in verboden op bondsniveau en verboden op deelstaatniveau. Op bondsniveau is het in Duitsland onder meer voor ambtenaren en soldaten verboden om op dienstplaatsen gezichtsbedekkende kleding te dragen. Daarnaast geldt een vermommingsverbod tijdens openbare 'Versammlungen' in de open lucht, bij protestmarsen en andere openbare evenementen in de open lucht. Tot slot is het volgens bondswetgeving voor de bestuurder van een voertuig verboden om het gezicht te bedekken of te verbergen, zodat hij niet meer herkenbaar is.

Op deelstaatniveau is voornamelijk wetgeving uitgevaardigd waarin het is verboden om op bepaalde plaatsen of bij het uitoefenen van een bepaald beroep gezichtsbedekkende dan wel religieuze of ideologische kleding te dragen. Zo is het in Beieren verboden om gezichtsbedekkende kleding te dragen in kinderdagverblijven, (hoge)scholen en universiteiten en mogen in Berlijn ambtenaren die

[1218] 'Formele wetgever' is een Nederlands staatsrechtelijk begrip. Gemakshalve duiden wij in dit hoofdstuk de Belgische federale wetgever, de Duitse bondswetgever en de Duitse deelstaatwetgever ook aan als 'formele wetgever'.

werkzaam zijn op het gebied van justitie, in het gevangeniswezen of bij de politie geen opvallende religieuze of ideologische kleding dragen.

Het Belgische recht kent anders dan het Nederlandse en het Duitse recht wel een algemeen wettelijk verbod op het dragen gezichtsbedekkende kleding dat op alle openbare plaatsen geldt. Sinds 1 juni 2011 is het in België verboden om zich op de voor het publiek toegankelijke plaatsen te begeven met het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat men niet meer herkenbaar is. Op dit verbod heeft de Belgische wetgever wel uitzonderingen gemaakt. Het verbod geldt namelijk niet voor personen die krachtens arbeidsreglementen of een politieverordening naar aanleiding van feestactiviteiten het gezicht bedekken of verborgen houden.

6.2.3 Het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in Nederland, België en Duitsland

In Duitsland is door de formele wetgever een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties expliciet in de wet neergelegd. In het Nederlandse en het Belgische recht komt een dergelijk expliciet verbod niet voor. Dit betekent echter niet dat het in deze landen niet mogelijk is een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties uit te vaardigen.

De regering merkt bij de totstandkoming van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding op, dat de Wet openbare manifestaties mogelijkheden biedt om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor bepaalde plaatsen en gedurende een bepaalde periode uit te vaardigen. Op grond van artikel 5 WOM kan de burgemeester vooraf als voorschrift bij een demonstratie een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding opleggen. De burgemeester kan daarnaast tijdens een demonstratie op grond van artikel 6 WOM als aanwijzing een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding uitvaardigen.

Het standaard opleggen van dit voorschrift bij een demonstratie past niet in de systematiek van de Wet openbare manifestaties. De burgemeester kan blijkens artikel 5 jo. artikel 2 WOM alleen een dergelijk voorschrift opleggen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Hetzelfde geldt voor het uitvaardigen van een aanwijzing op grond van artikel 6 WOM. De burgemeester dient bij het opleggen van een verbod op het dragen van het gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie te motiveren waarom een van deze doelcriteria een dergelijk voorschrift noodzakelijk maakt.

In België is meermalen een wetsvoorstel ingediend om het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties te verbieden. Een dergelijk verbod is echter nooit expliciet in een federale wet terechtgekomen. Zoals in de vorige paragraaf al is geconstateerd, is bij wet van 1 juni 2011 wel een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op voor het publiek toegankelijke plaatsen ingevoerd. Ten aanzien van de gelding van dit verbod is geen uitzondering gemaakt voor demonstraties. Dit lijkt te impliceren dat het verbod ook bij demonstraties geldt.

Vele politiereglementen van Belgische gemeenten bevatten echter wel een expliciet verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties. De precieze inhoud van zo'n verbod is per gemeente verschillend. In sommige gemeenten geldt bijvoorbeeld een vergunning- c.q. toestemmingstelsel voor het dragen van een masker tijdens een demonstratie en in andere gemeenten is weer bepaald dat aan een demonstratie als voorwaarde verbonden kan worden dat worden maskers en/of vermommingen niet zijn toegelaten. In België zijn deze vermommingsverboden toegestaan, zolang ze niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

In Duitsland is anders dan in Nederland en België in de wet een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding neergelegd dat specifiek is bedoeld voor demonstraties. Het verschil met de vermommingsverboden die in veel Belgische politiereglementen zijn neergelegd, is dat het Duitse vermommingsverbod in beginsel in het hele land geldt.[1219] In België is dit per gemeente verschillend. Volgens artikel 17a lid 2 BVersG is het verboden om bij openbare 'Versammlungen' in de open lucht, bij protestmarsen of andere openbare evenementen in de open lucht aanwezig te zijn op een manier

[1219] In beginsel, aangezien deelstaten kunnen bepalen om in hun eigen Versammlungsgesetz geen vermommingsverbod op te nemen.

die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen of hiervoor de basis te leggen. Het verbod geldt niet voor kerkelijke diensten in de open lucht, kerkoptochten, bedevaarten, gewone begrafenissen, trouwstoeten en traditionele volksfeesten. Daarnaast kan de bevoegde autoriteit een vrijstelling van het verbod toestaan indien er geen bedreiging bestaat voor de openbare veiligheid of orde.

Het enkel verhinderen van de identiteitsvaststelling is niet voldoende om te spreken van een overtreding van het Duitse vermommingsverbod. De bedekking moet naar objectieve maatstaven gericht zijn op het belemmeren van de vaststelling van de identiteit. Uit de rechtspraak kan men zelfs afleiden dat de vermomming erop gericht moet zijn om handhavingsinstanties te belemmeren de identiteit vast te stellen.

Een aantal Duitse deelstaten heeft in een eigen Versammlungsgesetz een vermommingsverbod opgenomen dat op bepaalde punten afwijkt van het vermommingsverbod dat is neergelegd in de BVersG. Zo staat in de BayVersG van de deelstaat Beieren dat het vermommingsverbod ook geldt als men ná een openbare 'Versammlung' in de open lucht of na andere openbare evenementen met anderen in een gemeenschappelijk, vredesverstorend handelen samenschoolt.

In het Versammlungsgesetz van Saksen-Anhalt is de mogelijkheid tot vrijstelling van het vermommingsverbod op twee punten anders geregeld dan in het BVersG. Ten eerste lijkt de grond voor het verlenen van een vrijstelling in artikel 15 lid 3 SAVersG ruimer te zijn dan in artikel 17a lid 2 BVersG. De grond voor het verlenen van een vrijstelling is in de SAVersG 'wenn eine Gefährdung der Friedlichkeit nicht zu besorgen ist'. In artikel 17a lid 3 BVersG is de grond voor het verlenen van een vrijstelling 'wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist'. Ten tweede bevat artikel 15 lid 3 SAVersG anders dan artikel 17a lid 3 BVersG geen 'kan'-bepaling. Met andere woorden: de bevoegde autoriteit is verplicht een vrijstelling te verlenen, indien de grond voor het verlenen van een vrijstelling is vervuld.

In de deelstaat Sleeswijk-Holstein heeft men ervoor gekozen om in de Versammlungsgesetz expliciet op te nemen dat de vermomming erop gericht moet zijn de identificatie te verhinderen ter voorkoming van het vervolgen voor een misdaad of overtreding. Het vermommingsverbod in Sleeswijk-Holstein is dus beperkter dan het vermommingsverbod uit de BVersG.

Zowel in Nederland, België als Duitsland kan strafrechtelijk worden gehandhaafd bij overtreding van een (als voorschrift opgelegd) verbod op het dragen gezichtsbedekkende kleding. In het Duitse recht is daarnaast voor de bevoegde autoriteit de mogelijkheid neergelegd om een demonstrant bij overtreding van dit verbod uit te sluiten van de demonstratie.

6.3 Internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader

Voordat wij enkele aandachtspunten geven en voorstellen doen ten aanzien van de invoering van een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties, is het noodzakelijk om in het kort de hoofdlijnen te schetsen van het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader omtrent vermommingsverboden bij demonstraties. De aandachtspunten vloeien namelijk mede voort uit dit kader en de voorstellen dienen te voldoen aan het internationale recht en de Grondwet.

6.3.1 Internationaalrechtelijk kader

Artikel 11 lid 1 van het EVRM beschermt het recht op een vreedzame vergadering. Het EHRM leest hier een recht tot betoging in. Dit recht kan volgens het tweede lid van artikel 11 EVRM aan beperkingen worden onderworpen. Een beperking van artikel 11 lid 1 EVRM is toelaatbaar indien zij voldoet aan drie voorwaarden. Ten eerste dient de beperking bij wet te zijn voorzien. Onder 'wet' verstaat het EHRM niet alleen een wet in formele zin, maar ook lagere regelingen en ongeschreven recht. Het gaat erom dat de rechtsregel voor de burger voldoende toegankelijk is en met voldoende nauwkeurigheid is geformuleerd.

Ten tweede dient een beperking te voldoen aan één van de in artikel 11 lid 2 genoemde doelcriteria. De doelcriteria zijn: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid, de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM legt deze doelcriteria ruim uit.

Ten derde moet een beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Of hiervan sprake is, hangt af van de vraag of de beperking aan een dringende maatschappelijke behoefte beantwoordt, evenredig is aan het nagestreefde, legitieme doel en of de aangevoerde gronden voor de beperking relevant en toereikend zijn. De lidstaat dient zo bezien een belangenafweging te maken bij de vraag of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij hebben lidstaten een ruime 'margin of appreciation'.

In Frankrijk en in België is een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding ingevoerd. Deze verboden hebben geleid tot drie uitspraken van het EHRM. Deze uitspraken zijn toegespitst op artikel 9 EVRM, de godsdienstvrijheid. De beperkingssystematiek van artikel 9 lid 2 EVRM komt overeen met de beperkingssystematiek van artikel 11 lid 2 EVRM. Om deze reden en omdat een vermommingsverbod tijdens demonstraties ook de godsdienstvrijheid kan beperken, zijn deze uitspraken van het EHRM relevant voor dit onderzoek.

Interessant is dat het EHRM overweegt dat de verboden niet gerechtvaardigd kunnen worden op grond van de doelstelling om de openbare veiligheid te beschermen. Deze doelstelling kan men volgens het EHRM namelijk ook bereiken door verplicht te stellen dat personen hun gezicht moeten tonen, indien een risico voor de veiligheid van personen of goederen aan de orde is. Verder overweegt het EHRM dat het een zekere terughoudendheid dient te betrachten bij de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Gezien de ruime 'margin of appreciation' is het EHRM van mening dat de verboden gezien kunnen worden als proportioneel voor het doel dat men nastreeft, voor zover het gaat om het behouden van de waarde 'samenleven' als een element van het 'beschermen van de rechten en vrijheden van anderen'. Daarnaast acht het EHRM het van belang dat de sancties op overtreding van het verbod in zowel Frankrijk als in België niet hoog zijn.

Het EHRM heeft zich (nog) niet uitgelaten over een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en het OSCE/ODIHR hebben dit wel gedaan. In Frankrijk werd naar aanleiding van demonstraties van de gele hesjes aangekondigd om het zonder legitieme reden opzettelijk geheel of gedeeltelijk verbergen van het gezicht, in of in de onmiddellijke nabijheid van een demonstratie, strenger te bestraffen. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa is van mening dat de 'zonder legitieme reden-clausule' onvoldoende bescherming biedt om misbruik van deze maatregel te voorkomen. Daarnaast kan volgens de Commissaris het verhogen van de op te leggen boetes leiden tot onevenredige inbreuken op de vrijheid van vreedzame vergadering, beweging en meningsuiting.

Het OSCE/ODIHR stelt dat een verbod alleen gerechtvaardigd is, indien een masker wordt gedragen met het doel om identificatie te voorkomen om arrestatie voor overtreding onmogelijk te maken. Een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding acht het OSCE/ODIHR onwenselijk, aangezien een dergelijk verbod geen onderscheid maakt naar de redenen voor het dragen van dergelijke kleding. Volgens het OSCE/ODIHR dient een verbod op zijn minst de mogelijkheid te bieden om een uitzondering te maken voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding ten behoeve van vreedzame en expressieve doeleinden. Het OSCE/ODIHR is echter weer geen groot voorstander van een algemeen verbod in combinatie met een toestemmingsprocedure. Dit vereist namelijk te veel bureaucratische stappen.

6.3.2 Grondwettelijk kader

Artikel 9 lid 1 Gw beschermt het recht tot betoging. Zoals ook in paragraaf 6.2.1 kort is aangehaald, is in Nederland op grond van artikel 9 lid 1 Gw alleen de formele wetgever bevoegd om de uitoefening van het recht tot betoging aan beperkingen te onderwerpen. Het tweede lid van artikel 9 Gw biedt ook voor lagere organen de mogelijkheid om het demonstratierecht te beperken, voor zover een

formele wet dit toestaat. Dit kan echter alleen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Gezien het voorgaande maakt de grondwetgever ten aanzien van het recht tot betoging gebruik van twee beperkingsmethoden: competentievoorschriften en doelcriteria. Deze beperkingsmethoden komen ook terug bij artikel 6 Gw, de vrijheid van godsdienst. Daarnaast kan de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing relevant zijn bij de artikelen 6 en 9 van de Gw. Toepassing van deze leer stuit echter op het bezwaar dat dit op gespannen voet staat met de beperkingssystematiek van de artikelen 6 lid 2 en 9 lid 2 Gw.[1220] Voor een overzicht van alle beperkingsmethoden die voortvloeien uit de wetsgeschiedenis en de literatuur, verwijzen wij naar paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk.

6.4 Aandachtspunten en voorstellen

De motie van Schalk c.s. van 12 juni 2018 verzoekt de regering de wenselijkheid te onderzoeken om gezichtsbedekkende kleding in zijn algemeenheid te verbieden bij manifestaties en demonstraties, tenzij er sprake is van een specifieke reden om dit wel toe te staan. Volgens Schalk c.s. biedt een algemeen verbod bij manifestaties en demonstraties volstrekte helderheid voor het handelend optreden van de politie.

Uit eigen onderzoek en onderzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat bij de bevraagde gemeenten geen behoefte bestaat aan de invoering van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. De bevraagde gemeenten geven aan voldoende uit de voeten te kunnen met de huidige wettelijke mogelijkheden die de Wet openbare manifestaties hen biedt. Desondanks achten wij het allerminst overbodig om een aantal algemene aandachtspunten te geven waarmee de wetgever rekening dient te houden, indien hij een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in de toekomst wil invoeren. Het is immers geenszins ondenkbaar dat de behoefte aan een dergelijk verbod nog komt. Bovendien zal het invoeren van een wettelijk verbod meer helderheid bieden voor het handelend optreden van de politie. Aan de hand van de aandachtspunten die we geven, doen we tevens een drietal concrete voorstellen voor de manier waarop de wetgever een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan vormgeven.

6.4.1 Aandachtspunten

Indien de wetgever in de toekomst voornemens is om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in te voeren, doet hij er goed aan om daarbij oog te hebben voor de volgende aandachtspunten die ontleend zijn aan het hiervoor geschetste internationaalrechtelijke kader. Het grondwettelijke kader biedt hierbij minder houvast, aangezien de grondwetgever zich nooit heeft uitgelaten over een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

Allereerst dient de wetgever voldoende te motiveren waarom een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties noodzakelijk is ter waarborging van de openbare veiligheid. Deze eis vloeit voort uit artikel 11 lid 2 EVRM.

Ten aanzien van de inhoud van het verbod blijkt een te algemeen geformuleerd verbod onwenselijk. Van een dergelijk te algemeen geformuleerd verbod is bijvoorbeeld sprake als het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties ‘zonder legitieme reden’ niet is toegestaan. Op zijn minst is een uitzondering voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding ten behoeve van vreedzame en expressieve doeleinden noodzakelijk. Een algemeen verbod in combinatie met een toestemmingsprocedure is evenmin wenselijk. Aanbevelingswaardig is een verbod op een vermomming die er specifiek op is gericht om vervolging van een misdaad of overtreding te voorkomen. Gelet op het proportionaliteitsvereiste dient de aan het verbod gekoppelde strafbepaling lage strafmaxima te kennen.

[1220] Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 269.

6.4.2 Voorstellen

Mede naar aanleiding van deze aandachtspunten geven wij drie concrete voorstellen voor de wijze waarop een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan worden vormgegeven. Bij elk voorstel zetten wij de inhoud van het voorstel uiteen, geven wij een voorbeeld van een wetsbepaling waarin het voorstel is neergelegd en benoem en wij de eventuele nadelen van het voorstel.

Voorstel 1
Het eerste voorstel voor de invoering van een vermommingsverbod is ontleend aan het vermommingsverbod dat is opgenomen in het Versammlungsgesetz van de Duitse deelstaat Sleeswijk-Holstein. Dit voorstel sluit volgens ons het beste aan bij de voornoemde aandachtspunten. In dit vermommingsverbod is opgenomen dat de vermomming erop gericht moet zijn de identificatie te verhinderen om vervolging voor een misdaad of overtreding onmogelijk te maken. Hiermee wordt bereikt dat het vermommingsverbod niet een al te groot bereik heeft. Het verbod is niet te algemeen geformuleerd. De burgemeester krijgt in dit voorstel niet de bevoegdheid om een uitzondering op dit verbod te maken.

Concreet zou de wetgever dit verbod als volgt in de wet kunnen neerleggen:

> "Het is verboden om gedurende een betoging op een openbare plaats aanwezig te zijn op een manier die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen ter voorkoming van vervolging voor een misdaad of overtreding."

Als nadeel van dit voorstel kan men noemen dat het voor handhavende instanties niet snel duidelijk is wanneer het verhinderen van de vaststelling van de identiteit onder de gegeven omstandigheden gericht is op voorkoming van vervolging voor een misdaad of overtreding. Daarnaast gaat het hier om een beperkt vermommingsverbod. Het bedekken van het gezicht met een mondkapje tijdens een pandemie die het gevolg is van een zich gemakkelijk verspreidend virus, valt bijvoorbeeld niet onder dit verbod, althans, zolang dit niet bedoeld is om vervolging voor een misdaad of overtreding te voorkomen.[1221]

Voorstel 2
Het tweede voorstel is om een verbod in te voeren op het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties dat in grote mate overeenstemt met het vermommingsverbod zoals dat is neergelegd in de BVersG. Dit vermommingsverbod is ruimer dan het vermommingsverbod dat is genoemd bij het eerste voorstel. Volgens het vermommingsverbod uit het BVersG moet het dragen van een vermomming gericht zijn op het verhinderen van de vaststelling van de identiteit.

Anders dan bij het eerste voorstel, is het bij dit tweede voorstel wel noodzakelijk om een vrijstellingsbevoegdheid op te nemen. Een dergelijke vrijstellingsbevoegdheid is bij dit voorstel noodzakelijk, aangezien anders legitieme redenen voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie niet een overtreding van het vermommingsverbod kunnen voorkomen. Bij een legitieme reden kan men denken aan het geval dat demonstranten hun gezicht willen verbergen bij een demonstratie tegen een buitenlands regime ter voorkoming van vervolging door dat regime.[1222] Overigens is ons advies om niet, zoals in het Duitse recht wel het geval is, een algemene uitzondering te maken voor bijvoorbeeld kerkelijke diensten in de open lucht, kerkoptochten, bedevaarten, gewone begrafenissen, trouwstoeten en traditionele volksfeesten. Hier kan men namelijk opzettelijk misbruik

[1221] In verband met het dragen van mondkapjes dienen zich ten tijde van de coronapandemie interessante betogingsrechtelijke vragen aan. De beantwoording daarvan valt echter buiten de scope van dit onderzoek.
[1222] Ter verduidelijking: onder voorstel 1 is het verboden om de vaststelling van de identiteit te verhinderen ter voorkoming van vervolging voor een misdaad of overtreding naar Nederlands recht. Het verhinderen van de vaststelling van de identiteit om vervolging voor een misdaad of overtreding door een buitenlands regime te voorkomen, valt niet onder dit verbod.

van maken. Gezien het voorgaande kan een vermommingsverbod dat gebaseerd is op het verbod uit het BVersG als volgt luiden:

> "Het is verboden om gedurende een betoging op een openbare plaats aanwezig te zijn op een manier die geschikt en onder de gegeven omstandigheden gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen. De burgemeester kan een vrijstelling van dit verbod toestaan."

Aan dit voorstel kleven echter meerdere nadelen. Het eerste nadeel is dat het voor handhavende instanties lastig kan zijn om tijdens een demonstratie in te schatten of het dragen van een vermomming gericht is op het verhinderen van de vaststelling van de identiteit. Beleid en training van handhavende instanties is noodzakelijk om snel te kunnen herkennen wanneer sprake is van het vermommen van het gezicht met als doel het verhinderen van de vaststelling van de identiteit.

Het tweede nadeel is dat het moeten vragen om een vrijstelling om vermomd te mogen demonstreren voor demonstranten de drempel kan verhogen om te demonstreren. Daartegenover staat dat de vrijstellingsbevoegdheid van de burgemeester ruim is geformuleerd. Het is ook goed voorstelbaar dat de burgemeester verplicht is een vrijstelling te verlenen, indien geen bedreiging voor de openbare orde of veiligheid bestaat.

Het derde nadeel vloeit eveneens voort uit de vrijstellingsbevoegdheid van de burgemeester. Voor spontane manifestaties is het niet mogelijk om vooraf een vrijstelling te verlenen voor het vermommingsverbod. Een mogelijke oplossing is om de burgemeester de bevoegdheid te geven om ook achteraf met terugwerkende kracht een vrijstelling van het vermommingsverbod te verlenen. Dit veroorzaakt echter enige rechtsonzekerheid voor demonstranten die in afwachting zijn van het antwoord op de vraag of zij wel of niet een vrijstelling van het verbod krijgen.

Voorstel 3

Het derde voorstel is om het de burgemeester door middel van een wettelijk voorschrift te verplichten gebruik te maken van de huidige mogelijkheid om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie als voorschrift op te leggen of aanwijzing uit te vaardigen, indien dit noodzakelijk is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Door een dergelijk verbod in de wet neer te leggen, wordt voldaan aan de eisen van artikel 9 Gw en artikel 11 lid 2 EVRM dat een beperking bij wet moet zijn voorzien in het verlengde van een van de doelcriteria. Daarmee is het voor een ieder duidelijk dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om dit voorschrift op te leggen of uit te vaardigen.

Een dergelijk voorstel heeft als nadeel dat het ingrijpt in de bevoegdheid van de burgemeester om zelf in eerste instantie te bepalen welke instrumenten noodzakelijk zijn om wanordelijkheden te bestrijden of te voorkomen. Het voorstel heeft in zoverre ook weinig meerwaarde in die zin, dat het aan de burgemeester is om te beoordelen of aan dat vereiste is voldaan.

6.5 Eindconclusie

In dit hoofdstuk stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

> '(1) Welke mogelijkheden biedt het huidige Nederlandse recht voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties en (2) hoe kan een dergelijk verbod in de wet worden vormgegeven op een manier die recht doet aan het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader, indien het huidige Nederlandse recht hiervoor niet afdoende mogelijkheden biedt?'

Uit onze bevindingen blijkt dat de Wet openbare manifestatie gemeenten verschillende mogelijkheden biedt om een verbod op het dragen van gezichtsdekkende kleding bij demonstraties op te leggen. Op grond van artikel 5 in combinatie met artikel 2 WOM kan de burgemeester vooraf als voor-

schrift bij een demonstratie een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding stellen ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Tijdens een demonstratie kan de burgemeester op grond van artikel 6 in combinatie met artikel 2 WOM een dergelijk verbod als aanwijzing geven, indien dit noodzakelijk is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Met behulp van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding kan een verbod op gezichtsbedekkende kleding niet worden gelegitimeerd. Deze wet vindt alleen toepassing in het onderwijs, in het openbaar vervoer alsmede in overheidsgebouwen en in de zorg.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag dient de aantekening te worden gemaakt dat uit onderzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de behoefte aan een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties niet bestaat bij de bevraagde gemeenten. Blijkbaar kan met uit de voeten met de mogelijkheden die de Wet openbare manifestaties de burgemeester biedt om een dergelijk verbod vóór of tijdens een demonstratie uit te vaardigen. Hierom menen wij dat de noodzaak ontbreekt om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in de wet neer te leggen.

Voor het geval de wetgever desondanks een expliciete verbodsgrond voor gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties wil invoeren, hebben wij een aantal algemene aandachtspunten gegeven en een aantal concrete voorstellen gedaan voor de manier waarop hij een dergelijk verbod kan vormgeven. Gelet op de onder 6.4.2 genoemde voor- en tegenargumenten bij de te onderscheiden voorstellen, bevelen wij aan om een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in te voeren overeenkomstig voorstel 1. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat dit voorstel niet te algemeen geformuleerd is en geen toestemmings- c.q. vergunningsprocedure bevat.

Hoofdstuk 8
Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen

Berend Roorda

1. Inleiding

Vanuit de gemeenten Amsterdam en Den Haag hebben wij meermaals de vraag gekregen in hoeverre artikel 9 Wom – de bepaling die ziet op de regulering van manifestaties in de nabijheid van onder meer ambassades en consulaten – in lijn is met de plicht voor de staten om te verhinderen dat de rust van dergelijke instellingen op enigerlei wijze wordt verstoord of aan hun waardigheid afbreuk wordt gedaan. Een dergelijke verplichting vloeit voort uit artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.[1223] De burgemeesters van deze gemeenten zouden van ambassades, consulaten en het ministerie van Buitenlandse Zaken nog wel eens het verwijt krijgen deze instellingen onvoldoende te 'beschermen' tegen demonstratieve acties. Een organisatie als Amnesty International meent daarentegen bij demonstraties in de nabijheid van dergelijke instellingen nog wel eens onvoldoende ruimte te krijgen van de burgemeester. Het is die tegenstelling die in dit hoofdstuk aan de orde komt.

2. Gevonden antwoorden op vraagstuk in het Nederlandse recht

Het eerst lid van artikel 9 Wom bepaalt dat degenen die in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen, zich onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Het tweede lid bepaalt dat de burgemeester ter bestrijding van dergelijke gedragingen tijdens de manifestatie een aanwijzing kan geven. Als niet conform deze aanwijzing wordt gehandeld, kan de burgemeester de manifestatie op grond van het derde lid beëindigden. Lid 4 van artikel 9 bepaalt dat de voorgaande leden van overeenkomstige toepassing zijn bij gebouwen in gebruik bij volkenrechtelijke organisaties, indien Nederland een overeenkomstige verplichting tot zodanige bescherming op zich heeft genomen

Bij de totstandkoming van deze bepaling brengt de regering naar voren dat de bijzondere bescherming voor een gebouw in gebruik van het Internationaal Gerechtshof in de zin van lid 1 voortvloeit uit het volkenrechtelijk gewoonterecht. Voor wat betreft de bijzondere bescherming van een gebouw in gebruik bij een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging vloeit die bescherming voort uit artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het vrijwel identieke artikel 31 lid 3 juncto artikel 59 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen, aldus de regering.[1224]

Op grond van artikel 1 aanhef en onder i Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, dient onder een 'gebouw in gebruik bij een diplomatieke vertegenwoordiging' in de zin van artikel 9 lid 1

[1223] Artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: 'The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.' Artikel 31 lid 3 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen: 'Subject to the provisions of paragraph 2 of this Article, the receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the consular premises against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.'

[1224] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22-23. Artikel 59 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen breidt de bescherming uit naar de consulaire vestigingen van ook honoraire consuls: 'The receiving State shall take such steps as may be necessary to protect the consular premises of a consular post headed by an honorary consular officer against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.'

Wom mede te worden verstaan de daarbij behorende terreinen, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, alsmede de ambtswoning van het hoofd van de zending.[1225]

Artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer bepaalt dat op de ontvangende staat de bijzondere verplichting rust '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'. Blijkens de memorie van antwoord bij het wetsontwerp ter goedkeuring van dit verdrag, is 'rust en waardigheid' – 'peace and dignity' – één begrip dat dient te worden opgevat als 'openbare orde ten opzichte van de zending'. De regering merkt daarbij op dat deze bepaling op zichzelf echter geen belemmering vormt voor demonstraties of andere vormen van meningsuitingen in de omgeving van buitenlandse zendingen, 'mits daarbij de "peace and dignity" van de zending blijft gerespecteerd'. [1226]

In diezelfde memorie van antwoord wordt opgemerkt dat aan elke vergunning tot het houden van een demonstratie in Den Haag de voorwaarde wordt verbonden, dat de demonstranten zich dienen te onthouden van ernstige beledigende gedragingen, zoals het verbranden van vlaggen. Anders dan destijds geldt er nu echter op grond van artikel 4 Wom in combinatie met de APV geen vergunningplicht, maar een kennisgevingplicht. Artikel 5 lid 3 Wom verbiedt de burgemeester heden ten dage zich in te laten met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. 'Ernstige beledigende gedragingen, zoals het verbranden van vlaggen' moeten hieronder worden geschaard.[1227] In zoverre zou men kunnen stellen dat de bescherming van diplomatieke en consulaire instellingen minder groot is dan indertijd.

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties geeft de regering enkele voorbeelden van gedragingen die het functioneren aantasten in de zin van artikel 9 lid 1 Wom: 'geluidsoverlast, veroorzaakt door een verder rustige groep van demonstranten, van zodanige omvang dat de werkzaamheden daardoor ernstige hinder ondervinden', 'de belemmering, die het op zich ordelijk posten voor de ingang op kan leveren voor personen die het betrokken gebouw willen betreden of verlaten' en andere vormen van hinder die naar objectieve maatstaven een aantasting vormen.[1228]

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. Het louter posten voor een gebouw kan echter niet als aantasting worden aangemerkt, zolang althans de toegankelijkheid van het gebouw gewaarborgd blijft.[1229]

Gelet op bovenstaande is het niet onbegrijpelijk dat de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag ten aanzien van een protestactie van Amnesty International bij de Turkse ambassade oordeelt dat deze actie ten onrechte door de burgemeester werd beperkt op grond van artikel 9 lid 1 Wom. Het ging in die zaak om 'een stilzwijgende, statische, demonstratie voor de duur van één uur (van 13 uur tot 14 uur) met maximaal 15 betrokken betogers, grotendeels leden van Amnesty International, bij de achteringang van de ambassade' waarbij op een zodanige wijze zou worden actiegevoerd dat er 'voldoende ruimte is tussen de manifestanten en de achteringang van de ambassade voor bezoekers en personeel om de ambassade te betreden of te verlaten'.[1230]

Bij de totstandkoming van artikel 9 Wom merkt de regering op dat het door dit artikel beschermde rechtsbelang niet los kan worden gezien van de door artikel 2 Wom beschermde belangen van het verkeer – waarbij vooral moet worden gedacht aan het element van de vrije toegankelijkheid van gebouwen en terreinen – en van de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De meerwaarde van artikel 9 Wom is echter dat deze bepaling in overeenstemming met internationale verplichtingen duidelijk maakt, dat het belang van het continu functioneren van de door artikel 9 Wom be-

[1225] Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24; vergelijk artikel 1 lid 1 aanhef en onder j Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen ten aanzien van consulaire gebouwen.
[1226] *Kamerstukken II* 1982/83, 16 644 (R 1158), nr. 7, p. 22; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24.
[1227] *Kamerstukken II* 1982/83, 16 644 (R 1158), nr. 7, p. 22.
[1228] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24; *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17.
[1229] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17-18.
[1230] Rb. Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, *AB* 2017, 211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

schermde instellingen een zelfstandig rechtsbelang is.[1231] 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. Er is dus een wezenlijk en reëel verschil in betekenis tussen enerzijds de gedragingen in de zin van artikel 9 lid 1 Wom en anderzijds wanordelijkheden in de zin van artikel 2 Wom.[1232]

De wetgever heeft bewust de burgemeester in artikel 9 lid 2 Wom de bevoegdheid toegekend om enkel 'ter bestrijding' – en dus niet (ook) 'ter voorkoming' – van gedragingen die het functioneren aantasten aanwijzingen kan geven. Met andere woorden: de burgemeester kan alleen tijdens de manifestatie en niet voorafgaand daaraan aanwijzingen geven; er dient sprake te zijn van een daadwerkelijke aantasting.[1233]

Reden hiervoor is dat artikel 9 Wom zijn grondslag vindt in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' in de zin van het eerste lid van de artikelen 6 en 9 Gw en niet – zoals de bepalingen 2-8 Wom – in het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw. Omdat deze zinsnede ex artikel 9 lid 1 Gw anders dan artikel 9 lid 2 Gw aan de weg staat aan delegatie en strengere eisen stelt aan de formulering van beperkingen door de wetgever, heeft de wetgever ervoor gekozen om in artikel 9 lid 1 Wom expliciet de gedragsnorm neer te leggen waaraan de deelnemers aan manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen zich hebben te gedragen.[1234]

De aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 9 lid 2 Wom is niet onomstreden. Den Dekker-Van Bijsterveld pleit voor het schrappen van deze bevoegdheid. Zij meent – anders dan de regering – dat de aanwijzingsbevoegdheid in strijd is met het delegatieverbod. Volgens de regering beogen aanwijzingen in de zin van deze bepaling echter niet meer dan een concretisering en individualisering van de verantwoordelijkheid volgens de wet. De regering zegt hierover verder het volgende:

> 'Zij [deze aanwijzingen] hebben tot doel de rechtszekerheid van betrokkenen te vergroten, en dienen daarmee hetzelfde rechtsbelang als wordt beschermd door de beperkingsclausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet". Het doen vervallen van de aanwijzingsbevoegdheid, zoals voorgesteld door mevrouw Den Dekker-Van Bijsterveld, is naar ons oordeel uit grondwettelijk oogpunt niet alleen onnodig maar ook ongewenst. De betogingsvrijheid zou dan immers meer kunnen worden beperkt dan strikt nodig is, doordat bij overtreding van de gedragsnorm van het eerste lid geen andere mogelijkheid tot bestuurlijk optreden openstaat dan ontbinding van de manifestatie.'[1235]

De regering geeft bij de totstandkoming van artikel 9 Wom aan dat het een bewuste keuze is geweest om overtreding van artikel 9 lid 1 Wom niet direct strafbaar te stellen. Voor zover aantasting van het functioneren van dergelijke instellingen niet reeds op grond van andere bepalingen strafbaar is,[1236] verdient het volgens de regering vanuit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid de voorkeur dat de burgemeester eerst een aanwijzing dient te geven 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.[1237]

[1231] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 18.
[1232] *Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, nr. 135b, p. 6.
[1233] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 18; *Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, 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.
[1234] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 24.
[1235] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 18-19.
[1236] 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.
[1237] *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, 19 427, nr. 135b, p. 7.

3. Internationaal recht en het recht van andere landen over dit vraagstuk

Rechtspraak EHRM

In de rechtspraak van het EHRM wordt niet expliciet ingegaan op de vraag hoe de verplichtingen die voortvloeien uit de Weense Verdagen voor wat betreft het beschermen van de waardigheid en rust van buitenlandse vertegenwoordigingen zich verhouden tot het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM. Wel oordeelt het EHRM in twee zaken over de toelaatbaarheid van een beperking van een demonstratie in de nabijheid van een ambassade.

In de eerste zaak, Hyde Park e.a./Moldavië, hebben de Moldavische autoriteiten de niet-gouvernementele organisatie Hyde Park toestemming geweigerd om een demonstratie te houden bij de Roemeense ambassade in Chișinău, de hoofdstad van Moldavië. De boodschap zou volgens de autoriteiten onwelkom en ongegrond zijn. Het EHRM oordeelt dat er sprake is van een schending van artikel 11 EVRM. 'The guarantee of the right to freedom of assembly cannot be left to the whim of the authorities and their perception of what is or is not deserving of authorization.' Bovendien was er geen reden om aan te nemen dat de organisatoren van plan waren om de openbare orde te verstoren of de confrontatie met de autoriteiten aan te gaan.[1238]

In de tweede zaak, Póka/Hongarije, zijn het de Hongaarse autoriteiten die toestemming hebben geweigerd voor een demonstratie in de nabijheid van de ambassade van Israël in Budapest. Het EHRM overweegt dat de weigering was ingegeven vanwege 'the residents' right to respect for their private life and free movement, as well as the right of official dignitaries to statutory protection'. Dit komt niet overeen met de limitatieve verbodsgronden die staan opgesomd in de Hongaarse demonstratiewet, volgens welke een demonstratieverbod alleen is toegestaan indien een demonstratie 'seriously endangers the proper functioning of the representative bodies or courts' of indien 'the circulation of traffic cannot be secured by another route'. Om die reden is het verbod volgens het Hof niet voorzien bij wet en is artikel 11 EVRM derhalve geschonden.[1239]

Uit deze twee uitspraken volgt duidelijk dat ook een beperking van een demonstratie in de nabijheid van een diplomatieke vertegenwoordiging dient te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM hieraan stelt. Daar komt nog bij dat de autoriteiten volgens het EHRM de inspanningsverplichting hebben om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.[1240] Ook om die reden moeten we de Verdragen van Wenen niet zodanig interpreteren, dat manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen niet zouden zijn toegestaan.

Internationaalrechtelijke aanbevelingen

Aanbevelingen van internationaalrechtelijke organisaties, zoals we bijvoorbeeld vinden in de Guidelines van de Venetië Commissie en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE, wijzen dezelfde kant op als de rechtspraak van het EHRM. Zo worden in die Guidelines integrale manifestatieverboden – bijvoorbeeld op specifieke plaatsen of specifieke tijden – van de hand worden gewezen. Zij voldoen niet aan het proportionaliteitsvereiste, nu zij geen onderscheid maken tussen verschillende wijzen waarop men een manifestatie kan houden en omdat zij het onmogelijk maken om de specifieke omstandigheden van het geval mee te wegen.[1241]

In de Guidelines wordt in dit verband gewezen op een interessante uitspraak van het constitutionele hof van Letland van 23 november 2006. Daarin overweegt dit hof als volgt (Engelse vertaling): 'The state may not prohibited holding meetings, processions and pickets at foreign missions; only

[1238] EHRM 31 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0331JUD003348206, appl.nr. 33482/06 (Hyde Park e.a./Moldavië).

[1239] EHRM 6 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006JUD003157314, appl.nr. 31573/14 (Póka/Hongarije).

[1240] Zie hierover par. 405 e.v. en punt 3 van de annotatie van Roorda onder EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88; zie ook Simons 2017.

[1241] Zie in dit verband ook Mead 2010, p. 101-102.

these activities shall not be too noisy and aggressive. However, even in these cases (…) the issue shall be solved on the level of application of legal norms'. Over artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, merkt het Letse constitutionele hof op, dat er 'no norm [is] which assigns the state with the duty of fully isolating foreign diplomatic and consular missions from potential processions, meetings or pickets'.[1242]

Literatuur

Uit de literatuur doemt een vergelijkbaar beeld op. Aust schrijft over de plicht van artikel 22 lid 2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer treffend: 'This duty is fraught with difficulty, particularly for a receiving State which is at an advanced stage of democracy where the freedoms of speech and assembly are jealously guarded'. Het is zoeken naar een balans tussen enerzijds deze verplichting en anderzijds de vrijheid van meningsuiting en vergadering, maar aangenomen wordt dat er geen verplichting is 'to insulate a mission from the free and peaceful expression of views'.[1243]

Volgens Eickenjäger en Fischer-Lescano is een beperking alleen gerechtvaardigd in het belang van het verzekeren van het functioneren van de diplomatieke vertegenwoordigingen ('die Sicherstellung der Arbeidsfähigkeit der Vertretungen') en daarmee het voorkomen van grove ongeregeldheden ('die Abwehr grober Störungen').[1244]

Dit vereist in de praktijk van de autoriteiten dat zij verzekeren (1) dat medewerkers en gasten de vertegenwoordigingen onbelemmerd in en uit kunnen gaan, (2) dat het werk van de vertegenwoordiging niet significant wordt verstoord en (3) dat het personeel geen schrik wordt aangejaagd.[1245]

Bij het werk van de vertegenwoordiging, moet gedacht worden aan de normale werkzaamheden.[1246] Doorslaggevend volgens Eickenjëger en Fischer-Lescano is of deze normale werkzaamheden daadwerkelijk worden verstoord of dat een verstoring concreet dreigt. Bovendien moet het wel gaan om verstoringen van een zekere omvang: kortdurende verstoringen die gebruikelijk zijn bij demonstraties, gedacht kan worden aan het gebruik van luidsprekers of megafoons, en waarbij de normale werkzaamheden niet betekenisvol of slechts tijdelijk worden verstoord, kunnen ingrijpen niet rechtvaardigen, aldus Eickenjäger en Fischer-Lescano.[1247]

Aust meent echter dat het toestaan van luidruchtige demonstraties waarbij gebruikgemaakt wordt van megafoons, zich slecht verhoudt met de verplichting van artikel 22 lid 2 van het Weens Verdrag, indien die demonstraties al te dichtbij een diplomatieke vertegenwoordiging plaatsvinden.[1248]

Selbmann is eveneens kritisch: onevenredige geluidshinder door spreekkoren of het gebruik van megafoons is volgens hem niet toegestaan.[1249] Een verstoring kan volgens hem ook gelegen zijn in de lange duur van een op zichzelf vreedzame demonstratie.[1250]

Over de aantasting van de waardigheid in de zin van artikel 22 lid 2 van het Weens Verdrag merkt Selbmann op dat zij kan zijn gelegen in uitingen die worden gedaan tijdens een demonstratie. Tegen strafbare uitingen – zoals strafbare belediging – dient te worden opgetreden. Dit betekent overigens niet dat de inhoud van een manifestatie niet zou mogen schuren: het aankaarten van mensenrech-

[1242] Constitutionele Hof van Letland 23 november 2006, zaak nr. 2006-03-0106 (par. 28.1, 28.3 en 29.3). Artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer is de bepaling op grond waarvan op de ontvangende staat de bijzondere verplichting rust 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.

[1243] Aust 2010, p. 118; zie ook Selbmann 2004.

[1244] Eickenjäger & Fischer-Lescano 2020, p. 294

[1245] Denza 2016, p. 144; Aust 2010, p. 118; Eickenjäger & Fischer-Lescano 2020, p. 294.

[1246] Eickenjäger & Fischer-Lescano 2020, p. 294-295; zie ook Hooggerechtshof VS 22 maart 1988, 485 US 312, 99 L Ed 2 d 333 (*Boos/Barry*), 108 S Ct 1157, waarin het Hooggerechtshof een beperking van het vertonen van 'any sign within 500 feet of a foreign embassy if that sign tends to bring that foreign government into "public odium" or "public disrepute"' ongrondwettig, want in strijd met het eerste amendement.

[1247] Eickenjäger & Fischer-Lescano 2020, p. 295.

[1248] Aust 2010, p. 118.

[1249] Selbmann 2004.

[1250] Selbmann 2004.

tenschendingen tijdens een manifestatie levert bijvoorbeeld geen aantasting van de waardigheid op.[1251]

Andere landen

Een blik over de grens leert ons dat Duitsland en Engeland anders dan Nederland niet een specifieke wettelijke regeling kennen inzake demonstraties bij diplomatieke vertegenwoordigingen.

In Duitsland wordt gebruikgemaakt van de algemene beperkingsbevoegdheid van de Duitse demonstratiewet (artikel 15 lid 2 van de federale 'Versammlungsgesetz'). Selbmann schrijft dat de autoriteiten op grond van die bepaling ervoor moeten zorgdragen dat de toegang tot een diplomatieke vertegenwoordiging in Duitsland vrij toegankelijk blijft. Een blokkadeactie bij een vertegenwoordiging dient om die reden te worden voorkomen of, als zij reeds plaatsvindt, te worden beëindigd.[1252]

In Engeland worden demonstraties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen op grond van algemene beperkingsbevoegdheden op hun eigen merites beoordeeld. Om te voorkomen dat het functioneren van diplomatieke vertegenwoordigingen wordt verstoord, het personeel ervan schrik wordt aangejaagd en de in- en uitgang wordt geblokkeerd, stelt de Engelse politie bij demonstraties in de nabijheid van ambassades doorgaans de beperking dat de demonstranten aan de overzijde van de straat dienen te staan.[1253]

In een document van het ministerie van Buitenlandse Zaken van Australië merkt de auteur – Harrison – op dat artikel 22 van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer niet betekent dat demonstraties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen helemaal verboden zouden zijn. Voor dat standpunt voert Harrison vier vermeldenswaardige argumenten aan.[1254]

In de eerste plaats wordt door de meeste staten het recht om te demonstreren in de nabijheid van dergelijke vertegenwoordigingen erkend. Staten die dit recht niet erkennen, zijn doorgaans de staten die het recht om te demonstreren voor hun burgers in het geheel niet erkennen.

In de tweede plaats lijkt het Internationaal Gerechtshof van de VN in de 'US Diplomatic and Consular Staff in Tehran'-zaak impliciet te erkennen dat er een recht om te demonstreren in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen bestaat. In die zaak oordeelt het Gerechtshof dat er sprake is van een schending van artikel 22 lid 2 van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer, nu de Iraanse overheid naliet om te voorkomen dat Iraanse actievoerders op 4 november 1979 de Amerikaanse ambassade in Teheran binnenvielen en het ambassadepersoneel gijzelden. Hoewel het Gerechtshof in zijn uitspraak niet direct ingaat op de beperkingen die uit het Weens Verdrag voortvloeien voor het houden van demonstraties, oordeelt het in elk geval niet dat Iran demonstraties in de nabijheid van de Amerikaanse ambassade had moeten verbieden. Met andere woorden, demonstraties op die plaats zijn volgens het IGH niet per definitie onrechtmatig.[1255]

In de derde plaats zijn wetgevers terughoudend om demonstraties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen te verbieden. In dit verband wordt gewezen op het 'Report of the House of Commons Foreign Affairs Committee on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges' over de toepassing van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer in het Verenigd Koninkrijk nadat een politieagente in april 1984 in Londen vanuit de Libische ambassade werd doodgeschoten tijdens een demonstratie aldaar. Volgens deze commissie hadden de Britse autoriteiten niet in strijd met artikel 22 van het Weens Verdrag gehandeld, door demonstraties in de nabijheid van de Libische vertegenwoordiging toe te staan. Zij overwoog daarbij: 'the receiving state's duty to protect the

[1251] Selbmann 2004.
[1252] Selbmann 2004.
[1253] Aust 2010, p. 118.
[1254] G.M. Harrison, 'The right of peaceful protest and the protection of diplomatic personnel and premises', Ministerie van Buitenlandse Zaken (Canberra), te raadplegen via www.humanrights.gov.au.
[1255] Zie Internationaal Gerechtshof 24 mei 1980, ICJ Reports 1980, par. 67.

peace of the mission cannot be given so wide an interpretation as to require the mission to be insulated from expressions of public opinion within the receiving state'.[1256]

In de vierde en laatste plaats worden in de Australische rechtspraktijk en rechtspraak vreedzame protesten in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen en diplomatiek personeel rechtmatig geacht. Zo overweegt de rechter in de zaak Wright/McOualter over een demonstratie in de nabijheid van de ambassade van de VS: 'As a political body it (the Embassy) must presumably accommodate itself to the existence of strong disagreement with some of the policies of its government and to the direct and forceful verbal expression of such disapproval.'[1257]

4. Conclusie

De wetgever heeft destijds met het oog op artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen de weloverwogen keuze gemaakt om in artikel 9 Wom een specifiek regime voor manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen op te nemen. Daarmee heeft de wetgever getracht een balans te vinden tussen enerzijds de vereisten die voortvloeien uit deze Weense Verdragen en anderzijds de vrijheid van godsdienst, vergadering en betoging.

Onze analyse van het internationale recht doet ons concluderen dat deze bepaling in lijn is met de plichten zoals die voortvloeien uit deze verdragen. Een blik over de grens sterkt ons in dat standpunt. Kortgezegd komt het erop neer dat deze verdragsbepalingen niet vereisen dat demonstraties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen zouden moeten worden verboden door de autoriteiten. Volgens de literatuur wordt aan deze verdragsbepalingen voldaan, indien de autoriteiten verzekeren (1) dat personeel en bezoekers onbelemmerd in en uit kunnen gaan, (2) dat het werk van de vertegenwoordiging niet betekenisvol wordt verstoord en (3) dat het personeel geen schrik wordt aangejaagd.

De wetgever heeft dit wat ons betreft voldoende verzekerd door in het eerste lid van artikel 9 Wom te bepalen dat manifestanten zich dienen te onthouden van gedragingen die het functioneren van de instelling aantasten en door in het tweede en derde lid de burgemeester een aanwijzings- en beëindigingsbevoegdheid te verlenen om ter bestrijding van dergelijke gedragingen in te kunnen grijpen. Blijkens enkele in de wetsgeschiedenis gegeven voorbeelden van 'gedragingen die het functioneren van de instelling aantasten' ex artikel 9 lid 1 Wom, heeft de wetgever met deze bepaling het oog gehad op gedragingen zoals die ook in de literatuur ten aanzien van de Weense verdragsbepalingen worden genoemd: 'geluidsoverlast, veroorzaakt door een verder rustige groep van demonstranten, van zodanige omvang dat de werkzaamheden daardoor ernstige hinder ondervinden', 'de belemmering, die het op zich ordelijk posten voor de ingang op kan leveren voor personen die het betrokken gebouw willen betreden of verlaten' en andere vormen van hinder die naar objectieve maatstaven een aantasting vormen.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de regering destijds bewust ervoor heeft gekozen om de burgemeester in de leden 2 en 3 van artikel 9 Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden – een aanwijzingsbevoegdheid 'ter bestrijding van' en een beëindigingsbevoegdheid – te geven en derhalve geen preventieve bevoegdheden op grond waarvan de burgemeester voorafgaand aan een manifestatie in de nabijheid van een diplomatieke vertegenwoordiging beperkingen en voorschriften zou kunnen stellen of een verbod zou kunnen geven om het functioneren van de vertegenwoordiging te beschermen.

De reden hiertoe is blijkens de wetsgeschiedenis dat artikel 9 Wom zijn grondslag vindt in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw en dus niet in de

[1256] 'Report of the House of Commons Foreign Affairs Committee on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges', HC Paper 127, Londen, december 1984 'by order of the House of Commons by Her Majesty's Stationery Office', p. xvi-xvii.
[1257] G.M. Harrison, 'The right of peaceful protest and the protection of diplomatic personnel and premises', Ministerie van Buitenlandse Zaken (Canberra), te raadplegen via www.humanrights.gov.au, p. 306-308.

doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw. Omdat deze zinsnede van artikel 9 lid 1 Gw aan de weg staat aan delegatie, heeft de wetgever ervoor gekozen om in het eerste lid van artikel 9 Wom een gedragsnorm neer te leggen, die de burgemeester met gebruikmaking van zijn aanwijzingsbevoegdheid in de zin van het tweede lid van artikel 9 Wom kan concretiseren en individualiseren.

Vanuit het perspectief van de grondwettelijke beperkingensystematiek is dit een begrijpelijke keuze geweest. Dit neemt niet weg dat bij burgemeesters de behoefte kan bestaan om toch reeds voorafgaand aan een manifestatie concrete voorschriften te stellen om de rust en waardigheid van de diplomatieke vertegenwoordiging te verzekeren, nu lid 1 van artikel 9 Wom mogelijk niet zodanig concreet is – 'gedragingen die het functioneren van de instelling kunnen aantasten' – dat het voor manifestanten altijd duidelijk is welke gedragingen precies zijn verboden. De Weense Verdragen verplichten ons inziens echter niet tot een preventieve beperkingsbevoegdheid voor de burgemeester in dezen. Het volstaat dat de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom preventief kan ingrijpen voor zover de drie doelcriteria van artikel 2 Wom hem daartoe de ruimte bieden, dat in artikel 9 lid 1 Wom gedragingen die het functioneren van een diplomatieke vertegenwoordiging aantasten zijn verboden en dat de burgemeester op grond van artikel 9 leden 2 en 3 Wom kan ingrijpen zodra dit voorschrift wordt overtreden.

Om redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties overtreding van artikel 9 lid 1 Wom niet direct strafbaar gesteld. Pas als manifestanten een aanwijzing in de zin van artikel 9 lid 2 Wom of een beëindigingsopdracht in de zin van artikel 9 lid 3 Wom niet opvolgen, is er op grond van artikel 11 lid 1 aanhef en sub b Wom sprake van een strafbaar feit. Wij menen dat de Weense Verdragen niet dwingen tot een wijziging van deze regeling en onderschrijven de opvatting van de wetgever destijds om ten behoeve van de rechtszekerheid overtreding van het verbod van artikel 9 liid 1 Wom niet rechtsreeks strafbaar te stellen.

Hoofdstuk 9
Reikwijdte van het begrip 'vergadering'

Noor Swart & Berend Roorda[1258]

1. Inleiding

De vraag wat nu precies de reikwijdte van het begrip 'vergadering' in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties is, speelt al enige tijd. Is een bijeenkomst van een Outlaw Motorcycle Gang (OMG) in een zaal van een café bijvoorbeeld als zodanig aan te merken? En is een bijeenkomst van hangjongeren als zodanig te kwalificeren? Zo ja, dan kan een verordening een zodanige bijeenkomst in beginsel niet verbieden. Deze vraag werd in het bijzonder klemmend toen noodverordeningen tijdens de COVID-19-crisis het bijeenkomen van meer dan drie personen gingen verbieden. Is hierbij het recht tot vergadering in het geding, dan kan een zodanige bijeenkomst niet worden verboden op grond van een noodverordening. Voor het inperken van een grondwettelijk beschermd grondrecht als de vrijheid van vergadering is immers een formeel-wettelijke grondslag vereist.

Sinds 1 december 2020 kent artikel 58g lid 1 Wet publieke gezondheid (Wpg) – bekend als de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna Coronawet) – de bevoegdheid toe om bij ministeriële regeling groepsvorming te verbieden. Een uitzondering wordt in lid 2 aanhef en onder d van dit artikel echter gemaakt voor onder meer een vergadering als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Aparte en expliciet genoemde andere uitzonderingen in het tweede lid van artikel 58g Wpg zijn: f. een vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit; g. een vergadering van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie; i. een bijeenkomst die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een rechter of een officier van justitie in de uitoefening van zijn ambt of die dient ter behandeling van een bezwaar of administratief beroep. Blijkbaar gaat de wetgever ervan uit dat deze bijeenkomsten niet onder het grondwettelijke begrip 'vergadering' vallen. Anders zouden die immers niet als expliciet genoemd hoeven te worden, maar vallen onder de generieke uitzondering. Dat maakt de vraag wat precies moet worden verstaan onder het grondwettelijke begrip 'vergadering', nog interessanter.

In dit hoofdstuk trachten wij aan de hand van een analyse van de wetsgeschiedenis, de rechtspraak en literatuur te komen tot een antwoord op de vraag wat nu precies de reikwijdte is van het begrip 'vergadering' in de zin van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties.

2. Gevonden antwoorden op vraagstuk

Wetsgeschiedenis

In de parlementaire stukken die betrekking hebben op de totstandkoming van artikel 9 van de Grondwet bij de grondwetswijziging van 1983 (Stb. 1983, 70) wordt weinig aandacht geschonken aan de reikwijdte van het begrip 'vergadering'. Er wordt voornamelijk stilgestaan bij het onderscheid tussen enerzijds het recht van betoging en vergadering en anderzijds het recht van vereniging. De rechten worden in twee afzonderlijke artikelen verdeeld: het verenigingsrecht wordt neergelegd in artikel 8 Gw, en het vergaderings- en betogingsrecht in artikel 9 Gw. In dit kader merkt de regering in de memorie van toelichting op:

[1258] Mr. N.J.L. (Noor) Swart is vanaf 2018 tot op heden onderzoeksassistent bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij heeft haar master International Human Rights Law inmiddels afgerond en is momenteel in de afrondende fase van haar master Rechtswetenschappelijk Onderzoek.

> 'Naar onze mening bestaat tussen de vereniging enerzijds en de vergadering en de betoging anderzijds een groter verschil dan de Grondwet en wetsontwerp 11 051 suggereren. Het samengaan en samenwerken in een vereniging is in zijn uiterlijke vormgeving een geheel ander fenomeen dan het houden van een vergadering of een betoging. Bij de laatste twee komen anders dan bij het samengaan in een vereniging een aantal mensen daadwerkelijk bijeen, in beslotenheid of in het openbaar en bij de betoging bij voorkeur op de openbare weg. Dat daadwerkelijk in groepsverband bijeenkomen brengt een anders geaarde problematiek mee dan die welke uit het verschijnsel vereniging voortvloeit.'[1259]

Onderdeel van het vergaderings- en betogingsbegrip is derhalve het daadwerkelijk bijeenkomen in groepsverband. Dat geldt niet per se voor het verenigingsrecht. In de memorie van antwoord herhaalt de regering dit met zoveel woorden, door te stellen dat de verenigingsvrijheid niet het 'daadwerkelijk en fysiek optreden van mensen' betreft, 'zoals dat met de vergadering en de betoging het geval is'.[1260] Op kenmerkende aspecten van het vergaderingsrecht gaat de regering echter niet in. Zij merkt slechts op dat vergaderingen en betogingen 'naar hun uiterlijke verschijningsvormen gelijksoortige fenomenen' zijn.[1261] Dat is de reden dat de beide vrijheden in één artikel zijn ondergebracht.[1262]

De parlementaire stukken bij de Wet openbare manifestaties verschaffen meer duidelijkheid over de reikwijdte van het vergaderingsbegrip. In de memorie van toelichting beschrijft de regering het verschil tussen de beide manifestaties als volgt:

> 'Bij vergaderingen staat de gemeenschappelijke beraadslaging, in de vorm van discussie en eventueel besluitvorming, over een bepaald onderwerp voorop. Doorgaans zal dit onderwerp, bij de voor het publiek toegankelijke vergaderingen waar het hier om gaat, van politieke of maatschappelijke aard zijn. Is de vergadering aldus vooral gericht op interne menings- en besluitvorming, bij de betoging gaat het om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.'[1263]

Bij vergaderingen gaat het aldus om de interne menings- en besluitvorming; een gemeenschappelijke beraadslaging over een onderwerp. Volgens de regering is het al dan niet stationaire karakter van vergaderingen en betogingen niet kenmerkend voor het onderscheid tussen deze manifestatievormen. Betogingen kunnen net als vergaderingen statisch plaatsvinden. Het onderscheid ligt volgens de regering met name in de rol die het element meningsuiting heeft. Terwijl de uitwisseling van meningen tussen de deelnemers veeleer het doel is bij vergaderingen, gaat het bij betogingen om het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers. Er doen zich evenwel mengvormen voor, die zich lastig laten typeren. Dit hoeft in de praktijk echter niet tot problemen bij de toepassing van de Wet openbare manifestaties te leiden, aldus de regering.[1264]

In de artikelen 143 en 144 Wetboek van Strafrecht is het verhinderen respectievelijk opzettelijk storen van een geoorloofde openbare vergadering strafbaar gesteld. Het gaat hierbij om een vergadering in de zin van artikel 9 Gw, waarbij aangetekend dient te worden dat artikel 9 Gw het recht van

[1259] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38.
[1260] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32.
[1261] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.
[1262] Ibid.
[1263] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.
[1264] Ibid, p. 15.

vergadering in het algemeen erkent, terwijl deze twee strafbepalingen alleen betrekking hebben op *geoorloofde openbare* vergaderingen.[1265]

In de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties wijst de regering met betrekking tot artikel 144 Sr eveneens op het onderscheid tussen enerzijds de betoging en anderzijds de vergadering. In artikel 144 Sr is het storen van een betoging door het enkele maken van gedruis niet strafbaar gesteld, in afwijking van wat geldt voor het storen van een vergadering. Dit kan volgens de regering worden verklaard door het verschil in de aard van enerzijds de vergadering en anderzijds de betoging. Voor de orde van een vergadering is de verstaanbaarheid van het gesproken woord, doorgaans geuit door individuele sprekers, essentieel. Bij een betoging heeft het gesproken woord echter meestal een collectief karakter, en wordt 'welhaast per definitie een appèl gedaan op de omstanders'. Daarom dienen omstanders van een betoging in beginsel hun vrijheid te hebben om 'hun instemming of afkeuring te uiten, desgewenst door het maken van gedruis'.[1266]

Rechtspraak

Op basis van een jurisprudentieonderzoek via www.rechtspraak.nl,[1267] blijkt dat de rechter zich in een beperkt aantal rechtszaken uitlaat over de reikwijdte van het begrip vergadering in de zin van artikel 9 Gw. In een viertal zaken wijst de rechter op de hiervoor besproken wetsgeschiedenis. Deze zaken komen hieronder achtereenvolgens aan bod.

(1) Hoge Raad 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:670

In deze strafzaak van de Hoge Raad van 11 april 2017 staat verdachte terecht voor deelneming aan een samenscholingsverbod op basis van artikel 2.2 van de APV van Amsterdam. Hij had zich samen met circa 150 andere mensen verzameld bij een krakerspand dat werd ontruimd door de Mobiele Eenheid. De groep had barricades opgeworpen door tafels en stoelen op de rijweg te plaatsen en maakte gebruik van rookbommen. Daarnaast hadden verschillende personen luchtbedden meegenomen en waren enkele mensen gemaskerd of gehuld in bivakmutsen.[1268]

In geding is onder andere of er sprake is van een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom), in welk geval verdachte van alle rechtsvervolging ontslagen dient te worden. Het Gerechtshof Amsterdam beantwoordt deze vraag ontkennend. De Hoge Raad is hetzelfde oordeel toegedaan.[1269] Hij overweegt dat het gerechtshof niet onbegrijpelijk heeft geoordeeld door te overwegen dat 'de samenkomst tot doel had een confrontatie met de ME op te zoeken en de ontruiming (fysiek) te hinderen'.[1270] De samenkomst had niet (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting, maar was gericht op het voorkomen dat de politie de ontruiming door kon zetten, door middel van het uitoefenen van feitelijke dwang.[1271]

In de onderbouwing van haar oordeel verwijst de Hoge Raad naar een passage uit de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties waarin de reikwijdte van het vergaderingsbegrip aan bod komt:

[1265] Zie ook J.W. Fokkens in Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 143 Sr, aantekening 1 (laatst geraadpleegd op 28 oktober 2021).
[1266] Ibid, p. 26.
[1267] Er zijn in totaal 485 zaken bestudeerd. Die zaken zijn door middel van twee zoekopdrachten op www.rechtspraak.nl verzameld, waarbij teruggezocht is vanaf 24 augustus 2021. Bij de eerste zoekopdracht is gezocht op de term 'vergadering'. Deze zoekopdracht is verder verfijnd door te zoeken op de term 'Grondwet'. Vervolgens is gefilterd op 'uitspraak'. Dit leverde 427 resultaten op. Bij de tweede zoekopdracht is wederom gezocht op de term 'vergadering', maar dit keer werd de zoekopdracht verder verfijnd door te zoeken op 'Wet openbare manifestaties'. Vervolgens is gefilterd op 'uitspraak'. Dit leverde 147 resultaten op. Hier zijn de zaken waarin de term 'Grondwet' voorkwam vervolgens uitgefilterd middels de functie van verfijnd zoeken. Dit resulteerde in 58 zaken.
[1268] HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:670, r.o. 4.2.
[1269] Gerechtshof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651.
[1270] HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:670, r.o. 4.4.
[1271] Ibid.

> 'Onder manifestaties in de zin van het voorstel van Wet openbare manifestaties worden volgens artikel 1, eerste lid, onder a, begrepen: toespraken, voordrachten, bijeenkomsten en optochten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen. Gemeenschappelijk kenmerk van deze manifestaties is dat zij strekken tot uiting van gedachten, gevoelens of overtuigingen in min of meer collectief verband.
>
> Verschillen bestaan er in hoofdzaak naar gelang het doel en onderwerp van de manifestatie. Bij de door artikel 6 Grondwet beschermde manifestaties gaat het om de belijdenis, dat wil zeggen de uiting van godsdienstige, respectievelijk levensbeschouwelijke, gedachten, gevoelens of overtuigingen. Bij vergaderingen staat de gemeenschappelijke beraadslaging, in de vorm van discussie en eventueel besluitvorming, over een bepaald onderwerp voorop. Doorgaans zal dit onderwerp, bij de voor het publiek toegankelijke vergaderingen waar het hier om gaat, van politieke of maatschappelijke aard zijn. Is de vergadering aldus vooral gericht op interne menings- en besluitvorming, bij de betoging gaat het om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.'[1272]

Met deze verwijzing naar de wetsgeschiedenis lijkt de Hoge Raad in lijn met de regering destijds van oordeel dat het bij een vergadering gaat om een gemeenschappelijke beraadslaging over een onderwerp van een doorgaans politieke en maatschappelijke aard. De vergadering is, anders dan een betoging, vooral gericht op interne menings- en besluitvorming.

(2) Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415

Eisers in deze zaak van de Rechtbank Oost-Brabant van 30 januari 2017 organiseren een Islamitische conferentie in de Al Fourquaan-moskee. Volgens het programma zouden er onder meer discussies en lezingen worden gehouden, waartoe eisers veertien gastsprekers hadden uitgenodigd.

Op grond van artikel 172, tweede en derde lid, van de Gemeentewet beveelt de burgemeester dat zeven gastsprekers niet mogen spreken op de conferentie, en evenmin mogen worden toegelaten tot de moskee. Volgens de burgemeester is er sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde als gevolg van de komst van zeven specifieke gastsprekers. De Wet openbare manifestaties staat niet in de weg aan het aanwenden van de bevoegdheden uit artikel 172, tweede en derde lid, van de Gemeentewet, aldus de burgemeester.[1273]

De rechtbank oordeelt dat de burgemeester met dit besluit een ontoelaatbare inbreuk maakt op het recht op vergadering en betoging, als beschermd door artikel 9 Gw. Artikel 172 van de Gemeentewet biedt volgens de rechter geen grondslag voor preventief optreden door de burgemeester in geval van openbare manifestaties op andere dan openbare plaatsen.[1274]

Relevant is dat de rechtbank kennelijk van oordeel is dat de georganiseerde conferentie moet worden aangemerkt als een uitoefening van het recht op vergadering en betoging.[1275] De rechter typeert de conferentie in de onderhavige zaak als een vergadering. Hij overweegt:[1276]

> 'Een conferentie is volgens de Van Dale een bijeenkomst, een vergadering om te beraadslagen, een bijeenkomst ter bespreking van (theologische) vraagstukken of een toespraak tijdens een bezinningsdag. In deze zaak gaat het specifiek om een openbare bijeenkomst voor geloofsgenoten en andere geïnteresseerden, met het doel van gedach-

[1272] HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:670, r.o. 4.3.3; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.
[1273] Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, r.o. 1.2-4.3.
[1274] Ibid, r.o. 7.9.
[1275] Ibid, r.o. 6.4.
[1276] Zie in dit verband ook punt 2 van de annotatie van A.E. Schilder & J.G. Brouwer onder Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, *AB* 2017, 139.

> ten te wisselen en te discussiëren over godsdienstige vraagstukken, die vanuit verschillende perspectieven worden belicht door gastsprekers. De op de Islam geïnspireerde conferentie staat in het teken van meningsvorming van de deelnemers.'[1277]

Voor de onderbouwing van deze passage verwijst de rechter – net als de Hoge Raad in zijn arrest van 11 april 2017 – naar de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties, alsook naar een passage uit de memorie van antwoord bij deze wet:

> 'Bij de door artikel 6 Grondwet beschermde manifestaties gaat het om de belijdenis, dat wil zeggen de uiting van godsdienstige, respectievelijk levensbeschouwelijke, gedachten, gevoelens of overtuigingen. Bij vergaderingen staat de gemeenschappelijke beraadslaging, in de vorm van discussie en eventueel besluitvorming, over een bepaald onderwerp voorop. Doorgaans zal dit onderwerp, bij de voor het publiek toegankelijke vergaderingen waar het hier om gaat, van politieke of maatschappelijke aard zijn. Is de vergadering aldus vooral gericht op interne menings- en besluitvorming, bij de betoging gaat het om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.' (*Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8)
>
> 'Voor het onderscheid tussen "vergaderingen" en "betogingen" is niet zozeer kenmerkend het al dan niet stationaire karakter van de manifestatie. Ook betogingen kunnen immers in stilstand plaatsvinden; men denke aan demonstraties voor openbare gebouwen. Het onderscheid ligt veeleer in de rol die het element meningsuiting vervult. Bij betogingen gaat het om het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers. Bij vergaderingen is veeleer de uitwisseling van meningen tussen de deelnemers het doel.' (*Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15)
>
> 'Verder merken wij op dat inderdaad onder de belijdenisvrijheid mede begrepen is op de godsdienst of levensovertuiging gebaseerd gedrag, althans voor zover dat in redelijkheid rechtstreeks uitdrukking geeft aan die overtuiging. Deze laatste toevoeging is niet zonder betekenis voor de afbakening tussen betogingen en vergaderingen enerzijds, en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging anderzijds. Wie bij voorbeeld geïnspireerd door zijn godsdienst of levensovertuiging deelneemt aan een vergadering of betoging, ondervindt daarbij in beginsel de bescherming van artikel 9 van de Grondwet, inzake het recht tot betoging, en niet die van artikel 6 van de Grondwet.' (*Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, nr. 135b, p. 4)[1278]

Daarmee bevestigt de rechtbank dat het bij een vergadering gaat om interne menings- en besluitvorming; om een gemeenschappelijke beraadslaging over een onderwerp van een doorgaans politieke en maatschappelijke aard. De rechtbank haalt hier tevens aan dat vergaderingen gaan om de uitwisseling van meningen tussen de deelnemers, en dat het zich daarmee onderscheidt van een betoging door de rol die het element meningsuiting vervult.

(3) Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742
&
(4) Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15812

In twee strafzaken van de Rechtbank Den Haag van 21 december 2016 staan verdachten terecht voor het verstoren van een geoorloofde betoging van Pegida, een overtreding van artikel 144 Wetboek

[1277] Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017, r.o. 6.3.
[1278] Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017, r.o. 6.2; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8, 15; *Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, nr. 135b, p. 4.

van Strafrecht. Verdachten maakten deel uit van een groep van twintig personen die, toen de Pegida-demonstratie passeerde, leuzen riepen als 'nu niet, nooit niet, nooit meer fascisme'. Ook is door een aantal personen geprobeerd spandoeken te tonen aan de Pegida-demonstranten. Volgens het proces-verbaal werden daarbij meerdere gebaren met de handen gemaakt in de richting van de demonstranten, waaronder opgestoken middelvingers.

De rechter overweegt dat het laten horen van een tegengeluid bij een geoorloofde betoging in beginsel is toegestaan.[1279] De wijze waarop de verdachten in woord en gebaar duidelijk hebben gemaakt het niet eens te zijn met het gedachtegoed van Pegida valt volgens de rechter onder het toegestane laten horen van een tegengeluid. Gelet op de aard en omvang van de betoging van Pegida, en de mate van beveiliging, is er daarom geen sprake van een verstoring van de betoging in de zin van artikel 144 Wetboek van Strafrecht.[1280]

Relevant voor de reikwijdte van het vergaderingsrecht is dat de rechter in zijn vonnis een onderscheid maakt tussen het verstoren van een betoging en een vergadering. Daartoe verwijst de rechter naar de wetsgeschiedenis bij de wijziging van artikel 144 Wetboek van Strafrecht:

> 'Het storen van betogingen door het enkele maken van gedruis wordt bij de voorgestelde wijziging van artikel 144 niet strafbaar gesteld; dit in afwijking van wat voor vergaderingen geldt. Dit verschil vindt zijn verklaring in de aard van de onderscheiden manifestaties. Voor de orde van vergaderingen is verstaanbaarheid van het gesproken woord, doorgaans van individuele sprekers, een essentieel vereiste. Dit is anders bij betogingen, waar het gesproken woord, voor zover al van belang, doorgaans een collectief karakter heeft (gezang, spreekkoren). Met een betoging wordt bovendien welhaast per definitie een appèl gedaan op de omstanders. Deze behoren dan ook in beginsel de vrijheid te hebben, hun instemming of afkeuring te uiten, desgewenst door het maken van «gedruis». Een en ander betekent overigens niet, dat iedere vorm van «gedruis» ter gelegenheid van betogingen toelaatbaar is. Men zal binnen de grenzen dienen te blijven die de algemeen verbindende voorschriften ter zake van geluidsoverlast stellen. Voorts is het denkbaar dat door gedruis in combinatie met andere gedragingen «wanorde wordt verwekt» in de zin van artikel 144 Wetboek van Strafrecht.'[1281]

Hieruit volgt volgens de rechtbank dat bij een vergadering eerder sprake is van een verstoring van de manifestatie dan bij een betoging, gelet op het belang van de verstaanbaarheid van het gesproken woord van doorgaans individuele sprekers bij een vergadering. De verwijzing van de officier van justitie naar een vonnis van 30 april 2015 van de politierechter van de Rechtbank Den Haag[1282] inzake het verstoren van een openbare vergadering van de Tweede Kamer is mede vanwege een ander karakter van een vergadering daarom in de ogen van de rechter niet relevant voor de onderhavige zaak.[1283]

In onze analyse van de rechtspraak over het recht van vergadering ex artikel 9 Gw zijn we naast de bovengenoemde zaken verder geen zaken tegengekomen, waarin de rechter expliciet ingaat op de definitie en of reikwijdte van het vergaderingsbegrip. Wel komt in vijf zaken in meer of mindere mate de vraag aan de orde of de bijeenkomst in casu een vergadering in de zin van artikel 9 Gw betreft. Die vraag wordt niet altijd door de rechter beantwoord. Hieronder bespreken we deze vijf zaken.

(1) Rb. Den Haag (vzr.) 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4606

[1279] Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742 & ECLI:NL:RBDHA:2016:15812, r.o. 4.3.3.
[1280] Ibid, r.o. 4.4.5.
[1281] Ibid, r.o. 4.3.3; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 26.
[1282] Rb. Den Haag (pol.r.) 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460.
[1283] Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742 (zie ook ECLI:NL:RBDHA:2016:15812), *AB* 2019, 478, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4.5 en punt 2 van de annotatie.

In deze bestuursrechtelijke zaak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 25 mei 2020 zijn de feiten als volgt. De Coöperatieve Vereniging Utopie U.A. is voornemens een openbare bijeenkomst te organiseren over grondrechten in het coronatijdperk. Zij doet hiervan melding bij de voorzitter van de veiligheidsregio Haagladen. De voorzitter van de veiligheidsregio bericht de vereniging daarop dat het in de coronanoodverordening opgenomen samenkomstverbod dit niet toestaat. De vereniging tekent hiertegen bezwaar aan en verzoekt de rechter om een voorlopige voorziening. Volgens haar kan het recht op vrijheid van vergadering niet worden beperkt op grond van een noodverordening, gelet ook op artikel 176 Gemeentewet waarin staat dat (enkel) van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken, en dus niet van (artikel 9 van) de Grondwet.

De rechter oordeelt dat het bestreden bericht geen appellabel besluit is, omdat de vereniging daarin enkel wordt geïnformeerd over het in de coronanoodverordening neergelegde samenkomstverbod. Voorts is de rechter van oordeel dat in het bericht niet een verbod in de zin van de Wet openbare manifestaties is te lezen. Bovendien, zo overweegt de rechter, biedt de Wet openbare manifestaties niet de bevoegdheid om een vergadering op een andere dan openbare plaats te verbieden. Artikel 8 Wom voorziet bij een vergadering op een zodanige plaats namelijk uitsluitend in de bevoegdheid om die te beëindigen. Nu de vereniging opkomt tegen de noodverordening, dat wil zeggen een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep bij de bestuursrechter openstaat, is de vereniging niet-ontvankelijk.[1284]

(2) Rb. Rotterdam 14 december 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10175 (eerste aanleg) & ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275 (hoger beroep)

In deze bestuursrechtelijk zaak waarover in eerste aanleg de Rechtbank Rotterdam oordeelde (14 december 2018) en in hoger beroep de Afdeling (18 december 2019), zijn de feiten als volgt. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken is van plan een bezoek te brengen aan Nederland om onder Nederlands-Turkse burgers campagne te voeren voor een referendum in Turkije over een grondwetswijziging aldaar. Daartoe zou in de ambtswoning van de Turkse consul-generaal in Rotterdam een bijeenkomst worden gehouden. De Nederlandse regering besluit echter om de landingsrechten van het vliegtuig van de minister in te trekken. Daarnaast besluit de burgemeester van de gemeente Rotterdam om een noodbevel uit te vaardigen, waarin de omgeving van de ambtswoning van de Turkse consul-generaal wordt afgesloten. Diezelfde dag nog bereikt de burgemeester het bericht dat een andere Turkse minister (van Familiezaken) vanuit Duitsland onderweg is naar Rotterdam om op het Turkse consulaat aldaar een toespraak te houden. De burgemeester besluit daarop een noodbevel uit te vaardigen, waarin de omgeving van het Turkse consulaat wordt afgesloten.

De rechtbank oordeelt dat de voorgenomen bijeenkomst op het Turkse consulaat waar de Turkse minister van Familiezaken zou spreken, een vergadering in de zin van artikel 9 Gw betreft, maar dat de burgemeester bevoegd was om vanwege ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden een noodbevel uit te vaardigheden dat ertoe leidde dat deze bijeenkomst werd verhinderd.[1285] Dit oordeel blijft in hoger beroep in stand. De Afdeling gaat daarbij niet in op het recht tot vergadering in de zin van artikel 9 Gw, maar wel kort op het in artikel 11 EVRM neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering.[1286]

(3) Rb. Oost-Brabant 14 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2894 (eerste aanleg) & ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820 (hoger beroep)

[1284] Rb. Den Haag (vzr.) 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4606, r.o. 4.1-4.2.
[1285] Rb. Rotterdam 14 december 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10175, r.o. 9.1 en 9.3; zie hierover ook punt 2 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.J. Wierenga onder deze uitspraak, *AB* 2019, 348.
[1286] ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275, r.o. 9.7.

In deze bestuursrechtelijke zaak waarover allereerst de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld (14 april 2017) en vervolgens – in de bodemprocedure – de Rechtbank Oost-Brabant (14 juni 2018) en in hoger beroep de Afdeling (21 augustus 2019), zijn de feiten als volgt. Een Eritrese jongerenvereniging wenst in april 2017 een conferentie te organiseren in een conferentiecentrum in Veldhoven. Het betreft een omstreden conferentie. De Nederlandse regering en de gemeente Veldhoven geven aan het aangekondigde bezoek van de hoofdspreker van de conferentie, de Eritrese Yeman Gebreab, ongemakkelijk te vinden, maar geen grond te hebben om de conferentie te verbieden als de openbare orde niet in gevaar komt. Dit is voor tegenstanders van de conferentie reden om op te roepen tot protest bij de conferentielocatie. Het protest leidt tot ernstige wanordelijkheden. Bovendien worden nieuwe protesten verwacht. De burgemeester van de gemeente Veldhoven besluit om die reden de conferentie door middel van een noodbevel te verbieden.

De organisatie van de conferentie tekent bezwaar aan en verzoekt om een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter oordeelt het noodbevel rechtmatig en gaat in zijn uitspraak niet in op de vraag of de conferentie een vergadering in de zin van artikel 9 Gw betreft. In een commentaar laten de annotatoren Brouwer en Roorda zich kritisch uit over deze uitspraak. Volgens hen is de conferentie een vergadering in de zin van artikel 9 Gw en laat de rechter ten onrechte na om te toetsen of er in casu sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie die een verbod van de weliswaar controversiële, doch vreedzame vergadering zou kunnen rechtvaardigen.[1287]

In de bodemprocedure kwalificeren de rechtbank en de Afdeling de conferentie als een vergadering in de zin van artikel 9 Gw en oordelen zij dat het besluit van de burgemeester onrechtmatig is, aangezien de burgemeester zich niet voldoende heeft geïnformeerd of er daadwerkelijk sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie.[1288]

(4) Rb. Rotterdam 10 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4899
&
ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724

In deze bestuursrechtelijke zaak waarover in eerste aanleg de Rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld (10 juli 2015) en in hoger beroep de Afdeling (22 juni 2016), zijn de feiten als volgt. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlaardingen gelast een motorclub – Motor Bike Center Vlaardingen B.V. – onder oplegging van een dwangsom om het met het bestemmingsplan strijdig gebruik van een bedrijfspand, in de vorm van het daar (laten) houden van bijeenkomsten, te staken en blijvend gestaakt te (doen) houden. Onder bijeenkomsten worden in dit verband verstaan horeca, feesten, partijen, zaalverhuur, vergaderingen van derden en het gebruik als clubhuis.

Volgens de motorclub is het verbod op het gebruik van het bedrijfspand door de motorclub als clubhuis en feestzaal in strijd met het recht van vergadering en betoging ex artikel 9 Gw. De rechtbank overweegt echter dat de grondwettelijke vrijheid van vergadering en betoging niet aan de rechtmatigheid van het besluit in de weg staat, nu gesteld noch gebleken is dat er elders in de gemeente Vlaardingen geen vergaderruimte beschikbaar is voor het houden van bijeenkomsten van de motorclub.[1289]

In hoger beroep onderschrijft de Afdeling het oordeel van de rechtbank. Zij overweegt daarbij dat het gegeven dat de vergaderingsvrijheid in het geding *zou kunnen zijn*, nog niet betekent dat dit grondrecht het verbod om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken terzijde stelt. Voorwaarde is wel dat het verbod op het gebruik van

[1287] Zie punten 4-6 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2241, *AB* 2017, 227.
[1288] Rb. Oost-Brabant 14 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2894, r.o. 4-4.1 en 6-6.5; zie hierover ook de annotatie onder deze uitspraak van J.G. Brouwer, B. Roorda & A.J. Wierenga, *AB* 2018, 377; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.2-6.3; zie hierover ook punt 3 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg (*JB* 2019, 146) en punten 6 en 9 van de annotatie van B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis (*Gst.* 2020, 50) onder deze Afdelingsuitspraak.
[1289] Rb. Rotterdam 10 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4899.

het bedrijfspand als vergaderruimte niet ziet op de inhoud van het grondrecht of de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Hiervan is geen sprake volgens de Afdeling. Nu verschillende bestemmingsplannen in de gemeente Vlaardingen het houden van bijeenkomsten door de motorclub op andere plaatsen toestaat, is het niet aannemelijk dat het houden van dergelijke bijeenkomsten onmogelijk is. Artikel 9 Gw staat derhalve niet in de weg aan het handhavend optreden van het college van burgemeester en wethouders tegen het gebruik van het bedrijfspand als vergaderruimte door de motorclub, aldus de Afdeling.[1290]

(5) Rb. Utrecht 5 oktober 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AU4288

In deze bestuursrechtelijke zaak van de Rechtbank Utrecht van 5 oktober 2005 heeft de commandant van de brandweer namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht een bij de brandweer als brandwacht werkzaam persoon verboden zich verder bezig te houden met de organisatie van de in Utrecht te houden Pleuroparade. Het organiseren van deze protestmars is volgens het college gelet op de functie van de persoon mogelijk schadelijk voor het goede functioneren van de gemeente Utrecht, omdat het kan leiden tot botsing van belangen en schade voor het aanzien van het ambt. Het verbod ziet niet op deelname aan de protestmars, maar enkel op betrokkenheid bij de organisatie ervan.

De persoon in kwestie tekent bezwaar tegen het besluit aan en gaat vervolgens in beroep bij de bestuursrechter. De rechter overweegt dat het organiseren van een betoging valt onder de reikwijdte van artikel 9 Gw. Voor zover het organiseren van een betoging niet zou vallen onder het recht tot betoging ex artikel 9 Gw, valt dit naar het oordeel van de rechter 'onmiskenbaar' onder het recht tot vergadering ex artikel 9 Gw. Omdat eiseres goed functioneert en omdat het college niet duidelijk heeft kunnen maken dat door de betrokkenheid van eiseres bij de organisatie van de protestmars het goede functioneren van de brandweer niet in redelijkheid zou zijn verzekerd in de zin van artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet, acht de rechter het besluit onrechtmatig.[1291]

Een analyse van de rechtspraak over de artikelen 143 en 144 Sr[1292] – waarin het verhinderen respectievelijk opzettelijk storen van een geoorloofde openbare vergadering in de zin van artikel 9 Gw strafbaar is gesteld – leert ons dat in de rechtspraak de volgende bijeenkomsten eveneens als grondwettelijk beschermde vergaderingen worden aangemerkt: een gemeenteraadsvergadering,[1293] een vergadering van een parlementaire commissie[1294] en een openbare vergadering van de Tweede

[1290] ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.
[1291] Rb. Utrecht 5 oktober 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AU4288.
[1292] Er zijn in totaal 99 zaken bestudeerd. Die zaken zijn door middel van twee zoekopdrachten op www.rechtspraak.nl verzameld, waarbij teruggezocht is vanaf 28 oktober 2021. Bij de eerste zoekopdracht is gezocht op het begrip 'vergadering'. Deze zoekopdracht is verder verfijnd door te zoeken op de term 'artikel 143 Sr'. Vervolgens is gefilterd op 'uitspraak'. Dit leverde 67 resultaten op. Bij de tweede zoekopdracht is wederom gezocht op het begrip 'vergadering'. Deze zoekopdracht is verder verfijnd door te zoeken op de term 'artikel 144 Sr'. Vervolgens is gefilterd op 'uitspraak'. Hier zijn de zaken waarin de term 'artikel 143 Sr' voorkwam vervolgens uitgefilterd middels de functie van verfijnd zoeken. Dit resulteerde in 32 zaken.
[1293] HR 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:13: verdachte wordt in deze zaak veroordeeld voor het medeplegen van het opzettelijk storen van een geoorloofde openbare vergadering door het verwekken van wanorde in de zin van artikel 144 Sr. Het betreft een vergadering van de gemeenteraad van Zeist, waarbij onder meer op de agenda staat het onderbrengen van uitgeprocedeerde asielzoekers binnen de gemeente. Demonstranten van een lawaaidemonstratie gericht tegen de komst van de asielzoekers, zijn door de burgemeester in de gelegenheid gesteld om tijdens deze vergadering het woord te voeren. Zij weigerden echter hun relaas te stoppen toen de burgemeester hen hier na enige tijd om verzocht. Bovendien weigerden zij de zaal te verlaten. In plaats daarvan hielden zij een spandoek omhoog en hebben zij luid leuzen geroepen.
[1294] Gerechtshof Den Haag 8 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3407: verdachte wordt in deze zaak veroordeeld voor het opzettelijk verstoren van een geoorloofde openbare vergadering door het verwekken van wanorde en het maken van gedruis in de zin van artikel 144 Sr. Het betreft een parlementaire onderzoekscommissie – de Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel – waarbij verdachte vermeende misstanden aan de kaak wilde stellen en om die reden vanaf de publieke tribune met luide stem heeft geroepen.

Kamer der Staten Generaal.[1295] In de bestudeerde uitspraken ten aanzien van de artikelen 143 en 144 Sr wordt geen definitie van het vergaderingsbegrip gegeven en evenmin wordt nader ingegaan op de reikwijdte van het begrip.

Literatuur

In de literatuur bestaan uiteenlopende opvattingen over de reikwijdte van het vergaderingsbegrip. Zoals eerder is besproken in hoofdstuk 1, komt Schilder in zijn dissertatie (1989) aan de hand van een uitgebreide studie van de parlementaire geschiedenis, literatuur en rechtspraak tot drie karakterbepalende elementen van het begrip vergadering. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een bijeenkomen van in elk geval twee personen. In de tweede plaats dient er sprake te zijn van een onderlinge band tussen de deelnemers van de vergadering. In de derde plaats dient die band door hen te zijn beoogd.[1296]

Van der Meulen schrijft in zijn commentaar op artikel 9 Gw het volgende: 'De taalkundige betekenis van het werkwoord 'vergaderen' en het daarvan afgeleide zelfstandige naamwoord 'vergadering' omvat zowel het bijeenbrengen en bijeenkomen van mensen, als het beraadslagen over bepaalde onderwerpen.'[1297] De Van Dale geeft van het recht van vergadering de volgende omschrijving: 'de bevoegdheid om met anderen samen te komen ter gemeenschappelijke beraadslaging of handeling'.[1298]

Volgens Van der Meulen betreft het recht tot vergadering uit artikel 9 Grondwet hoofdzakelijk intern gerichte uitingen, en heeft het recht daarmee een 'privacy-element'. Het recht tot betoging ziet daarentegen voornamelijk op extern gerichte uitingen, waarmee een element van 'bewegingsvrijheid' naar voren treedt.[1299] Verder stelt hij dat het recht van vergadering zowel betrekking heeft op besloten vergaderingen, waarbij een bepaald aantal personen zijn uitgenodigd, als op open vergaderingen, waaraan belangstellenden ook kunnen deelnemen. Vergaderingen kunnen bovendien in besloten ruimten en in het openbaar plaatsvinden.[1300]

Fokkens en Ten Voorde schrijven in hun commentaren bij de artikelen 143 en 144 Wetboek van Strafrecht, de strafbepalingen waarin onder meer het verhinderen respectievelijk het opzettelijk storen van een geoorloofde openbare vergadering in de zin van artikel 9 Gw strafbaar is gesteld – dat onder het begrip vergadering zowel vergaderingen van publieke lichamen als van particulieren vallen.[1301] Voorts schrijft Fokkens dat de definitie in de conclusie van A-G Smits bij een uitspraak van de Hoge Raad van 7 maart 1871 wat hem betreft nog actueel is: 'vergaderen is na gemaakte afspraak of oproeping te zamen komen tot een gemeenschappelijk doel.'[1302] Volgens Fokkens is, gelet op deze definitie, elk *toevallig* samenzijn uitgesloten.[1303] Een vergadering dient gelet op het spraakgebruik dan ook te worden *belegd*. Bovendien volgt uit deze definitie dat er sprake moet zijn van een *ge-*

[1295] Rb. Den Haag (pol.r.) 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460 en ECLI:NL:RBDHA:2015:10461; in deze twee zaken worden verdachten veroordeeld voor het opzettelijk verstoren van een geoorloofde openbare vergadering door het verwekken van wanorde en het maken van gedruis. Het betreft een vergadering van de Tweede Kamer over gasboringen in Groningen, waarbij verdachten vanaf de publieke tribune een spandoek hebben uitgerold en leuzen hebben geroepen.
[1296] Schilder 1989, p. 27, 32.
[1297] Van der Meulen 2000, p. 147-148.
[1298] Online VanDale, laatstelijk geraadpleegd op 8 mei 2021.
[1299] Van der Meulen 2000, p. 145. Zie in dit verband ook Nieuwenhuis 2020b, p. 135, die schrijft dat het bij vergaderingen gaat om 'gezamenlijke gedachtenwisseling en besluitvorming, en bij betogingen om het verkondigen van standpunten aan derden.
[1300] Ibid, p. 147-148.
[1301] J.W. Fokkens in Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 143 Sr, aantekening 1 (laatst geraadpleegd op 28 oktober 2021); J.M. ten Voorde in Tekst & Commentaar Strafrecht, artikel 143 Sr, aantekening 1 (laatst geraadpleegd op 29 oktober 2021).
[1302] Conclusie A-G Smits bij HR 7 maart 1871, *W* 3386.
[1303] Vergelijk met Ten Voorde, die schrijft dat niet ieder toevallig samenzijn valt onder de reikwijdte van dit vergaderingsbegrip. Kennelijk sluit hij anders dan Fokkens niet uit dat een toevallig samenzijn wel degelijk onder de reikwijdte van het begrip kan vallen. Zie J.M. ten Voorde in Tekst & Commentaar Strafrecht, artikel 143 Sr, aantekening 8d (laatst geraadpleegd op 29 oktober 2021).

meenschappelijk doel. Dat is iets anders dan *eenzelfde* doel. Als voorbeelden geeft Fokkens het verpozen in een sociëteit of het bijwonen van een toneelvoorstelling. 'Terecht is dan ook door de Hoge Raad beslist dat personen, zich gezamenlijk in een tapperij bevindende, nog geen vergadering uitmaken', aldus Fokkens onder verwijzing naar twee arresten van de Hoge Raad van 7 maart 1871.[1304]

Anders dan Fokkens meent Schilder dat het niet noodzakelijk is dat een vergadering wordt belegd. In zijn dissertatie stelt hij dat niet relevant is of de vergadering van tevoren is georganiseerd. Een vergadering kan ter plekke spontaan ontstaan. Hoewel er doorgaans bij een vergadering wel beraadslagingen plaatsvinden en er sprake is van meningsuiting dan wel meningsuitwisseling, is dit volgens Schilder evenmin relevant.[1305]

Van der Meulen is van mening dat de regering er in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties er een iets minder ruime opvatting op na houdt dan Schilder:

> 'Volgens de regering is doelgerichtheid een belangrijk element waarmee een vergadering zich van andere bijeenkomsten onderscheidt. Het moet gaan om overleg, beraadslaging, uitwisseling van meningen. Dit criterium maakt tot op zekere hoogte mogelijk te onderscheiden tussen vergaderingen en bijeenkomsten voor gezelligheid of vermaak. Voor het overige is het vereiste van doelgerichtheid ruim. Bijvoorbeeld een godsdienstoefening of onderwijsbijeenkomst, vallen eronder.'[1306]

Ook Van Wissen schrijft dat bij vergaderingen moet worden 'beraadslaagd of overlegd': 'bijeenkomen voor een klaverjasavond is derhalve geen vergadering.'

Daarnaast is het voor de kwalificatie van een vergadering volgens Van Wissen vereist dat men daadwerkelijk bij elkaar komt: telefonisch vergaderen valt niet onder artikel 9 Gw, maar onder artikel 13, tweede lid, Gw.[1307] Van der Meulen meent daarentegen dat vergaderingen niet per se in fysieke vorm dienen plaats te vinden. Volgens hem kan ook via telefoon of via andere communicatiemiddelen worden vergaderd.[1308] Schilder is dezelfde opvatting toegedaan.[1309]

Nieuwenhuis stelt dat het maken van een duidelijke scheiding tussen het betogingsrecht en vergaderingsrecht lastig is, maar dat dit ook niet geboden is. Beide rechten zijn op dezelfde manier geclausuleerd, en op dezelfde manier nader geregeld in de Wet openbare manifestaties, aldus Nieuwenhuis.[1310]

Desalniettemin is het onderscheid niet zonder betekenis volgens Roorda en Brouwer. In hun annotatie bij de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam inzake een aangekondigde lawaaidemonstratie tijdens de Nationale Herdenking op 4 mei, wijzen zij erop dat in artikel 144 Sr het storen van een manifestatie door het enkele maken van gedruis uitsluitend strafbaar is gesteld als het een vergadering betreft, en niet als het een betoging betreft. Dit is destijds een bewuste keuze geweest van de regering, die zijn verklaring vindt in de aard van de te onderscheiden manifestaties.[1311]

In deze lawaaidemonstratiezaak merken zowel de burgemeester als de voorzieningenrechter de Nationale Herdenking aan als een 'geoorloofde betoging' en niet als een 'geoorloofde vergadering'. Volgens Roorda en Brouwer is er ook wel iets voor te zeggen om de Nationale Herdenking aan te

[1304] Hoge Raad 7 maart 1871, *W* 3386 en *W* 3387; zie J.W. Fokkens in Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 143 Sr, aantekening 2 (laatst geraadpleegd op 28 oktober 2021).
[1305] Schilder 1989, p. 27, 32.
[1306] Van der Meulen 2000, p. 147.
[1307] Van Wissen 1992, p. 95.
[1308] Van der Meulen 2000, p. 147-148.
[1309] Schilder 1989, p. 27-28 (voetnoot 85).
[1310] Nieuwenhuis 2020b, p. 135.
[1311] Zie punt 4 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407 *AB* 2019, 477; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4 en 26.

merken als een vergadering, aangezien het karakterbepalende element van de vergadering – de uitwisseling van meningen tussen de deelnemers – hierbij aanwezig is.[1312]

3. Conclusie

Uit bovenstaande analyse van de wetsgeschiedenis, de rechtspraak en de literatuur met betrekking tot artikel 9 Gw, de Wet openbare manifestaties en de artikelen 143 en 144 Sr, volgt dat over de definitie en de reikwijdte van het vergaderingsbegrip ex artikel 9 Gw op meerdere punten consensus bestaat, maar dat er ook een aantal punten zijn waarover verschillend wordt gedacht.

Karakterbepalende elementen

Consensus bestaat over de volgende karakterbepalende elementen van het vergaderingsbegrip:

(1) Bijeenkomst van in elk geval twee personen.
Het moet gaan om een bijeenkomen van een collectief. Zo volgt uit de wetsgeschiedenis dat er sprake moet zijn van een in groepsverband bijeenkomen. Volgens Schilder is hiervan sprake in geval van een bijeenkomen van twee of meer personen.

(2) Onderlinge band tussen deelnemers
Voorts blijkt uit de rechtspraak en literatuur dat er sprake moet zijn van een onderlinge band tussen de deelnemers. Er moet, met andere woorden, sprake zijn van een gemeenschappelijk doel. Dit is iets anders dan (slechts) eenzelfde doel.

(3) Beoogde band
De band tussen de deelnemers moet door hen zijn beoogd. Een louter toevallig samenzijn is uitgesloten volgens de literatuur.

Elementen waarover discussie bestaat

Naast deze algemeen aanvaarde karakterbepalende elementen bestaat er discussie over het antwoord op de vraag of het bij een vergadering moet gaan om beraadslaging die (vooral) gericht is op interne menings- en besluitvorming. In de wetsgeschiedenis en de rechtspraak wordt deze vraag bevestigend beantwoord. Schilder daarentegen schrijft dat hoewel er bij een vergadering doorgaans beraadslagingen plaatsvinden en er sprake is van meningsuiting dan wel meningsuitwisseling, dit niet bepalend is voor de vraag of het bijeenkomen gekwalificeerd kan worden als een vergadering ex artikel 9 Gw.

Discussie bestaat verder over het antwoord op de vraag of het bijeenkomen van tevoren moet zijn georganiseerd. Fokkens stelt dat een vergadering, gelet op het spraakgebruik, moet worden belegd. Schilder daarentegen betoogt dat een vergadering niet hoeft te zijn georganiseerd; zij kan ter plekke ontstaan.

Evenmin is er consensus ten aanzien van het antwoord op de vraag of het bijeenkomen fysiek dient te zijn. In de wetsgeschiedenis wordt gesproken over het 'daadwerkelijk in groepsverband bijeenkomen'. Dit lijkt te impliceren dat het moet gaan om een fysiek bijeenkomen. Ook Van Wissen is deze opvatting toegedaan. Telefonisch vergaderen valt volgens hem niet onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid ex artikel 9 Gw, maar onder de reikwijdte van artikel 13 lid 2 Gw, waarin het telefoon- en telegraafgeheim is neergelegd. Van der Meulen en Schilder daarentegen menen dat een vergadering niet per se in fysieke vorm dient plaats te vinden. Via telefoon of andere communicatiemiddelen kan volgens hen ook een vergadering in de zin van artikel 9 Gw worden gehouden.

[1312] Zie punt 4 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407; in de bodemprocedure merken de Rechtbank Amsterdam en – in hoger beroep – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de Nationale Herdenking aan als geoorloofde 'manifestatie', en laten in het midden of het een betoging en/of vergadering betreft, zie Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341, r.o. 6.3; ABRvS 29 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835, r.o. 10.

Irrelevante elementen

Voor de vraag of een bijeenkomst gekwalificeerd kan worden als een vergadering in de zin van artikel 9 Gw, is het gelet op de literatuur en rechtspraak niet relevant of de vergadering besloten of open is, plaatsvindt in een besloten ruimte of in het openbaar en of het een vergadering van een publiek lichaam of van een particulier betreft.

Voorbeelden

Uit de rechtspraak en literatuur volgt dat het bij een vergadering in de zin van artikel 9 Gw kan gaan om onder meer de volgende bijeenkomsten: een conferentie, een bijeenkomst op een consulaat waarbij een toespraak wordt gegeven, een vergadering van een motorclub, het organiseren van een betoging (voor zover dit niet valt onder het recht tot betoging), een gemeenteraadsvergadering, een vergadering van een parlementaire commissie, een openbare vergadering van de Tweede Kamer, een godsdienstoefening, een onderwijsbijeenkomst en de Nationale Herdenking.

Voorts blijkt uit de literatuur en rechtspraak dat van een door artikel 9 Gw beschermde vergadering (nog) geen sprake is, indien het (slechts) gaat om bijvoorbeeld het verpozen in een sociëteit, het bijwonen van een toneelvoorstelling, het gezamenlijk in een tapperij bevinden en het bijeenkomen voor gezelligheid of vermaak, bijvoorbeeld voor een klaverjasavond.

Een vergelijkende afsluitende opmerking

Het vergaderingsbegrip van artikel 11 EVRM is ruimer dan dat van artikel 9 Gw, in die zin dat hieronder ook manifestaties vallen die vallen onder de reikwijdte van het betogingsbegrip ex artikel 9 Gw. Los daarvan komt de beschrijving van het begrip 'vergadering' (assembly) in de door de Raad van Europa en het EHRM uitgegeven Guide on Article 11 sterk overeen met de omschrijving van het vergaderingsbegrip ex artikel 9 Gw zoals dat volgt uit bovenstaande analyse. Het moet volgens deze Guide gaan om een bijeenkomen van personen met een gemeenschappelijk doel ('common purpose of its participants') en niet om een louter toevallig samenzijn ('random agglomeration of individuals each pursuing their own cause').[1313]

[1313] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 8; overigens doet het daarbij – net als bij artikel 9 Gw – niet ter zake of het gaat om 'private meetings' of om 'meetings in public places', zie Raad van Europa & EHRM 2021, p. 9.

Hoofdstuk 10
Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud

Berend Roorda, Jan Brouwer & Jon Schilder

1. Inleiding

De Wet openbare manifestaties dwingt de burgemeester om zoveel mogelijk weg te blijven bij de inhoud van de vergadering of betoging. Niet alleen mag een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens (artikel 5 lid 3), de burgemeester wordt formeel gezien zelfs geacht de inhoud van de vergadering of betoging niet te kennen. Artikel 4 lid 3 Wom verbiedt hem om bij de kennisgeving van een vergadering of betoging op een openbare plaats gegevens te verlangen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

Wat is de reikwijdte van deze bepaling? Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de regering dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat informatie wordt verlangd over het doel of onderwerp van een vergadering of betoging op een openbare plaats. 'Gegevens hierover kunnen, mede in samenhang met de identiteit van de organiserende persoon of groepering, van essentieel belang zijn voor de beoordeling van de vraag, of en in welke mate zich wanordelijkheden zouden kunnen voordoen, en welke maatregelen in verband daarmee vereist zijn.'[1314]

Het is doorgaans echter lastig – zo niet onmogelijk – om de grens tussen enerzijds de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens en anderzijds het doel of onderwerp van de vergadering of betoging vast te stellen.

De regering vond opneming van artikel 4 lid 3 Wom indertijd noodzakelijk om de schijn van censuur te vermijden. Bovendien zou zonder dit verbod ten onrechte de indruk kunnen worden gewekt dat de burgemeester zijn goedgekeurig verleent aan officieel aangemelde teksten van twijfelachtig allooi of mogelijk zelfs met een strafwaardig karakter.

Artikel 5 lid 3 Wom verbiedt echter expliciet een voorschrift, beperking of verbod te stellen met betrekking op de inhoud van de te openbare gedachten of gevoelens. Staat dit verbod censuur niet al voldoende in de weg? Door het niet kennen van de inhoud is het soms lastig voor de burgemeester om te voldoen aan zijn inspanningsplicht om manifestaties te beschermen en te faciliteren. Hiervoor is juist kennis van de inhoud van de manifestatie noodzakelijk.

In de rechtspraktijk wordt artikel 4 lid 3 Wom als knelpunt ervaren, zo blijkt onder meer uit een brief van 1 juli 2021 van de burgemeester van de gemeente Maastricht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin verzoekt de burgemeester het ministerie om nader onderzoek te doen naar dit knelpunt.[1315]

In dit hoofdstuk onderzoeken we het nut en de noodzaak van artikel 4 lid 3 Wom. Daartoe gaan we allereerst in paragraaf 2 en paragraaf 3 in op het in dit verband relevante Nederlandse en internationale recht. Vervolgens volgt in paragraaf 4 een blik over de grens. We sluiten het geheel af met enkele rechtsvergelijkende opmerkingen in paragraaf 5 en een conclusie in paragraaf 6.[1316]

2. Het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie in het Nederlandse recht

Wet openbare manifestaties en totstandkomingsgeschiedenis

[1314] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.

[1315] Brief van 6 juli 2021 van de burgemeester van de gemeente Maastricht gericht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (niet-gepubliceerd).

[1316] Dit hoofdstuk bouwt voor op passages uit hoofdstuk 2 van het proefschrift van Roorda (Roorda 2016) en op paragraaf 9 van een NJB-artikel van ons uit 2017 (Roorda, Brouwer & Schilder 2017).

Artikel 4 lid 1 Wom verleent de bevoegdheid aan de gemeenteraad om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Lid 2 bepaalt dat de verordening onder meer dient te voorzien in regels over de kennisgevingtermijn en de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens. Lid 3 van artikel 4 Wom bepaalt expliciet dat over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens geen gegevens mogen worden verlangd.

De regering stelt in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties dat hierbij met name moet worden gedacht aan teksten die op borden en spandoeken zullen worden getoond. Artikel 4 lid 3 Wom is opgenomen, omdat in het stelsel van artikel 9 Gw, mede gelet op de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw, bemoeienis met de inhoud van uitingen voorbehouden dient te blijven aan de formele wetgever en censuur wordt uitgesloten.[1317] In combinatie met artikel 2 Wom beogen deze bepalingen zeker te stellen dat geen inhoudelijk beoordeling van de inhoud of doestelling van de betoging zal plaatsvinden, aldus de regering.[1318]

Hoewel het enkele vragen van gegevens over teksten nog geen bemoeienis met de inhoud hoeft te impliceren, vindt de regering opneming van artikel 4 lid 3 Wom noodzakelijk. In de eerste plaats omdat niet alleen censuur, maar ook de schijn daarvan moet worden vermelden. In de tweede plaats zou zonder deze bepaling ten onrechte de indruk kunnen bestaan dat de burgemeester officieel aangemelde teksten van twijfelachtig, mogelijk zelfs strafwaardig, karakter zou 'goedkeuren'.

Artikel 4 lid 3 Wom verzet zich volgens de regering echter niet tegen het vragen van gegevens over het doel of onderwerp van de manifestatie. 'Gegevens hierover kunnen immers, mede in samenhang met de identiteit van de organiserende persoon of groepering, van essentieel belang zijn voor de beoordeling van de vraag, of en in welke mate zich wanordelijkheden zouden kunnen voordoen, en welke maatregelen in verband daarmee vereist zijn.'[1319]

In de memorie van antwoord zegt de regering bovendien dat deze gegevens van belang kunnen zijn voor de kwalificatie van een manifestatie en in verband daarmee voor de toepasselijk rechtsregels, alsmede voor een beoordeling van eventueel te verwachten wanordelijkheden. Deze beoordeling is volgens de regering wezenlijk anders dan een oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van de uitingen in kwestie.[1320]

Praktijk

Nederlandse gemeenten, waaronder de vier grootste gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam, vragen in hun kennisgevingsformulieren naar het doel dan wel de doelstelling van de betreffende manifestatie.[1321]

Literatuur

Schilder uit in 1989 kritiek op het onderscheid dat de regering maakt tussen enerzijds het doel of onderwerp van een manifestatie en anderzijds de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Het is immers lastig – zo niet onmogelijk – de grens tussen beide te trekken.[1322] Heringa is van mening dat de opvatting van de regering op gespannen voet staat met het censuurverbod. 'De schijn

[1317] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18; *Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, nr. 135b, p. 6.
[1318] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 9.
[1319] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19; zie ook *Kamerstukken I* 1987/88, 19 427, nr. 135b, p. 5-6.
[1320] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 14.
[1321] Amsterdam, Den Haag en Utrecht vragen naar het doel en Rotterdam naar de doelstelling. Te vinden via de gemeentelijke websites, laatstelijk geraadpleegd op 3 november 2021.
[1322] Schilder 1989, p. 91; zie verder Roorda 2015, p. 171.

van censuur die inderdaad vermeden moet worden, wordt aldus toch weer via een omweggetje gewekt', aldus Heringa.[1323]

Peters schrijft in zijn proefschrift van 1981 dat het hem geoorloofd lijkt om informatie in te winnen met betrekking tot het doel en de strekking (inhoud) van de manifestatie, ook al mag de inhoud niet worden geregeld. Deze informatie kan volgens hem aanleiding zijn om extra politiebescherming in te zetten, bijvoorbeeld vanwege het controversiële karakter van de manifestatie. Hij denkt hierbij niet zozeer aan manifestatiebeperkende, als wel aan manifestatiebeschermende maatregelen.[1324]

3. Het internationale recht en het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie

Het EVRM en het daarin neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 11) en recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10) geven geen antwoord op de vraag of de autoriteiten voorafgaand aan een manifestatie gegevens mogen verlangen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Voor het IVBPR en de artikelen van dit verdrag waarin het recht van vreedzame vergadering (artikel 21) en het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 19) is neergelegd, geldt hetzelfde.

Het vereisen van een voorafgaande kennisgeving is volgens het EHRM niet in strijd met artikel 11 EVRM, voor zover het doel ervan is de autoriteiten in staat te stellen om redelijke en passende maatregelen te nemen die een soepel ('smooth') verloop van de manifestatie garanderen.[1325] Een kennisgeving stelt de autoriteiten in staat om tijdig maatregelen te nemen als dat noodzakelijk is om manifestanten te beschermen tegen tegenacties, om andere rechten, vrijheden en belangen veilig te stellen en om wanordelijkheden te voorkomen.[1326] De eis mag volgens het EHRM echter geen 'hidden obstacle' zijn voor manifestanten bij de uitoefening van hun recht op vrijheid van vreedzame vergadering.[1327] Het Hof geeft in zijn rechtspraak geen expliciet antwoord op de vraag of er bij de kennisgeving gegevens verlangd mogen worden over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie stellen in hun Guidelines van 2010 met verwijzing naar het EHRM-arrest Rassemblement Jurassien en Unité Jurassienne/Zwitserland dat het kennisgevingvereiste is bedoeld om de autoriteiten de mogelijkheid te bieden om het vreedzame verloop van een betoging te garanderen.[1328] De Guidelines geven geen antwoord op de vraag welke gegevens de autoriteiten bij de kennisgeving mogen vragen van demonstranten.

In het rapport 'Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly' van 2014 beantwoordt de OSCE/ODIHR die vraag wel. Er zou enkel gevraagd mogen worden naar datum, tijd, duur en locatie dan wel route van de demonstratie alsmede naam, adres en contactgegevens van de organisator.[1329] Uit ditzelfde rapport blijkt desalniettemin dat acht van de negen gemonitorde landen bij de kennisgeving gegevens verlangen over het doel van de betoging.[1330]

Het vereisen van een voorafgaande kennisgeving is toegestaan volgens de Speciale VN-rapporteur

[1323] Heringa 1987, p. 246; vergelijk Schilder 1989, p. 91.
[1324] Peters 1981, p. 143; zie ook Peters 1980, p. 182.
[1325] EHRM 23 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland), par. 42.
[1326] EHRM 18 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1218JUD003212402, appl.nr. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02 (Aldemir e.a./Turkije), par. 42; EHRM 7 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605, appl.nr. 10346/05 (Eva Molnar/Hongarije), par. 37.
[1327] EHRM 29 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502, appl.nr. 0025/02 (Balçik e.a./Turkije), par. 49.
[1328] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 63; ECRM 10 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1010DEC000819178, appl.nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien en Unité Jurassienne/Zwitserland); OSCE/ODIHR 2014b, p. 26, 31.
[1329] OSCE/ODIHR 2014b, p. 10, 33.
[1330] In Albanië, Bulgarije, Frankrijk, Montenegro, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië worden gegevens verlangd over het doel van de betoging. In Griekenland niet. Demonstratieorganisatoren aldaar dienen de autoriteiten echter wel te informeren over de 'nature of the assembly'. OSCE/ODIHR 2014b, p. 29-30.

inzake het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. Het doel ervan is de autoriteiten in staat te stellen de uitoefening van de vergaderingsvrijheid te faciliteren en maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid en de rechten en vrijheden van anderen.[1331]

De VN-rapporteur is net als de OSCE/ODIHR van mening dat bij de kennisgeving enkel gegevens verlangd mogen worden over de datum, tijd, duur en locatie dan wel route van de manifestatie alsmede naam, adres en contactgegevens van de organisator. Het is volgens hem echter, gelet ook op het discriminatieverbod, onevenredig bureaucratisch indien bij de kennisgeving gegevens worden verlangd over de 'reasons for holding an assembly'.[1332]

4. Het recht van andere landen en het verbod om te vragen naar de inhoud van de manifestatie

Duitse recht

Artikel 8 van de Duitse Grundgesetz bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben 'sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln'. Opmerkelijk genoeg bepaalt het Duitse federale equivant van de Nederlandse Wet openbare manifestaties – de Versammlungsgesetz – in artikel 14 dat degene die voornemens is een 'öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug' te organiseren, hiervan 48 uren voor de bekendmaking van dit voornemen de autoriteiten hiervan op de hoogte dient te stellen.

Het doel van deze kennisgeving is volgens Dietel, Gintzel en Kniesel primair de autoriteiten de gelegenheid te geven om de aangemelde manifestatie in goede banen te leiden en bijvoorbeeld de nodige bescherming te verlenen tegen 'hostile audience'.[1333] Bovendien maakt voorafgaande kennisgeving het mogelijk voor de autoriteiten goed te kunnen samenwerken met de private ordebewaarders zoals het Duitse Versammlungsrecht die kent, namelijk de 'Veranstalter' (organisator), 'Leiter' (leider) en 'Ordner' (ordehandhavende-assistenten).

Artikel 14 lid 1 van de federale Versammlungsgesetz bepaalt dat de organisator van een manifestatie bij de kennisgeving het onderwerp – 'der Gegenstand' – van de manifestatie dient te vermelden. Op die manier kunnen de autoriteiten het mogelijke verloop van de manifestatie beter inschatten. Het onderwerp is immers een belangrijke factor voor de vraag hoeveel manifestanten en eventuele tegenmanifestanten aanwezig zullen zijn, in het bijzonder als het een actueel en/of provocerend onderwerp betreft, zo schrijven Dietel, Gintzel & Kniesel.[1334]

Volgens Gusy ziet de plicht om gegevens over het onderwerp van de manifestatie te verstrekken er niet (primair) op dat de autoriteiten de manifestatie kunnen verbieden, maar daar waar nodig maatregelen kunnen treffen om zowel de manifestatie als de openbare orde te beschermen.[1335]

Enkele deelstaten die een eigen Versammlungsgesetz hebben uitgevaardigd – Beieren, Nedersaksen, Saksen, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein – hebben hierin vastgesteld dat de organisator bij de kennisgeving 'der Gegenstand' dan wel 'das Thema' van de manifestatie dient te vermelden.[1336]

Als de autoriteiten vermoeden dat een manifestatie een ander doel behelst dan is opgegeven, dan kan dit volgens een uitspraak van het Duitse constitutionele hof onder voorwaarden leiden tot

[1331] VN-rapporteur 2012, p. 8; VN-rapporteur 2013, p. 15.
[1332] VN-rapporteur 2013, p. 15.
[1333] Dietel, Gintzel & Kniesel 2019, p. 244-245; zie ook Schmidt 2010, p. 390; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2399-2400) (Brokdorf).
[1334] Dietel, Gintzel & Kniesel 2019, p. 250-251.
[1335] Gusy 2011, p. 256.
[1336] De demonstratiewetten van Nedersaksen, Saksen en Saksen-Anhalt spreken over 'der Gegenstand', de demonstratiewetten van Beieren en Sleeswijk-Holstein over 'das Thema', zie artikel 5 lid 2 onder 3 Niedersächsisches Versammlungsgesetz; artikel 14 lid 1 Sächsisches Versammlungsgesetz; artikel 12 lid 1 Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalt; artikel 13 lid 2 onder 3 Bayerisches Versammlungsgesetz; artikel 11 lid 2 Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein.

een verbod. Vereist is dat de autoriteiten 'konkrete, auf diese Versammlung bezogenene Indizien, der Tarnabsicht hat und unter Berücksichtigung möglicher Gegenindizien begründet, warum diesen kein maßgebendes Gewicht beizumessen ist. Bei der Deutung des geplanten inhaltlichen Anliegens muss das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Art und Inhalt der Veranstaltung (…) berücksichtigt werden. (…) Die Beweislast für die Tarnung eines das Verbot rechtfertigenden Inhalts und damit eine täuschende Anmeldung liegt bei der Verwaltung.'[1337]

Als blijkt dat de 'Leiter' een manifestatie wezenlijk anders doorvoert – bijvoorbeeld naar doel of onderwerp – dan de 'Veranstalter' bij het aanmelden ervan heeft opgegeven, riskeert hij ingevolge artikel 25 Versammlungsgesetz een gevangenis- of een geldstraf.[1338]

Engelse recht

Sinds de totstandkoming van de Human Rights Act 1998 waarin het EVRM wordt getransformeerd tot nationaal geldend recht kent men in Engeland een expliciet recht op betogingsvrijheid. Dit recht was eerder al uitgewerkt in de Public Order Act 1986 (POA). Deze wet maakt een onderscheid tussen enerzijds 'static protests' waarvoor geen kennisgevingvereiste geldt en anderzijds 'marches' en 'processions' (zich voortbewegende demonstraties) die wel aangemeld dienen te worden (artikel 11 POA).

Zich voortbewegende demonstraties waarbij de organisator niet de intentie heeft '(a) to demonstrate support for or opposition to the views or actions of any person or body of persons, (b) to publicise a cause or campaign, or (c) to mark or commemorate an event' zijn volgens artikel 11 lid 1 POA echter uitgezonderd van de kennisgevingplicht. Hetzelfde geldt voor vaker in hetzelfde gebied terugkerende zich voortbewegende demonstraties alsmede uitvaarten, zo bepaalt artikel 11 lid 2 POA.

Bij de kennisgeving moeten ingevolge artikel 11 lid 3 POA datum, tijd en route van de voorgenomen demonstratie worden vermeld, alsmede de naam en het adres van de organisator. De wet bevat niet de verplichting kennis te geven van het doel, het onderwerp en de inhoud van de demonstratie.[1339]

5. Rechtsvergelijkende opmerkingen

Het verbod van artikel 4 lid 3 Wom om bij de kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens is in lijn met de aanbevelingen van de OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur. Deze internationale instanties zijn van mening dat enkel gevraagd mag worden naar niet-inhoudelijke gegevens, zoals we dat bijvoorbeeld ook zien in het Engelse recht. Uit een rapportage van de OSCE/ODIHR uit 2014 blijkt echter dat vrijwel alle gemonitorde landen – waaronder Frankrijk, Portugal en Spanje – bij de kennisgeving gegevens verlangen over het doel van de manifestatie.

Nederlandse gemeenten vragen op grond van hun APV niet naar de inhoud, maar wel naar het doel of onderwerp van de manifestatie. Artikel 4 lid 3 Wom zou hieraan niet in de weg staan, zo stelt de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties. Wij onderschrijven het standpunt van Schilder dat het onderscheid tussen enerzijds de inhoud en anderzijds het doel of onderwerp van de manifestatie weinig scherp is. Vragen naar het doel of onderwerp ziet immers ook op de inhoud van de manifestatie.[1340]

[1337] BVerfG 18 augustus 2000, *NJW* 2000, 3053 (3055); zie hierover ook Weber 2010.
[1338] Zie hierover ook BVerfG 18 augustus 2000, *NJW* 2000, 3053 (3055). Dezelfde bepaling vinden we min of meer terug in demonstratiewetten van deelstaten.
[1339] Thornton e.a. 2010, p. 105.
[1340] Schilder 1989, p. 91; zie ook Roorda 2015, p. 171.

In ons NJB-artikel in 2017 onderschreven wij reeds het standpunt van Peters dat juist naar het doel of de strekking (inhoud) van de manifestatie zou moeten worden gevraagd.[1341] Het is, zoals ook wordt betoogd in de Duitse literatuur, juist van belang dat de autoriteiten voorafgaand aan een manifestatie op de hoogte zijn van het onderwerp ervan, zodat zij in staat zijn een goede inschatting te maken van de mogelijke risico's en de noodzakelijk te nemen voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van wanordelijkheden.[1342] Zo volgt ook uit de antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2016 op Kamervragen: '(…) het karakter van de gedachten of gevoelens [kan] voor de burgemeester van belang zijn om te weten welke maatregelen hij moet nemen om de betoging in goede banen te leiden. In dat verband is het nuttig om te weten of de betoging mogelijk tot een tegendemonstratie kan leiden of vijandige reacties uit het publiek kan oproepen. Alsdan zal hij aanvullende maatregelen moeten nemen ter voorkoming van wanordelijkheden.'[1343]

Bij die maatregelen moet niet worden gedacht aan manifestatiebeperkende maatregelen. De doelcriteria van artikel 2 Wom en artikel 5 lid 3 Wom staan immers in de weg aan beperkingen die worden opgelegd vanwege of met betrekking tot de inhoud. Bij die maatregelen moet dus uitsluitend worden gedacht aan manifestatiebeschermende maatregelen die de burgemeester dient te treffen in het kader van zijn positieve verplichtingen zoals die voortvloeien uit de artikelen 10 en 11 EVRM. Dit doet zich in het bijzonder voor bij controversiële manifestaties waar vijandig publiek op afkomt dan wel dreigt af te komen.[1344]

In dat licht is het ons inziens tegenstrijdig dat de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie en de VN-rapporteur stellen dat het kennisgevingvereiste bedoeld is om de autoriteiten de mogelijkheid te bieden om het vreedzame verloop van een manifestatie te garanderen, maar dat het de autoriteiten niet is toegestaan te vragen naar de inhoud van de manifestatie. Om het vreedzame verloop te kunnen garanderen lijkt het ons van het grootste belang dat de autoriteiten op de hoogte zijn van de inhoud, aangezien juist de inhoud van de manifestatie niet zelden een alleszins bepalende factor is voor de mate van onrust die zij teweeg brengt bij toehoorders en eventuele tegendemonstranten.

De argumenten die pleiten tegen het voorafgaand vragen naar de inhoud overtuigen niet.

De VN-rapporteur stelt dat vragen naar de inhoud, gelet op het discriminatieverbod, het kennisgevingvereiste onevenredig bureaucratisch maakt. Het valt moeilijk in te zien op welke manier het enkel vragen naar de inhoud dan wel het doel of onderwerp van de manifestatie – zoals vandaag de dag al in Nederlandse gemeenten gebeurt – de kennisgeving onevenredig bureaucratisch maakt.

Het argument van de regering dat vragen naar de inhoud niet is toegestaan omdat de schijn van censuur moet worden vermeden, ketst af op artikel 5 lid 3 Wom waarin uitdrukkelijk is bepaald dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking heeft op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. Samen met de 'hostile audience'-jurisprudentie en het daarin geformuleerde bestuurlijke overmachtscriterium staat deze bepaling nadrukkelijk aan censuur in de weg.

Het tweede argument van de regering – dat als de regering wel op de hoogte is van de inhoud ten onrechte de indruk gewekt zou kunnen worden dat de burgemeester twijfelachtige of zelfs strafwaardige uitingen zou 'goedkeuren' – snijdt volgens ons zo mogelijk nog minder hout. Het verbod van censuur is volstrekt helder. Door manifestaties ondanks hun verwerpelijke inhoud toe te staan, onderstreept de burgemeester het in de Grondwet vastgelegde principe dat het een ieder vrij staat om zijn gedachten of gevoelens te uiten, ongeacht de inhoud van de boodschap zonder voorafgaand verlof. Overigens kan de politie onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie tijdens of na afloop van de manifestatie wel degelijk optreden tegen strafbare uitingen.

Gelet op bovenstaande komen wij tot de conclusie dat het goed zou zijn artikel 4 lid 3 Wom te schrappen, zodat de burgemeester zijn verantwoordelijkheid als beschermer van de vergaderings- en betogingsvrijheid naar behoren kan uitoefenen.

[1341] Roorda, Brouwer & Schilder 2017, paragraaf 9; zie hierover ook punt 6 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569, *AB* 2015, 374; Peters 1981, p. 143; zie ook Peters 1980, p. 182.
[1342] Gusy 2011, p. 256.
[1343] *Aanhangsel Handelingen II* 2016/2017, 767.
[1344] Zie ook Peters 1981, p. 143; Peters 1980, p. 182.

Wij pleiten tevens, gelet op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ex artikel 9 EVRM, voor het schrappen van artikel 3 lid 4 Wom. In deze Wom-bepaling wordt het de burgemeester verboden om bij een kennisgeving van een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op een openbare plaats gegevens te verlangen over hetgeen wordt beleden. Het schrappen van artikel 3 lid 4 en artikel 4 lid 3 Wom creeert op geen enkele wijze de bevoegdheid om beperkingen dan wel verboden op te leggen die verband houden met of betrekking hebben op de inhoud van de manifestatie. Artikel 2 en artikel 5 lid 3 Wom staan hieraan in de weg.[1345]

In Duitsland kunnen de autoriteiten een manifestatie verbieden of beëindigen, indien zij een ander doel behelst dan is opgegeven. Een dergelijke verbods- en beëindigingsbevoegdheid maakt naar onze mening een onevenredig grote inbreuk op de vrijheid van vergadering en betoging. Bovendien zouden de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom in de weg staan aan een invoering van een vergelijkbare bevoegdheid in het Nederlandse recht. Als de manifestatie een ander doel behelst dan is opgegeven en hierdoor plotselinge, gerechtvaardigde vrees van wanordelijkheden ontstaat, dan is wel sneller sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie. Aan de burgemeester is immers de mogelijkheid ontnomen om zich goed voor te bereiden op deze manifestatie.

6. Conclusie

Er valt het nodige voor te zeggen om artikel 4 lid 3 Wom – het verbod om bij de kennisgeving van een vergadering of betoging op een openbare plaats gegevens te verlangen over inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens – te schrappen. Hierdoor wordt de burgemeester beter in staat gesteld om manifestaties te beschermen en te faciliteren en zodoende te voldoen aan zijn positieve verplichtingen zoals die voortvloeien uit de artikelen 10 en 11 EVRM.

Hetzelfde geldt voor artikel 3 lid 4 Wom, waarin het de burgemeester wordt verboden om bij een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op een openbare plaats gegevens te verlangen over hetgeen wordt beleden. Gelet op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ex artikel 9 EVRM, zou ook die Wom-bepaling beter geschrapt kunnen worden.

[1345] Zie hierover ook punt 6 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569, *AB* 2015, 374.

Hoofdstuk 11
Samenvatting

Berend Roorda

Deze samenvatting bestaat uit een bundeling van de conclusies van de hoofdstukken 1 tot en met 10 van dit onderzoek.

1. De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijk kader

De reikwijdte van het in artikel 20 UVRM, artikel 21 IVBPR, artikel 11 EVRM, artikel 12 Hv EU en artikel 9 Grondwet neergelegde demonstratie- en vergaderingsrecht is niet gering. Dit recht, dat door het EHRM wordt gekenschetst als een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat, omvat allerhande manifestaties: private en publieke bijeenkomsten, vergaderingen, demonstraties en in beginsel zelfs ook blokkadeacties en bezettingen. Het doel – politiek, sociaal, cultureel, etc. – is hierbij irrelevant. Evenmin is relevant of de manifestatie is georganiseerd, ook spontane manifestaties komen bescherming toe.

Een duidelijke definitie van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid vinden we niet in de internationale verdragsbepalingen en de Grondwet. Uit de rechtspraak van het EHRM, internationaalrechtelijke aanbevelingen, de totstandkomingsgeschiedenis van de hierboven genoemde bepalingen en de literatuur volgt dat er sprake dient te zijn van min of meer drie karakterbepalende elementen: (1) een collectief, dat wil zeggen een groep bestaande uit minimaal twee mensen die een onderlinge band hebben, (2) een samenkomen, doorgaans wordt aangenomen op een plaats in de publieke ruimte / openbaarheid, niet uitgesloten is dat dit ook online kan zijn, (3) en een meningsuiting dan wel -vorming.

Artikel 9 Grondwet maakt onderscheid tussen enerzijds het demonstratierecht ('het recht tot betoging') en anderzijds het vergaderingsrecht. Dit onderscheid kennen internationale verdragen niet: zij kennen slechts 'het recht op vrijheid van vreedzame vergadering'. Onder de reikwijdte van dit recht valt ook het demonstratierecht.

Een manifestatie die niet vreedzaam is, komt geen bescherming toe, zo volgt uit het in internationale verdragen neergelegde vreedzaamheidsvereiste en uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 9 Gw. Daarvan is sprake als de intenties of gedragingen van de demonstranten gewelddadig zijn. Tegelijkertijd geldt dat het begrip 'gewelddadig' restrictief dient te worden uitgelegd en dat gewelddadige intenties of gedragingen van enkele manifestanten niet per definitie de gehele manifestatie buiten de bescherming van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid plaatsen.

Uit het demonstratie- en vergaderingsrecht vloeien zowel negatieve als positieve verplichtingen voort voor de autoriteiten. De negatieve verplichtingen houden in dat zij de uitoefening van het recht dienen te eerbiedigen door daaraan ruimte te bieden en terughoudend te zijn met het stellen van beperkingen. De positieve verplichtingen houden in dat zij zich dienen in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen en te faciliteren. Zo dienen de autoriteiten manifestanten te beschermen tegen bijvoorbeeld vijandig publiek en dienen zij zich in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.

Beperkingen van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid dienen te voldoen aan de eisen die internationale verdragen en de Grondwet daaraan stellen. Uit de internationale verdragen vloeien min of meer drie eisen voort.

In de eerste plaats dient de beperking te zijn voorzien bij wet. Het betreft een zeer ruim wetsbegrip, hieronder vallen bijvoorbeeld ook besluiten. Het EHRM vereist in zijn rechtspraak dat de wet voldoende toegankelijk is en dat de effecten van de wet redelijkerwijs voorzienbaar zijn.

De tweede eis is dat de beperking een legitiem doel dient, zoals de voorkoming van wanordelijkheden, de bescherming van de gezondheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Doorgaans wordt betrekkelijk gemakkelijk aangenomen dat een beperking een legitiem doel dient, al is het uitgangspunt dat de legitieme doelen restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.

De derde eis, waaraan het meeste gewicht wordt toegekend, is het noodzakelijkheidsvereiste. Dat wil zeggen dat een beperking geschikt dient te zijn, moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en moet voorzien in een 'pressing social need'.

Verder kennen de internationale verdragen een 'misbruik van recht'-bepaling, waarvan sprake kan zijn bij bijvoorbeeld aanzetten tot haat of discriminatie.

De twee belangrijkste eisen die de Grondwet stelt aan een beperking van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid, zijn (1) dat de formele wetgever hiertoe bevoegd is, zo volgt uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw, en (2) dat de formele wetgever deze beperkingsbevoegdheid op grond van artikel 9 lid 2 Gw mag delegeren aan lagere regelgevers binnen de grenzen van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Blijkens de rechtspraak en literatuur kan bij hoge uitzondering een beperking van de demonstratie- en vergaderingsvrijheid die niet in overeenstemming is met de eisen die artikel 9 Gw daaraan stelt zijn rechtvaardiging vinden in bijzondere beperkingsmethoden, zoals de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten en de kernrechtleer.

2. Eenmensprotest

Bijna iedereen kent het beeld van de student die in zijn eentje een aantal tanks op het Plein van de Hemelse Vrede in Beijing tot stoppen dwingt. Het adembenemende schouwspel in 1989 tijdens het Tiananmenprotest ging de hele wereld over en maakte overal diepe indruk.

Eenmensprotesten zijn tegenwoordig aan de orde van de dag. Het gaat hierbij om uitingen die als doel hebben de aandacht van mensen te trekken. Het collectieve karakter van de betoging ontbreekt aan de actieve kant, maar is aanwezig dan wel wordt nagestreefd aan de passieve zijde. Dat geldt bijvoorbeeld voor een anti-Koningshuis-activiste die bij een bezoek van Koningin Beatrix aan Utrecht een bord omhooghield met daarop de tekst: 'Weg met de monarchie; het is 2013'. Later herhaalde zij dit op de Dam in Amsterdam tijdens de troonswisseling.

Eenmensprotesteerders vallen – anders dan demonstranten – niet onder de vrijheid van demonstreren, maar onder de grondwettelijke beschermde vrijheid van meningsuiting.[1346] De Wet openbare manifestaties is op hen derhalve niet van toepassing. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet blijkt dat de regering er destijds van uitging dat er voor eenmensprotesten – waarbij het steeds slechts één individu betreft – geen behoefte was aan voorschriften vergelijkbaar aan de Wet openbare manifestaties. Een wettelijk kader voor eenmensprotesten werd dan ook overbodig beschouwd.

Uit een recent rapport van de Nationale ombudsman en uit het onderzoek dat wij hebben verricht, blijkt echter dat het ontbreken van een specifiek juridisch kader in bepaalde gevallen tot problemen leidt en dat burgemeesters en politie niet altijd goed weten hoe met eenmensprotesten om te gaan.[1347]

[1346] Het onderscheid tussen een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties en een eenmensprotest kan onduidelijk zijn indien een demonstrant als individu verder actievoert, nadat hij zich heeft losgemaakt van een betoging of nadat de burgemeester de betoging heeft beëindigd. Uit de rechtspraak volgt dat zijn actie nog valt onder de betoging – en daarmee het regime van de Wet openbare manifestaties – als zij naar tijd en plaats daarvan niet is los te koppelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het dragen van dezelfde T-shirts, het tegelijk oplopen of het uitdelen van dezelfde pamfletten. Zie Gerechtshof Den Haag 10 mei 2004, 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie (m.n. par. 12) van A-G Vellinga bij HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741. Op deze manier kan een demonstrant zich dus niet zomaar onttrekken aan een door de burgemeester opgelegde Wom-beperking of -beëindiging.

[1347] Zie in dit verband ook Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275, r.o. 8.

Duidelijk is dat de inhoud geen reden kan zijn om een eenmensprotest vooraf te verbieden of te beperken. Wel is het OM bevoegd om repressief op te treden als een activist zich schuldig maakt aan strafbare uitingen, zoals het beledigen van een groep mensen vanwege hun ras of het aanzetten tot haat en/of discriminatie, door bijvoorbeeld het tonen van een hakenkruis of het uitbrengen van een Hitlergroet ter verheerlijking van het nazigedachtegoed. Ook het bedreigen van een persoon, dan wel het opruien van een groep mensen door bijvoorbeeld te roepen: 'Als je Thierry dood wil schieten, zeg dan paf', is strafbaar op grond van de inhoud van de uiting.[1348]

Burgemeesters ervaren de perikelen rondom eenmensprotesten soms als problematisch, want ook deze acties roepen – net als demonstraties – nog wel eens heftige tegenreacties van het publiek op waardoor wanordelijkheden dreigen te ontstaan. Om die reden wordt een burgemeester bij voorkeur van tevoren op de hoogte gesteld van de actie, zodat hij beter in staat is om beschermende, faciliterende en – voor zover noodzakelijk – beperkende (voorzorgs)maatregelen te nemen. Een kennisgevingsplicht bestaat echter niet. Evenmin kan een burgemeester – zoals in het geval van een betoging – een beperking naar tijd en/of plaats opleggen op grond van de Wet openbare manifestaties.

Niets weerhoudt een gemeenteraad er echter van om in een verordening de mogelijkheid van kennisgeving aan te bieden. Zij kan ervoor zorgen dat de burgemeester en de politie beter in staat zijn om de protestactie te faciliteren en te beschermen. Van belang is dat het niet gaat om een plicht. Die wordt internationaalrechtelijk als bezwaarlijk aangemerkt.[1349]

De vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 7 lid 3 Grondwet, verzet zich er bovendien niet tegen dat de gemeenteraad in een verordening regels opstelt met betrekking tot de verspreiding van boodschappen, zolang er per zelfstandig verspreidingsmiddel geen sprake is van een algeheel verbod dan wel een algeheel vergunningstelsel. In de wetgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties is die optie expliciet besproken.[1350] De raad kan in de verordening aansluiten bij de beperkingsgronden van de Wet openbare manifestaties: gezondheid, verkeersbelang en wanordelijkheden. Bij de toepassing zal de burgemeester de rechtspraak inzake het betogingsrecht naar analogie als kader kunnen aanhouden voor de toelaatbaarheid van beperkingen van eenmensprotesten. Dit betekent bijvoorbeeld dat een vreedzaam eenmensprotest, hoe choquerend, kwetsend of verontrustend ook, in beginsel niet kan worden verboden vanwege (de vrees voor) vijandige reacties van andersdenkenden.

Men kan denken aan de volgende bepaling: 'De burgemeester kan voorafgaand en tijdens een eenmensprotest op een openbare plaats een zelfstandig verspreidingsmiddel beperken naar plaats en tijd ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.'

Het reguleren van eenmensprotesten op basis hiervan geniet de voorkeur boven de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet.[1351] Vanwege zijn vage formulering staat een beperking van de vrijheid van meningsuiting – door het EHRM getypeerd als één van de meest essentiële fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat – op basis hiervan op zeer gespannen voet met de voorzienbaarheidseis, zoals die uit artikel 10 EVRM voortvloeit.[1352]

3. Verkeersbelang

[1348] Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915.

[1349] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019, p. 7-8 en 42; zie hierover uitgebreider Roorda 2016, p. 24.

[1350] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 9

[1351] De mogelijkheid van het stellen van een beperking op grond van artikel 172 lid 3 Gemw wordt in de wetsgeschiedenis echter niet uitgesloten, zie *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, 64b, p. 16.

[1352] Deze eis vloeit voort uit de beperkingssystematiek van artikel 10 lid 2 EVRM, waaruit volgt dat een beperking moet zijn voorzien bij wet. Dee gevolgen van die 'wet' dienen op hun beurt weer voldoende voorzienbaar te zijn, zie EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.

Internationale verdragen laten weinig ruimte voor beperkingen van de betogings- en vergaderingsvrijheid in het belang van het verkeer. Internationale organisaties wijzen het verkeersbelang zelfs expliciet af als beperkingscriterium.

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, zou het verkeerscriterium in de Wet openbare manifestaties als verbodsgrond kunnen worden geschrapt. Bij ons weten wordt een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties zelden verboden met enkel een beroep op het belang van het verkeer. Dit gebeurde zelfs niet in het geval van bijvoorbeeld de boerenprotesten in het najaar van 2019 en in 2020 toen zij met behulp van de massale inzet van tractoren en andere landbouwvoertuigen het verkeer ernstig ontregelden.

Een verbod van een betoging dient per definitie haar grondslag te vinden in (ook) een ander criterium. Een verbod dient immers niet alleen te voldoen aan de eisen van artikel 9 Gw, maar ook aan die van artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 21 IVBPR. Deze verdragsbepalingen kennen niet het verkeersbelang als doelcriterium.

Als het doelcriterium verkeersbelang al een rol speelt bij het opleggen van een verbod, dan is dit altijd in combinatie met het criterium 'ter bescherming van de gezondheid' en/of het criterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.

Heel anders ligt dit als het om beperkingen van een manifestatie gaat. Met de regelmaat van de klok worden beperkingen aan betogingen opgelegd vanwege het verkeerbelang. Die beperkingen komen bij bewegende manifestaties doorgaans neer op het lopen van voorgeschreven routes en bij stilstaande betogingen op het aanwijzen van een plek waar de verkeersveiligheid geen gevaar loopt. In beide gevallen kan het verkeersbelangcriterium ook ten grondslag liggen aan beperkingen die zien op de vorm waarin wordt betoogd.

4. Bestemmingsplan als grondslag om demonstraties te beperken

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de volgende centrale onderzoeksvraag: is het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd, te kwalificeren als een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betoging, en wat zijn de beperkingsmogelijkheden ten aanzien van dergelijke betogingen op grond van huidige wet- en regelgeving?

Het antwoord op deze vraag luidt als volgt: het demonstratief plaatsen van woonwagens op een perceel dat hiertoe niet is bestemd, is in beginsel te kwalificeren als grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betoging. Op grond van een analyse van veertien rechterlijke uitspraken inzake woonwagenkampdemonstraties die wij hebben getoetst aan het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader zoals weergegeven in hoofdstuk 1 van onze onderzoek, zijn wij tot de conclusie gekomen dat beperkingen op grond van de Wet openbare manifestaties en beperkingen in de vorm van bestuurlijke herstelsancties in beginsel voldoen aan de eisen die de Grondwet en het verdragsrecht hieraan stellen. Wij sluiten bovendien niet uit dat ook andere beperkingsmogelijkheden – bijvoorbeeld via het civiele recht – hieraan kunnen voldoen.

Om tot de bovenstaande conclusie te kunnen komen, hebben we in hoofdstuk 1 van ons onderzoek het grondwettelijke en internationaalrechtelijke kader van de demonstratievrijheid in beeld gebracht. Aan de hand van een analyse van de wetsgeschiedenis, literatuur en jurisprudentie hebben we de karakterbepalende elementen van de betoging ex artikel 9 Gw en de vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM vastgesteld. Zo is het bij een betoging ex artikel 9 Gw van belang dat er sprake is van een collectief dat het doel heeft om in het openbaar een gemeenschappelijke mening te uiten. Voor de vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM gelden daarnaast nog als karakterbepalende elementen dat de actie niet van erg korte duur is en vreedzaam verloopt.

In het eerste hoofdstuk van ons onderzoek hebben we tevens gezien dat de grondwettelijke beperkingssystematiek uitgaat van een stelsel van bijzondere beperkingen. Voor wat betreft betogingen vinden we dit stelsel in artikel 9 lid 1 Gw alsmede in artikel 9 lid 2 Gw in samenhang met de Wet openbare manifestaties. Kort gezegd komt het erop neer dat een beperking van het demonstratierecht moet zijn gebaseerd op een wet in formele zin ('behoudens ieders verantwoordelijkheid vol-

gens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw) of – voor zover het gaat om lagere regelgeving – een formeelwettelijke grondslag moet hebben en ten dienste moet staan aan de drie doelcriteria (artikel 9 lid 2 Gw). De verdragsrechtelijke beperkingssystematiek die is neergelegd in artikel 11 lid 2 EVRM, schrijft voor dat een beperking van het demonstratierecht bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

In dit hoofdstuk hebben we in paragraaf 2 aan de hand van een analyse van veertien rechterlijke uitspraken gezien op welke wijzen de woonwagenkampdemonstratie in Nederland wordt beperkt en hoe verschillende voorzieningenrechters hierover oordelen. Uit deze analyse volgt het beeld dat de woonwagenkampdemonstratie wordt beperkt door middel van een last onder bestuursdwang wegens strijd met het bestemmingsplan, de bestuurlijke herstelsanctie, of door middel van een beperking op grond van de Wet openbare manifestaties. De oordelen van de voorzieningenrechters omtrent de bestuurlijke herstelsanctie staan meer dan eens diametraal tegenover elkaar. Zo zijn er voorzieningenrechters die oordelen dat deze vorm van beperken in lijn is met het recht en voorzieningenrechters die oordelen dat dit niet het geval is.

We hebben in paragraaf 2 tevens gezien hoe voorzieningenrechters oordelen over de status van de woonwagenkampdemonstratie. Ook in dit oordeel staan zij meer dan eens lijnrecht tegenover elkaar. Zo zijn er voorzieningenrechters die oordelen dat de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging en voorzieningenrechters die oordelen dat dit niet het geval is.

Een verklaring voor deze uiteenlopende oordelen kan deels worden gezocht in normatieve verschillen, maar ook deels in verschillen in de feitencomplexen.

Om de vraag te beantwoorden of de woonwagenkampdemonstratie is te kwalificeren als beschermde betoging, is in paragraaf 3.1 deze specifieke vorm van demonstreren getoetst aan het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader. In paragraaf 3.2 hebben we getoetst of de verschillende wijzen waarop de woonwagenkampdemonstratie is beperkt, voldoen aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek.

Kort en goed kan worden geconcludeerd dat de woonwagenkampdemonstratie in beginsel onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid valt, in de zin van het recht tot betoging ex artikel 9 Gw als het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM. De woonwagenkampdemonstratie valt derhalve in beginsel te kwalificeren als een beschermde betoging.

Dit kan evenwel anders zijn in de gevallen waarin (de woonwagenbewoners erkennen dat) het doel van de actie niet meer primair ziet op het uiten van een gemeenschappelijke mening, maar op wonen. Dat een actie primair is gericht op het uiten van een gemeenschappelijke mening, is immers een belangrijke voorwaarde om de actie als beschermde betoging in de zin van artikel 9 Gw te kunnen kwalificeren.

Tevens kan worden geconcludeerd dat een beperking van de woonwagenkampdemonstratie op grond van de Wet openbare manifestaties valt te plaatsen binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Dat betekent echter niet zonder meer dat deze beperkingsmethode voldoende soelaas biedt ten aanzien van het beperken van de woonwagenkampdemonstratie. In de regel vormt de woonwagenkampdemonstratie namelijk geen gevaar voor de gezondheid – uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld ten tijde van een pandemie – of het verkeer. Tevens lijken woonwagenkampdemonstraties in de regel geen (dreiging van) wanordelijkheden te veroorzaken. In zoverre zou een beperking van de woonwagenkampdemonstratie derhalve niet eenvoudig ten dienste staan aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. En zelfs als zij dat al staan, is het nog de vraag of de beperking wel noodzakelijk is in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM.

Wellicht dat een oplossing kan worden gevonden via de weg van de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw, bijvoorbeeld in de vorm van een civielrechtelijke vordering uit hoofde van onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW. Bovendien kan mogelijk een oplossing worden gevonden in een van de grondrechtbeperkende leerstukken waarvan de regering bij de grondwetswijziging van 1983 heeft aangegeven dat zij in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegepast of die de regering destijds min of meer van de hand heeft gewezen. In paragraaf 3 hebben we gezien dat er ruimte bestaat om een verbod op het gebruik van woonwagens door middel van een bestuurlijke herstelsanctie te rechtvaardigen door toepassing van de leer van de

redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten dan wel door toepassing van de leer van het kernrecht en het daaraan connexe verspreidingsrecht.

Laatstgenoemd leerstuk biedt ruimte aan een beperking van de vorm van de demonstratie – het gebruik van de woonwagens – zonder dat deze beperking ten dienste moet staan aan een van de in de doelcriteria opgesomde belangen. Voorwaarde is wel dat aan deze demonstratievorm wel 'gebruik van enige betekenis' moet worden gelaten. Indien uit de bewoording of strekking van de bestuurlijke herstelsanctie blijkt dat gebruik van woonwagens categorisch is uitgesloten, staat dit op gespannen voet met deze voorwaarde. De bestuurlijke herstelsancties die werden opgelegd in de door ons geanalyseerde zaken, hadden een dergelijke strekking.

Indien toepassing wordt gegeven aan een van deze leerstukken, dient echter wel terughoudendheid te worden betracht. De regering heeft destijds immers bewust gekozen voor een stelsel van bijzondere beperkingen. Het verdient derhalve aanbeveling dat een eventuele toepassing van deze leerstukken bij een woonwagenkampdemonstratie goed wordt gemotiveerd.

5. Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten

Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten dient te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid. Bij de beoordeling of aan deze eisen is voldaan, zijn blijkens de rechtspraak van het EHRM de aard en de ernst van de (strafbare) gedraging en de aard en de ernst van de beperkende maatregel relevante factoren.

Tegen vreedzame demonstranten dient in beginsel niet strafrechtelijk te worden opgetreden. Als demonstranten zich schuldig maken aan gewelddadigheden of hiertoe aanzetten of als zij het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, verdergaand dan dat je mag verwachten bij een 'normale' demonstratie, dan is strafrechtelijk optreden – tot aan een gevangenisstraf aan toe – eerder gerechtvaardigd.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden moet ook het 'chilling effect' ervan worden meegewogen, aldus het EHRM.

Uit onze analyse van de Nederlandse rechtspraak volgt dat bij uitingsdelicten de context van de demonstratie en de mate waarin de uiting dienstig is aan of een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat relevante factoren zijn bij de beoordeling of de uiting een strafbaar feit oplevert.

Bij andere dan uitingsdelicten wegen rechters soms meerdere niet-inhoudelijke factoren mee bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gedraging van een demonstrant, zoals de duur en de omvang van de actie en de mate waarin de actie leidt tot bijvoorbeeld hinder, schade of wanordelijkheden. In het merendeel van de zaken oordelen rechters echter dat een strafbare gedraging ook in de context van een demonstratie strafbaar is, zonder dit nader te motiveren en zonder aan de hand van een of meer van de hierboven genoemde factoren na te gaan of de demonstratievrijheid de strafbaarheid van de gedraging in casu misschien wel ontneemt.

Door het ontbreken van een nadere motivering in deze zaken wordt niet inzichtelijk waarom de demonstratievrijheid in dat concrete geval niet aan de strafbaarheid van de gedraging in de weg staat. Dit roept vragen op, in het bijzonder als het gaat om een betrekkelijk licht vergrijp en de rechter in een min of meer vergelijkbare zaak bovendien tot een geheel andere conclusie komt.

6. Bufferzones bij abortusklinieken

In dit hoofdstuk hebben wij het beperken van demonstraties bij abortusklinieken onderzocht. Vaststaat dat het een complexe situatie betreft, met sterk verdeelde meningen en tegenovergestelde belangen en rechten. Het is cruciaal dat er bij het zoeken naar antwoorden op dit vraagstuk oog is voor deze verschillende meningen, belangen en rechten en dat bij het nadenken over de noodzaak van het verdergaand beperken van de uitoefening van het demonstratierecht in dezen tot een genuanceerde oplossing wordt gekomen, waarbij rekening wordt gehouden met meerdere factoren. We

noemen er drie. (1) Niet alle actievoerders/actiegroepen zijn gelijk: de ene voert op vreedzame wijze actie, de ander op minder of zelfs niet-vreedzame wijze. (2) De fysieke omstandigheden verschillen per gemeente. (3) De bezoekers van de kliniek zijn niet allemaal gelijk: het gaat niet in alle gevallen om 'kwetsbare' bezoekers.

Om tot een voorstel van mogelijke oplossingen te komen, hebben wij in paragraaf 2 allereerst een overzicht gegeven van het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader aangaande het demonstratierecht en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hierop hebben wij in paragraaf 3 de gestelde en voorgestelde beperkingen in de Nederlandse praktijk, rechtspraak en literatuur besproken. In grote lijnen is stilgestaan bij vijf in de praktijk gehanteerde methoden: de methode waarin aangenomen wordt dat bepaalde acties bij abortusklinieken niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht vallen, het beperken van demonstraties op basis van de Wet openbare manifestaties, het instellen van een civielrechtelijk verbod door abortusklinieken, het aanwenden van het strafrecht voor het beperken van demonstraties en tot slot het afwegen van grondrechten als grondslag voor beperkingen.

Vervolgens hebben wij in paragraaf 4 de mogelijkheid van het instellen van bufferzones rondom abortusklinieken in Australië, Canada, Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten bestudeerd. De bufferzones ingesteld door deze landen verschillen sterk in aard en omvang, mede gezien het verschil in intensiteit van de protesten en gelet op de overige contextuele verschillen tussen de landen. Bovendien zijn de in dit hoofdstuk bestudeerde landen specifiek de landen waar (verdergaande) beperkingen bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken mogelijk zijn. We sluiten niet uit dat er ook landen zijn waar minder vergaande of helemaal geen beperkingen bij dergelijke demonstraties mogelijk zijn.

In paragraaf 5 zijn de in paragraaf 3 beschreven methoden alsmede de methoden geïnspireerd op de in het buitenland geanalyseerde methoden in paragraaf 4 getoetst aan het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader. Op grond hiervan hebben wij enkele oplossingen aangedragen, met aandacht voor de voor- en nadelen van deze oplossingen. Afsluitend zijn deze oplossingen in paragraaf 6 in een overzicht gezet, aangevuld met enkele andere mogelijke juridische oplossingen.

Bij het brede scala aan juridische oplossingen dat wij hebben geschetst, dient evenwel in aanmerking te worden genomen dat artikel 11 lid 2 EVRM onder andere vereist dat een beperkingsmaatregel 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is. Als demonstraties bij abortusklinieken zeer kleinschalig zijn, weinig voorkomen of 'slechts' als zeer hinderlijk worden ervaren, kan de vraag worden gesteld of het noodzakelijk is in een democratische samenleving om verdergaande beperkingsmogelijkheden dan het recht op dit moment biedt in het leven te roepen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is – naast het juridische onderzoek dat wij hebben verricht – empirisch onderzoek bij abortusklinieken naar de impact van de demonstraties en de beperkingen daarvan gewenst, zodat een evenwichtig antwoord kan worden gevonden in dit gevoelige vraagstuk.

7. Verbod op gezichtsbedekkende kleding en mondkapjesplicht bij manifestaties

In dit hoofdstuk stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

> '(1) Welke mogelijkheden biedt het huidige Nederlandse recht voor het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties en (2) hoe kan een dergelijk verbod in de wet worden vormgegeven op een manier die recht doet aan het internationaalrechtelijk en grondwettelijk kader, indien het huidige Nederlandse recht hiervoor niet afdoende mogelijkheden biedt?'

Uit onze bevindingen blijkt dat de Wet openbare manifestatie gemeenten verschillende mogelijkheden biedt om een verbod op het dragen van gezichtsdekkende kleding bij demonstraties op te leggen. Op grond van artikel 5 in combinatie met artikel 2 WOM kan de burgemeester vooraf als voorschrift bij een demonstratie een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding stellen ter

voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Tijdens een demonstratie kan de burgemeester op grond van artikel 6 in combinatie met artikel 2 WOM een dergelijk verbod als aanwijzing geven, indien dit noodzakelijk is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Met behulp van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding kan een verbod op gezichtsbedekkende kleding niet worden gelegitimeerd. Deze wet vindt alleen toepassing in het onderwijs, in het openbaar vervoer alsmede in overheidsgebouwen en in de zorg.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag dient de aantekening te worden gemaakt dat uit onderzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de behoefte aan een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties niet bestaat bij de bevraagde gemeenten. Blijkbaar kan met uit de voeten met de mogelijkheden die de Wet openbare manifestaties de burgemeester biedt om een dergelijk verbod vóór of tijdens een demonstratie uit te vaardigen. Hierom menen wij dat de noodzaak ontbreekt om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in de wet neer te leggen.

Voor het geval de wetgever desondanks een expliciete verbodsgrond voor gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties wil invoeren, hebben wij een aantal algemene aandachtspunten gegeven en een aantal concrete voorstellen gedaan voor de manier waarop hij een dergelijk verbod kan vormgeven. Gelet op de onder 6.4.2 genoemde voor- en tegenargumenten bij de te onderscheiden voorstellen, bevelen wij aan om een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in te voeren overeenkomstig voorstel 1. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat dit voorstel niet te algemeen geformuleerd is en geen toestemmings- c.q. vergunningsprocedure bevat.

8. Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen

De wetgever heeft destijds met het oog op artikel 22 lid 2 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en artikel 31 lid 3 Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen de weloverwogen keuze gemaakt om in artikel 9 Wom een specifiek regime voor manifestaties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen op te nemen. Daarmee heeft de wetgever getracht een balans te vinden tussen enerzijds de vereisten die voortvloeien uit deze Weense Verdragen en anderzijds de vrijheid van godsdienst, vergadering en betoging.

Onze analyse van het internationale recht doet ons concluderen dat deze bepaling in lijn is met de plichten zoals die voortvloeien uit deze verdragen. Een blik over de grens sterkt ons in dat standpunt. Kortgezegd komt het erop neer dat deze verdragsbepalingen niet vereisen dat demonstraties in de nabijheid van diplomatieke vertegenwoordigingen zouden moeten worden verboden door de autoriteiten. Volgens de literatuur wordt aan deze verdragsbepalingen voldaan, indien de autoriteiten verzekeren (1) dat personeel en bezoekers onbelemmerd in en uit kunnen gaan, (2) dat het werk van de vertegenwoordiging niet betekenisvol wordt verstoord en (3) dat het personeel geen schrik wordt aangejaagd.

De wetgever heeft dit wat ons betreft voldoende verzekerd door in het eerste lid van artikel 9 Wom te bepalen dat manifestanten zich dienen te onthouden van gedragingen die het functioneren van de instelling aantasten en door in het tweede en derde lid de burgemeester een aanwijzings- en beëindigingsbevoegdheid te verlenen om ter bestrijding van dergelijke gedragingen in te kunnen grijpen. Blijkens enkele in de wetsgeschiedenis gegeven voorbeelden van ‘gedragingen die het functioneren van de instelling aantasten’ ex artikel 9 lid 1 Wom, heeft de wetgever met deze bepaling het oog gehad op gedragingen zoals die ook in de literatuur ten aanzien van de Weense verdragsbepalingen worden genoemd: ‘geluidsoverlast, veroorzaakt door een verder rustige groep van demonstranten, van zodanige omvang dat de werkzaamheden daardoor ernstige hinder ondervinden’, ‘de belemmering, die het op zich ordelijk posten voor de ingang op kan leveren voor personen die het betrokken gebouw willen betreden of verlaten’ en andere vormen van hinder die naar objectieve maatstaven een aantasting vormen.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de regering destijds bewust ervoor heeft gekozen om de burgemeester in de leden 2 en 3 van artikel 9 Wom uitsluitend repressieve bevoegdheden – een aanwij-

zingsbevoegdheid 'ter bestrijding van' en een beëindigingsbevoegdheid – te geven en derhalve geen preventieve bevoegdheden op grond waarvan de burgemeester voorafgaand aan een manifestatie in de nabijheid van een diplomatieke vertegenwoordiging beperkingen en voorschriften zou kunnen stellen of een verbod zou kunnen geven om het functioneren van de vertegenwoordiging te beschermen.

De reden hiertoe is blijkens de wetsgeschiedenis dat artikel 9 Wom zijn grondslag vindt in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw en dus niet in de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw. Omdat deze zinsnede van artikel 9 lid 1 Gw aan de weg staat aan delegatie, heeft de wetgever ervoor gekozen om in het eerste lid van artikel 9 Wom een gedragsnorm neer te leggen, die de burgemeester met gebruikmaking van zijn aanwijzingsbevoegdheid in de zin van het tweede lid van artikel 9 Wom kan concretiseren en individualiseren.

Vanuit het perspectief van de grondwettelijke beperkingensystematiek is dit een begrijpelijke keuze geweest. Dit neemt niet weg dat bij burgemeesters de behoefte kan bestaan om toch reeds voorafgaand aan een manifestatie concrete voorschriften te stellen om de rust en waardigheid van de diplomatieke vertegenwoordiging te verzekeren, nu lid 1 van artikel 9 Wom mogelijk niet zodanig concreet is – 'gedragingen die het functioneren van de instelling kunnen aantasten' – dat het voor manifestanten altijd duidelijk is welke gedragingen precies zijn verboden. De Weense Verdragen verplichten ons inziens echter niet tot een preventieve beperkingsbevoegdheid voor de burgemeester in dezen. Het volstaat dat de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom preventief kan ingrijpen voor zover de drie doelcriteria van artikel 2 Wom hem daartoe de ruimte bieden, dat in artikel 9 lid 1 Wom gedragingen die het functioneren van een diplomatieke vertegenwoordiging aantasten zijn verboden en dat de burgemeester op grond van artikel 9 leden 2 en 3 Wom kan ingrijpen zodra dit voorschrift wordt overtreden.

Om redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties overtreding van artikel 9 lid 1 Wom niet direct strafbaar gesteld. Pas als manifestanten een aanwijzing in de zin van artikel 9 lid 2 Wom of een beëindigingsopdracht in de zin van artikel 9 lid 3 Wom niet opvolgen, is er op grond van artikel 11 lid 1 aanhef en sub b Wom sprake van een strafbaar feit. Wij menen dat de Weense Verdragen niet dwingen tot een wijziging van deze regeling en onderschrijven de opvatting van de wetgever destijds om ten behoeve van de rechtszekerheid overtreding van het verbod van artikel 9 liid 1 Wom niet rechtsreeks strafbaar te stellen.

9. Reikwijdte van het begrip 'vergadering'

Uit bovenstaande analyse van de wetsgeschiedenis, de rechtspraak en de literatuur met betrekking tot artikel 9 Gw, de Wet openbare manifestaties en de artikelen 143 en 144 Sr, volgt dat over de definitie en de reikwijdte van het vergaderingsbegrip ex artikel 9 Gw op meerdere punten consensus bestaat, maar dat er ook een aantal punten zijn waarover verschillend wordt gedacht.

Karakterbepalende elementen

Consensus bestaat over de volgende karakterbepalende elementen van het vergaderingsbegrip:

(4) Bijeenkomst van in elk geval twee personen.
Het moet gaan om een bijeenkomen van een collectief. Zo volgt uit de wetsgeschiedenis dat er sprake moet zijn van een in groepsverband bijeenkomen. Volgens Schilder is hiervan sprake in geval van een bijeenkomen van twee of meer personen.

(5) Onderlinge band tussen deelnemers
Voorts blijkt uit de rechtspraak en literatuur dat er sprake moet zijn van een onderlinge band tussen de deelnemers. Er moet, met andere woorden, sprake zijn van een gemeenschappelijk doel. Dit is iets anders dan (slechts) eenzelfde doel.

(6) Beoogde band

De band tussen de deelnemers moet door hen zijn beoogd. Een louter toevallig samenzijn is uitgesloten volgens de literatuur.

Elementen waarover discussie bestaat

Naast deze algemeen aanvaarde karakterbepalende elementen bestaat er discussie over het antwoord op de vraag of het bij een vergadering moet gaan om beraadslaging die (vooral) gericht is op interne menings- en besluitvorming. In de wetsgeschiedenis en de rechtspraak wordt deze vraag bevestigend beantwoord. Schilder daarentegen schrijft dat hoewel er bij een vergadering doorgaans beraadslagingen plaatsvinden en er sprake is van meningsuiting dan wel meningsuitwisseling, dit niet bepalend is voor de vraag of het bijeenkomen gekwalificeerd kan worden als een vergadering ex artikel 9 Gw.

Discussie bestaat verder over het antwoord op de vraag of het bijeenkomen van tevoren moet zijn georganiseerd. Fokkens stelt dat een vergadering, gelet op het spraakgebruik, moet worden belegd. Schilder daarentegen betoogt dat een vergadering niet hoeft te zijn georganiseerd; zij kan ter plekke ontstaan.

Evenmin is er consensus ten aanzien van het antwoord op de vraag of het bijeenkomen fysiek dient te zijn. In de wetsgeschiedenis wordt gesproken over het 'daadwerkelijk in groepsverband bijeenkomen'. Dit lijkt te impliceren dat het moet gaan om een fysiek bijeenkomen. Ook Van Wissen is deze opvatting toegedaan. Telefonisch vergaderen valt volgens hem niet onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid ex artikel 9 Gw, maar onder de reikwijdte van artikel 13 lid 2 Gw, waarin het telefoon- en telegraafgeheim is neergelegd. Van der Meulen en Schilder daarentegen menen dat een vergadering niet per se in fysieke vorm dient plaats te vinden. Via telefoon of andere communicatiemiddelen kan volgens hen ook een vergadering in de zin van artikel 9 Gw worden gehouden.

Irrelevante elementen

Voor de vraag of een bijeenkomst gekwalificeerd kan worden als een vergadering in de zin van artikel 9 Gw, is het gelet op de literatuur en rechtspraak niet relevant of de vergadering besloten of open is, plaatsvindt in een besloten ruimte of in het openbaar en of het een vergadering van een publiek lichaam of van een particulier betreft.

Voorbeelden

Uit de rechtspraak en literatuur volgt dat het bij een vergadering in de zin van artikel 9 Gw kan gaan om onder meer de volgende bijeenkomsten: een conferentie, een bijeenkomst op een consulaat waarbij een toespraak wordt gegeven, een vergadering van een motorclub, het organiseren van een betoging (voor zover dit niet valt onder het recht tot betoging), een gemeenteraadsvergadering, een vergadering van een parlementaire commissie, een openbare vergadering van de Tweede Kamer, een godsdienstoefening, een onderwijsbijeenkomst en de Nationale Herdenking.

Voorts blijkt uit de literatuur en rechtspraak dat van een door artikel 9 Gw beschermde vergadering (nog) geen sprake is, indien het (slechts) gaat om bijvoorbeeld het verpozen in een sociëteit, het bijwonen van een toneelvoorstelling, het gezamenlijk in een tapperij bevinden en het bijeenkomen voor gezelligheid of vermaak, bijvoorbeeld voor een klaverjasavond.

Een vergelijkende afsluitende opmerking

Het vergaderingsbegrip van artikel 11 EVRM is ruimer dan dat van artikel 9 Gw, in die zin dat hieronder ook manifestaties vallen die vallen onder de reikwijdte van het betogingsbegrip ex artikel 9 Gw. Los daarvan komt de beschrijving van het begrip 'vergadering' (assembly) in de door de Raad van Europa en het EHRM uitgegeven Guide on Article 11 sterk overeen met de omschrijving van het vergaderingsbegrip ex artikel 9 Gw zoals dat volgt uit bovenstaande analyse. Het moet volgens deze

Guide gaan om een bijeenkomen van personen met een gemeenschappelijk doel ('common purpose of its participants') en niet om een louter toevallig samenzijn ('random agglomeration of individuals each pursuing their own cause').[1353]

10. Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud

Er valt het nodige voor te zeggen om artikel 4 lid 3 Wom – het verbod om bij de kennisgeving van een vergadering of betoging op een openbare plaats gegevens te verlangen over inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens – te schrappen. Hierdoor wordt de burgemeester beter in staat gesteld om manifestaties te beschermen en te faciliteren en zodoende te voldoen aan zijn positieve verplichtingen zoals die voortvloeien uit de artikelen 10 en 11 EVRM.

Hetzelfde geldt voor artikel 3 lid 4 Wom, waarin het de burgemeester wordt verboden om bij een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op een openbare plaats gegevens te verlangen over hetgeen wordt beleden. Gelet op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ex artikel 9 EVRM, zou ook die Wom-bepaling beter geschrapt kunnen worden.

[1353] Raad van Europa & EHRM 2021, p. 8; overigens doet het daarbij – net als bij artikel 9 Gw – niet ter zake of het gaat om 'private meetings' of om 'meetings in public places', zie Raad van Europa & EHRM 2021, p. 9.

Bronnenlijst

1. Literatuurregister

Akkermans, Bax & Verhey 2005
P.W.C. Akkermans, C.J. Bax & L.F.M. Verhey, *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005.

Aust 2010
A. Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

Barak 2010
A. Barak, 'Proportionality and Principled Balancing', *Law and Ethics of Human Rights 2010*, art. I, p. 5.

Besselink e.a. 2012
L.F.M. Besselink, *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012.

Van Bijsterveld 2000
S.C. van Bijsterveld, 'Inleiding hoofdstuk 1', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 45-62.

Brenneisen & Wilksen 2011
H. Brenneisen & M. Wilksen, *Versammlungsrecht: Das hoheitliche Eingriffshandel im Versammlungsgeschehen*, Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH 2011.

Brouwer 1992
J.G. Brouwer, *Verdragsrecht in Nederland. Een studie naar de verhouding tussen internationaal en nationaal recht in een historisch perspectief* (diss. Groningen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Brouwer & Vols 2010
J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gst.* 2010, 79.

Brouwer & Wierenga 2014
J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller en J. de Vries (red.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191.

Brouwer & Wierenga 2015
J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid: Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59.

Brouwer & Wolfert 2011
J.G. Brouwer & S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaalfminners', *AA* 2011, p. 267-273.

Burkens 1971
M.C. Burkens, *Beperking van Grondrechten* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1971.

Burkens 1989
M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017

P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Buyse 2018
A.C. Buyse, 'Prohibition of the Abuse of Rights', in: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 1085-1094.

Van Damme 2015
M. van Damme, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge: die Keure 2015.

Denza 2016
E. Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford: Oxford University Press 2016.

Dietel, Gintzel & Kniesel 2016
A. Dietel, K. Gintzel & M. Kniesel, *Versammlungsgesetze – Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2016.

Dietel, Gintzel & Kniesel 2019
A. Dietel, K. Gintzel & M. Kniesel, *Versammlungsgesetze – Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder*, Keulen: Wolters Kluwer GmbH 2019.

Eickenjäger & Fischer-Lescano 2020
S. Eickenjäger & A. Fischer-Lescano, 'Transnationalisierung des Versammlungsrechts', in: M. Breitbach & D. Deiseroth, *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020, p. 258-328.

Gemeente Amsterdam, Openbaar Ministerie & Politie 2018
Gemeente Amsterdam, Openbaar Ministerie & Politie, *Handboek Demonstreren 'Bijkans heilig'*, te raadplegen via www.vng.nl.

Gerards 2013
J.H. Gerards, 'How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights', *International Journal of Constitutional Law* 2013, p. 466-490.

Gerards 2019
J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, New York: Cambridge University Press 2019.

Gerbranda & Kroes 1993
Tj. Gerbranda & M. Kroes, *Eindrapport Grondrechten Evaluatie-onderzoek*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1993.

Gusy 2011
C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011.

Hammarberg 2011
T. Hammarberg, 'Human rights in Europe: no grounds for complacency', *Viewpoints by Thomas Hammarberg. Council of Europe Commissioner for Human Rights* 2011, te raadplegen via www.coe.int.

Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2018

D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2018.

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

Haverkate 2000
G.C. Haverkate, 'De valkuil der stelselmatigheid', *Trema* 2000, p. 227-232.

Heringa 1987
A.W. Heringa, 'Commentaar op het ontwerp Wet openbare manifestaties', *NJCM-Bulletin* 1987, p. 245-250.

Jacobsen & Royer 2011
M. Jacobsen & H. Royer, 'Aftershocks: The Impact of Clinic Violence on Abortion Services', *AEJ* 2011/3.

Koornstra e.a. 2019
J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, *Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2019.

Lavrysen 2018
L. Lavrysen, 'System of Restrictions', in: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 307-330.

Leloup 2016
M. Leloup, 'De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak', *TBP* 2016, 10.

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*, te raadplegen via www.denhaag.nl, Onderzoek reikwijdte van het betogingsrecht – RIS 149708, gepubliceerd op 23 oktober 2007.

Mead 2010
D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest – Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2010.

Van der Meulen 2000
B.M.J. van der Meulen, 'Artikel 9', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 145-154.

Meyer 2011
J.P. Meyer, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos 2011.

Moeckli 2016
D. Moeckli, *Exclusion from Public Space. A Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 2016.

Nationale ombudsman 2007
De Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 13 december 2007, rapportnummer 2007/290.

Nationale ombudsman 2018
De Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?,* 14 maart 2018, rapportnummer 2018/015.

Nieuwenhuis 2012
A.J. Nieuwenhuis, 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten', *TvCR* 2012, p. 138-159.

Nieuwenhuis 2017
A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM-NJCMBull.* 2017/2 (p. 146-168).

Nieuwenhuis 2020a
A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van meningsuiting', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 77-114.

Nieuwenhuis 2020b
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. 115-143.

Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021
A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

OSCE/ODIHR 2014a
'Opinion on Amendment to Certain Law of Ukraine passed on 16 januari 2014', van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau 10 februari 2014.

OSCE/ODIHR 2014b
'Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau, 17 december 2014.

OSCE/ODIHR 2016
'Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau, 16 december 2016.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010
'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Hu-man Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg, 2010.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019
'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, third edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de

Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Straatsburg/Warschau, 2019.

Otte 1994
M. Otte, 'In memoriam art. 25 WVW 1935. Een kleine geschiedenis', *VRA* 1994, p. 349.

Overkleeft-Verburg 2000
G. Overkleeft-Verburg, 'Artikel 10', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 155-178.

Peters 1980
J.A. Peters, 'De vrijheid van demonstratie en de controversiële meningsuiting', in: P.D.A. Claessen, W. van Ham-Wagner & C.F.J. de Jongh (red.), *Beeld van een Goede vriendschap* (De Goede-bundel), 's-Gravenhage: VUGA Boekerij 1980, p. 171-199.

Peters 1981
J.A. Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting: vergelijkende aspecten Nederland-Amerika* (diss. Leiden), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1981.

Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014
D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Pridemore & Freilich 2007
W.A. Pridemore & J. D. Freilich, 'The Impact of State Laws Protecting Abortion Clinics and Reproductive Rights on Crimes against Abortion Providers: Deterrence, Backlash, or Neither?' *Law Hum Behav* 2007/31.

Raad van Europa & EHRM 2020a
'Guide on Article 17 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2020.

Raad van Europa & EHRM 2020b
'Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2020.

Raad van Europa & EHRM 2020c
'Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2020.

Raad van Europa & EHRM 2021
'Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 30 april 2021.

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 Libris 2015, p. 163-187.

Roorda 2016
B. Roorda, *Het recht om te demonsteren* (diss. Groningen), Boom juridisch: Den Haag 2016.

Roorda & Brouwer 2019a

B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Demonstratievrijheid en bufferzones bij abortusklinieken', *openbareorde.nl*, 9 april 2019.

Roorda & Brouwer 2019b
B. Roorda & J.G. Brouwer, 'De grenzen van het recht om te demonstreren', *openbareorde.nl*, 5 november 2019.

Roorda & Brouwer 2020
B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Demonstratievrijheid en bufferzones bij abortusklinieken (2)', *openbareorde.nl*, 17 augustus 2020.

Roorda, Bouwer & Schilder 2015
B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

Roorda, Brouwer & Schilder 2017
B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Naar een nieuwe demonstratiewet. Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties', *NJB* 2017, 1646.

Ruigrok 2012
L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Salát 2015
O. Salát, *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing Ltd 2015.

Schilder 1989
A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989.

Schmidt 2010
R. Schmidt, *Besonderes Verwaltungsrecht II (Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht, Gewerberecht einschließlich Gaststättenrecht),* Grasberg: Dr. Rolf Schmidt GmbH 2010.

Schuijt 2003
G.A.I. Schuijt, 'Het censuurverbod in de Nederlandse Grondwet en de rechtspraak', in: A. Berenboom e.a., *Censures: actes du colloque du 16 mai 2003. Censuur: referaten van het colloquium van 16 mei 2003*, Brussel: Larcier 2003, p. 125-154.

Van der Schyff 2011
G. van der Schyff, 'De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet', *TvCR* maart 2011, p. 193.

Selbmann 2004
F. Selbmann, 'Die Zulässigkeit polizeirechtlicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und der Würde diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz', *DÖV* 2004, p. 947.

Sendek 1996
K.L. Sendek, '"Face"-ing the Constitution: The Battle over the Freedom of Access to Clinic Entrances Shifts From Reproductive Health Facilities to the Federal Courts' *Cath. U. L. Rev.* 1997/46.

Simons 2017
D. Simons, 'Protest as you like it: time, place & manner restrictions under scrutiny in Lashmankin v. Russia' van 20 februari 2017 op strasbourgobservers.com.

Thornton e.a. 2010
P. Thornton, R. Brander, R, Thomas, D. Rhodes, M. Schwartz & E. Rees, *The Law of Public Order and Protest*, Oxford: Oxford University Press 2010.

Ubillos 2012
J.M.B. Ubillos, 'Freedom of Assembly and Association (Art. 11 ECHR): Some He-sistations on a Path of Firm Protection' in: J. García Roca & P. Santolaya, *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 403-437.

Vande Lanotte, Goedertier & De Pelsmaeker 2013
J. Vande Lanotte, G. Goedertier & T. De Pelsmaeker, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge: die Keure 2013.

Verhey 1995
L.F.M. Verhey, 'Privacy en lichamelijke integriteit: op zoek naar evenwicht', in J.B.J.M. ten Berg (e.a.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Teenk Willink 1995, p. 145-168.

Verhey 2003
L.F.M. Verhey, 'Het grondwettelijke beperkingssysteem: handhaving of herbezinning?', *NJCM-Bulletin* 2003, p. 216-232.

Verhey 2014
L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2014.

Verhey & Aal 2017
L.F.M. Verhey & C.S. Aal, 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat* 2017, p. 241-268.

Vermeulen 1995
B.P. Vermeulen, 'Beperking van grondrechten', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 1-34.

Vermeulen e.a. 2006
B.P. Vermeulen e.a., *Overwegingen bij een boerkaverbod. Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding*, Den Haag: Justitie 2006.

VN-Mensenrechtencomité 1988
VN-Mensenrechtencomité, 'General comment No. 16. Article 17 (Right to Privacy) The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation', HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 8 april 1988.

VN-Mensenrechtencomité 2020
VN-Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', CCPR/C/GC/37, 17 september 2020.

VN-Rapporteur 2012
Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27, 21 mei 2012.

VN-Rapporteur 2013
Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39, 24 april 2013.

VN-Rapporteur 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, A/HRC/31/66, 4 februari 2016.

VN-Rapporteur 2019
Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/41/41, 17 mei 2019.

Vols 2013
M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch uitgever 2013.

Vrielink, Ouald Chaib & Brems 2011
J. Vrielink, S. Ouald Chaib & E. Brems, 'Boerkaverbod. Juridische aspecten van lokale en algemene verboden op gezichtsverhulling in België', *NJW* 2011, 244, p. 398-414.

Weber 2010
H.K. Weber, 'Zur Anmeldepflicht bei Versammlungen', *KommJur* 2010, 410.

De Winter 1993
R. de Winter, *De heersende leer, honderd jaar verspreidingsjurisprudentie: 1892-1992* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 1993.

Van Wissen 1992
G.J.M. van Wissen, *Grondrechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

2. Jurisprudentieregister

2.1 Rechtbanken

Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013/68, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.
Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227.
Rb. Amsterdam 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060.
Rb. Amsterdam 12 januari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:144.
Rb. Amsterdam 12 januari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:145.
Rb. Amsterdam 12 januari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:146.
Rb. Amsterdam 12 januari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:147.
Rb. Amsterdam 18 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3349.
Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407 *AB* 2019, 477, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.

Rb. Amsterdam (vzr.) 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1611.
Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1765.
Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1770.
Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915.
Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019, 479, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
Rb. Amsterdam 13 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3397.
Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275.
Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341.
Rb. Amsterdam 21 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4675.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5100.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5101.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5102.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5103.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5104.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5105.
Rb. Amsterdam 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5106.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5253.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5254.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5255.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5256.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5257.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5258.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5278.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5279.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5280.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5281.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5282.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5283.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5285.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5289.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5287.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5288.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5289.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5290.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5291.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5292.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5293.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5294.
Rb. Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5295.

Rb. Arnhem 3 februari 1987, Rb. ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571.

Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462.
Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013.
Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
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:2014:1708.
Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790.
Rb. Den Haag (pol.r.) 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10460.

Rb. Den Haag (pol.r.) 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10461.
Rb. Den Haag 20 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4228.
Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017, 25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
Rb. Den Haag 9 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13416.
Rb. Den Haag 15 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13663.
Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742, *AB* 2019, 478, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
Rb. Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15812.
Rb. Den Haag (vzr.) 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704, *AB* 2017, 211, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
Rb. Den Haag 12 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10892.
Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.
Rb. Den Haag 3 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14812.
Rb. Den Haag 24 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2591.
Rb. Den Haag (vzr.) 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4606.
Rb. Den Haag 15 september 2020, ECLI:NL:RBSGR:2010:BP5676.
Rb. Den Haag (ktr.) 19 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1321.

Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3169.
Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3167.
Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3177.
Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3178.
Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3180.
Rb. Gelderland 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:6563.
Rb. Gelderland 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:6565.
Rb. Gelderland 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:6569.
Rb. Gelderland 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:6570.
Rb. Gelderland 2 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:62.
Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4547.
Rb. Gelderland (vzr.) 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4549.
Rb. Gelderland (vzr.) 17 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:160.

Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 22 mei 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BI4755.

Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238.
Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.
Rb. Limburg 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581.
Rb. Limburg (vzr.) 8 oktober 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:9007.
Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4513.
Rb. Limburg (vzr.) 24 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4519.
Rb. Limburg (vzr.) 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8339.

Rb. Maastricht (vzr.) 21 augustus 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BJ5868.

Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999.

Rb. Midden-Nederland 11 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6731.
Rb. Midden-Nederland 11 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6744.
Rb. Midden-Nederland 11 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6746.
Rb. Midden-Nederland 11 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6758.
Rb. Midden-Nederland 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5414.

Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1610.
Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1611.
Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1612.
Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1613.
Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1614.
Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1615.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2245.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2246.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2260.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2261.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2262.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2264.
Rb. Midden-Nederland 20 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2299.
Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1738.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4543.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4545.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4546.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4547.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4548.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4549.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4550.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4551.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4552.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4553.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4556.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4557.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4558.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4559.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4560.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4561.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4562.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4563.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4564.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4568.
Rb. Midden-Nederland 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4569.
Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1436.

Rb. Noord-Holland (vzr.) 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.

Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4555.
Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4557.
Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4558.
Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559, *AB* 2019, 475, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4561.
Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2417.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2486.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2568.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2570.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2571.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2573.
Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2607.

Rb. Noord-Nederland (ktr.) 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2610.

Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, *AB* 2017, 139, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2241, *AB* 2017, 227, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500.
Rb. Oost-Brabant 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668.
Rb. Oost-Brabant 14 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2894, *AB* 2018, 377, m.nt. J.G. Brouwer, B. Roorda & A.J. Wierenga.
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 9 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5839.
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 26 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5854.
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6087.
Rb. Oost-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:3079.
Rb. Oost-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:3080.
Rb. Oost-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:3081.
Rb. Oost-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:3082.
Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955.

Rb. Overijssel 17 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1189.
Rb. Overijssel (vzr.) 31 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:386.
Rb. Overijssel (vzr.) 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419.

Rb. Rotterdam 10 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4899.
Rb. Rotterdam 23 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2256.
Rb. Rotterdam 15 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4743.
Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658.
Rb. Rotterdam 14 december 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10175, *AB* 2019, 348, m.nt. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga.
Rb. Rotterdam 21 december 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:11094.
Rb. Rotterdam 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7779.

Rb. Utrecht (vzr.) 23 juni 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AP3214.
Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NLK:RBUTR:2005:AT3466.
Rb. Utrecht 5 oktober 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AU4288.

2.2 Gerechtshoven

Gerechtshof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651.
Gerechtshof Amsterdam 9 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:828.
Gerechtshof Amsterdam 8 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5331.
Gerechtshof Amsterdam 2 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1209.
Gerechtshof Amsterdam 2 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:390.
Gerechtshof Amsterdam 2 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:391.
Gerechtshof Amsterdam 1 augustus 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:2702.
Gerechtshof Amsterdam 28 januari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:191.
Gerechtshof Amsterdam 26 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:944.
Gerechtshof Amsterdam 26 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1002.
Gerechtshof Amsterdam 15 november 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:4238.
Gerechtshof Amsterdam 4 februari 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:274.
Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.

Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2057.
Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2058.
Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2059.
Gerechtshof Amsterdam 12 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2279.
Gerechtshof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377.
Gerechtshof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2378.
Gerechtshof Amsterdam 15 oktober 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2726.
Gerechtshof Amsterdam 17 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3138.
Gerechtshof Amsterdam 17 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3139.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5538.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1836.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1428.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3736.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4600.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4602.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4605.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4608.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4612.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4613.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3942.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10978.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10334.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9292.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9301.

Gerechtshof Den Haag 10 mei 2004, 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie (m.n. par. 12) van A-G Vellinga bij HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741.
Gerechtshof Den Haag 8 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3407.
Gerechtshof Den Haag 5 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:975.
Gerechtshof Den Haag 11 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2030.
Gerechtshof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.
Gerechtshof Den Haag 20 augustus 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2700.
Gerechtshof Den Haag 4 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3320.
Gerechtshof Den Haag 24 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1867.

2.3 Hoge Raad

HR 7 maart 1871, *W* 3386 (inclusief conclusie A-G Smits).
HR 7 maart 1871, *W* 3387.
HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1, *NJ* 1951/137 (*Tilburg*).
HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953/389 (*Nuth*).
HR 24 januari 1967, ECLI:NL:HR:1967:AD3700, *NJ* 1967/270 (*Neon-letters*).
HR 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4414, *NJ* 1983, 295 m.nt. E.A. Alkema (onder *NJ* 1983, 296).
HR 10 november 1992, HR:NL:HR:1992:ZC9136, *NJ 1993/197* (*APV 's-Hertogenbosch*).
HR 2 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416, *NJ* 2004, 80 (*Rechterlijk Uitzendverbod*).
HR 6 januari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN8498.
HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7256.
HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262.
HR 15 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3495.

HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *AB* 2007, 131, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.
HR 22 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ9796.
HR 29 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL9108.
HR 11 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:533.
HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (*OM/Martijn), NJ* 2014, 507, m.nt. E.A. Alkema.
HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374, m.nt. J.G. Brouwer.
HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3365.
HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.
HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:511.
HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:524.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:665.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:667.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:668.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669, *AB* 2017, 230, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:670.
HR 10 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:539.
HR 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:13.
HR 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:306.
HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:724.
HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1632.
HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633.
HR 5 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1702.
HR 14 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:638.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2023.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2031.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2032.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2033.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2035.

2.4 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686 (*Geluidwagen*).
ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.
ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291, m.nt. B.P. Vermeulen
ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *AB* 2002, 221, m.nt. F.R. Vermeer & J.G. Brouwer.
ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899.
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569, *AB* 2015, 374, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1724.
ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521.
ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1940 (*Puttense Kerkschreeuwer*).
ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, *JB* 2019, 146, m.nt. J.L.W. Broeksteeg en *Gst.* 2020, 50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.
ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275.
ABRvS 29 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835.
ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, *AB* 2021, 183, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

2.5 Afdeling Rechtspraak van de Raad van State

ARRvS (vz.) 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, *AB* 1990, 9, m.nt. P.J. Boon.
ARRvS (vz.) 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629.
ARRvS (vz.) 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, *AB* 1989, 499, m.nt. A.E. Schilder.
ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242, m.nt. R.M. van Male.

2.6 Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 18 juni 1971, ECLI:CE:ECHR:1971:0618JUD000283266, appl.nr. 2832/66, 2835/66, 2899/66 (De Wilde, Ooms en Versyp ('Vagrancy')/België).
EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, appl.nr. 5100/71 e.a. (Engel e.a./Nederland).
EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)).
EHRM 3 oktober 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1003DEC000927881, appl.nr. 9278/81 en 9415/81 (G. en E./Noorwegen).
EHRM 25 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUD000873479, appl.nr. 8734/79 (Barthold/Duitsland).
EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl.nr. 8978/90 (X en Y/Nederland).
EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583, appl.nr. 10465/83 (Olsson/Zweden (nr. 1)).
EHRM 24 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0524JUD001073784, appl.nr. 10737/84 (Müller e.a./Zwitserland).
EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk).
EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002483894, appl.nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 20 november 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, appl.nr. 10572/83 (Markt Intern Verlag GMBH en Klaus Beermann/Duitsland).
EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, appl.nr. 11801/85 (Kruslin/Frankrijk).
EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).
EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl.nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland).
EHRM 28 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, appl.nr. 14307/88 (Kokkinakis/Griekenland).
EHRM 25 augustus 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0825JUD001330887, appl.nr. 13308/87 (Chorherr/Oostenrijk).
EHRM 24 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, appl.nr. 15450/89 (Casado Coca/Spanje).
EHRM 26 april 1995, ECLI:CE:ECHR:1991:0523JUD001166285, appl.nr. 11662/85 (Prager en Oberschlick/Oostenrijk).
EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, appl.nr. 27238/95 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195, appl.nr. 29221/95, 29225/95 (Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije).
EHRM 11 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1011DEC005084199, appl.nr. 50841/99 (Osmani e.a./de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië).
EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).

EHRM 14 mei 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0514DEC006633601, appl.nr. 66336/01 (Gypsy Council e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996, appl.nr. 33129/96 (Olivieira/Nederland).
EHRM 16 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl.nr. 6339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 26 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798, appl.nr. 44647/98 (Peck/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (Djavit An/Turkije).
EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, appl.nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), *AB* 2004, 309, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD003974898, appl.nr. 39748/98 (Maestri/Italië).
EHRM 4 mei 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0504DEC006182100, appl.nr. 61821/00 (Ziliberberg/Moldavië).
EHRM 27 mei 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0527JUD006674601, appl.nr. 66746/01 (Connors/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 29 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0629JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije).
EHRM 19 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1019JUD003255596, appl.nr. 32555/96 (Roche/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 20 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1020JUD004407998, appl.nr. 44079/98 (The United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov/Bulgarije).
EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije).
EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627JUD007556901, appl.nr. 75569/01 (Cetinkaya/Turkije).
EHRM 29 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD007690001, appl.nr. 76900/01 (Öllinger/Oostenrijk).
EHRM 6 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, appl.nr. 59405/00 (Erbakan/Turkije).
EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201, appl.nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije).
EHRM 11 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000656203, appl.nr. 6562/03 (Mkrtchyan/Armenië).
EHRM 14 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0614JUD007770301, appl.nr. 77703/01 (Svyato-Mykhaylivska Parafiya/Oekraïne).
EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland).
EHRM 13 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, appl.nr. 57325/00 (D.H. e.a./Tsjechië).
EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, appl.nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië).
EHRM 29 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502, appl.nr. 0025/02 (Balçik e.a./Turkije).
EHRM 18 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1218JUD003212402, appl.nr. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02 (Aldemir e.a./Turkije).
EHRM 7 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605, appl.nr. 10346/05 (Eva Molnar/Hongarije).
EHRM 23 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland).
EHRM 6 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1106JUD006829401, appl.nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije).
EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, appl.nr. 30562/04, 30566/04 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 13 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0113JUD003145103, appl.nr. 31451/03 (Açik e.a./Turkije).

EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0212JUD000251204, appl.nr. 2512/04 (Nolan en K./Rusland).
EHRM 31 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0331JUD003348206, appl.nr. 33482/06 (Hyde Park e.a./Moldavië).
EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807, appl.nr. 26258/07, 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 24 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1124DEC001607206, appl.nr. 16072/06, 27809/08 (Friend e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 11 mei 2010 (ontv.besl.), ECLI:CE:ECHR:2010:0511DEC001813907, appl.nr. 18139/07 (Atilla e.a./Turkije).
EHRM 15 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0615JUD000771002, appl.nr. 7710/02 (Grzelak/Polen).
EHRM 21 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, appl.nr. 4916/07, 25924/08, 14599/09 (Alekseyev/Rusland).
EHRM (Grote Kamer) 24 maart 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0324JUD002345802, appl.nr. 23458/02 (Giuliani en Gaggio/Italië).
EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517JUD002849506, appl.nr. 28495/06, 28516/06 (Akgöl en Göl/Turkije).
EHRM 3 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD002945910, appl.nr. 29459/10 (Fratanoló/Hongarije).
EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland).
EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD003432004, appl.nr. 34320/04 (Hakobyan e.a./Armenië).
EHRM 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, appl.nr. 38411/09 (Centro Europa 7 S.R.L. en DI Stefano/Italië).
EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174, m.nt. J.H. Gerards.
EHRM 21 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0621JUD003412406, appl.nr. 34124/06 (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG/Zwitserland).
EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *ECHR* 2012, 212, m.nt. B. Roorda.
EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD005737508, appl.nr. 57375/08 (P. en S./Polen).
EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, appl.nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, appl.nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije).
EHRM 17 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307, appl.nr. 27013/07 (Winterstein e.a./Frankrijk).
EHRM 20 februari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704, appl.nr. 9117/04, 10441/04 (Nosov e.a./Rusland).
EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Taranenko/Rusland).
EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland).
EHRM (Grote Kamer) 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, appl.nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).
EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD003735909, appl.nr. 37359/09 (Hämäläinen/Finland).
EHRM 21 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1021JUD000954007, appl.nr. 9540/07 (Murat Vural/Turkije).
EHRM 28 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1028JUD004932711, appl.nr. 49327/11 (Gough/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 4 december 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD007620411, appl.nr. 76204/11 (Navalny en Yashin/Rusland).
EHRM 16 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2013:1010JUD006456909, appl.nr. 64569/09 (Delfi AS/Estonië).

EHRM (Grote Kamer) 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, appl.nr. 41418/04 (Khoroshenko/Rusland).
EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen).
EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, appl.nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland).
EHRM 26 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD000369010, appl.nr. 3690/10 (Annen/Duitsland).
EHRM 5 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, appl.nr. 74568/12 (Frumkin/Rusland).
EHRM 19 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD001752610, appl.nr. 17526/10 (Gülcü/Turkije).
EHRM 11 februari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0211JUD006736011, appl.nr. 67360/11, 67964/11, 69379/11 (Huseynli e.a./Azerbeidzjan).
EHRM 5 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0405JUD000787110, appl.nr. 7871/10 (Körtvélyessy/Hongarije).
EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, appl.nr. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13, 35015/13, (Novikova e.a./Rusland), *EHRC* 2016, 166, m.nt. B. Roorda.
EHRM 11 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1011JUD001984106, appl.nr. 19841/06 (Bagdonavicius e.a./Rusland).
EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), *EHRC* 2017, 88, m.nt. B. Roorda.
EHRM 25 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0725JUD003147510, appl.nr. 31475/10 (Annenkov e.a./Rusland).
EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD003779813, appl.nr. 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België).
EHRM 11 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD000461912, appl.nr. 4619/12 (Dakir t. België).
EHRM 5 september 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, appl.nr. 61496/08 (Bărbulescu/Roemenië).
EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), *EHRC* 2019, 24, m.nt. B. Roorda.
EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland).
EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl.nr. 65286/13, 57270/14 (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan).
EHRM 25 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0425JUD003646908, appl.nr. 36469/08 (Ter-Petrosyan/Armenië).
EHRM 15 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, appl.nr. 41720/13 (Nicolae Virgiliu Tănase/Roemenië).
EHRM 8 oktober 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1008JUD001542816, appl.nr. 15428/16 (Szurovecz/Hongarije).
EHRM 19 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD005895409, appl.nr. 58954/09 (Obote/Rusland).
EHRM 6 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006JUD001643510, appl.nr. 16435/10 (Karastelev e.a./Rusland).
EHRM 6 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006JUD003157314, appl.nr. 31573/14 (Póka/Hongarije).
EHRM 13 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD003588014, appl.nr. 35880/14, 75926/17 (Zakharov en Varzhabetyan/Rusland).
EHRM 10 november 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1110JUD007518612, appl.nr. 75186/12 (Navalnyy en Gunko/Rusland).

2.7 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

ECRM 20 december 1974, ECLI:CE:ECHR:1974:1220DEC000544272, appl.nr. 5442/72 (X./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 10 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1010DEC000819178, appl.nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien en Unité Jurassienne/Zwitserland).
ECRM 16 juli 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078, appl.nr. 8440/78 (Christian Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).
ECRM 12 maart 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0312DEC000816078, appl.nr. 8160/78 (X./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 6 december 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1206DEC001018082, appl.nr. 10180/82 (D./Frankrijk).
ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (G./Duitsland).
ECRM 15 oktober 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1015DEC001409388, appl.nr. 14093/88 (Moosmann/Oostenrijk).
ECRM 13 mei 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0513DEC001592889, appl.nr. 15928/89 (J.K./Nederland).
ECRM 30 november 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1130DEC001492389, appl.nr. 14923/89 (G.S./Oostenrijk).
ECRM 8 maart 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0308DEC002049092, appl.nr. 20490/92 (Iskcon e.a./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).
ECRM 9 april 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0409DEC002910795, appl.nr. 29107/95 (Stedman/Verenigd Koninkrijk).
ECRM 10 september 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0910DEC003093696, appl.nr. 30936/96 (Van Schijndel, Van der Heyden en Leenman/Nederland).
ECRM 19 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1019DEC003141696, appl.nr. 31416/96 (Pendragon/Verenigd Koninkrijk).

2.8 Hof van Justitie van de Europese Unie / Europese Gemeenschap

HvJ EG 12 juni 2003, zaaknr. C-112/00 (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Oostenrijk), ECLI:NL:XX:2003:AO2914, *AB* 2003, 377, m.nt. A.J.C. de Moor-van Vugt.

2.9 Internationaal Gerechtshof

Internationaal Gerechtshof 24 mei 1980, ICJ Reports 1980.

2.10 Buitenlandse gerechten

2.10.1 België

GwH 6 december 2012, nr. 145/2012.

Cass. 31 mei 1926, *Pas*., 1926, I, 394.

RvS 28 september 1994, nr. 49.329.
RvS 20 maart 1996, nr. 58.673.
RvS 27 juni 2000, nr. 88.281.
RvS 10 januari 2009, nr. 189.378.

2.10.2 Duitsland

AG Tiergarten 21 april 2005, 256 Cs 81 Js 1217/04 (947/04).
AG Rotenburg/Wümme 12 juli 2005, *NSDZ* 2006, 385.
AG Wuppertal 2 december 2015, 25 Ds 521 Js 17/15 – 68/15.

VG Freiburg 4 maart 2011, ECLI:DE:VGFREIB:2011:0304.4K314.11.0A.
VG München 12 mei 2016, M 22 K 15.4369.

KG Berlin 7 oktober 2008, ECLI:DE:KG:2008:1007.4.1SS486.07.286.0.0A.

LG Hannover 20 januari 2009, ECLI:DE:LGHANNO:2009:0120.62C69.08.0A.

BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
BVerfG 18 augustus 2020, *NJW* 2000, 3053.
BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III).
BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80.
BVerfG 30 april 2007, *NVwZ* 2007, 1180.
BVerfG 6 juni 2007, *NJW* 2007, 2167.

2.10.3 Engeland

Dulgheriu & Orthova/Ealing LBC [2019] EWCA Civ 1490.

2.10.4 Letland

Constitutionele Hof van Letland 23 november 2006, zaak nr. 2006-03-0106 (par. 28.1, 28.3 en 29.3).

2.10.5 Verenigde Staten

Olmstead/United States [1928] 277 U. S. 438, 478 (Brandeis, J., dissenting opinion).
Erznoznik/Jacksonville [1975] 422 U. S. 205.
NLRB/Baptist Hospital, Inc. [1979], 442 U. S. 773.
Boos/Barry [1988] 485 US 312.
Hill/Colorado [2000] 530 U.S. 703.
McCullen/Coakley [2014] 573 U.S. 464.

2.10.6 Australië

R./Lewis [1996] CanLII 3559 (BC S.C.).
Clubb/Edwards; Preston/Avery [2019] HCA 11.

3. Parlementaire stukken

3.1 Nederland

Trb. 1951, 154.

Stb. 1954, 335.
Stb. 1988, 157.
Stb. 2019, 165.

Kamerstukken I 1987/88, 19 427, nr. 135b.
Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b.
Kamerstukken I 2017/18, 34 349, G.
Kamerstukken I 2018/19, 34 349, L.

Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3.
Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4.
Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 6.
Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.
Kamerstukken II 1982/83, 16 644 (R 1158), nr. 7.
Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3.
Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3.
Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5.
Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 8.
Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 64.
Kamerstukken II 1997/98, 25 768, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25 768, nr. 5.
Kamerstukken II 1997/98, 25 768, nr. 6.
Kamerstukken II 1998/99, 25 768, nr. 7.
Kamerstukken II 2006/07, 31 108, nr. 1.
Kamerstukken II 2006/07, 31 108, nr. 3.
Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 4.
Kamerstukken II 2007/08, 31 331, nr. 1.
Kamerstukken II 2007/08, 31 331, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 57.
Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 1.
Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 4.
Kamerstukken II 2015/16, 33 165, nr. 6.
Kamerstukken II 2015/16, 34 324, nr. 1 (bijlage).
Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 1.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 6.
Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742.

Handelingen II 1976/77, 16 december 1976.
Handelingen II 1987/88, 27 januari 1988.
Handelingen II 2004/05, 24 februari 2005.
Handelingen II 2018/19, 32279, nr. 91, item 33.
Aanhangsel Handelingen II 2016/2017, 767.
Aanhangsel Handelingen II 2019/20, 2754.

3.2 België

B.S. 3 augustus 2001.

B.S. 31 augustus 2005.

Parl.St. Senaat 2007-08, nr. 4-496/1.
Parl.St. Senaat 2008-09, nr. 4-1427/1.
Parl.St. Senaat 2009-10, nr. 4-1460/1.
Parl.St. Senaat 2010-11, nr. 5-722/1.
Parl.St. Senaat 2010-11, 5-255/1.

Parl.St. Senaat BZ 2010, nr. 5-33/1.
Parl.St. Senaat BZ 2010, nr. 5-169/1.

Parl.St. Kamer 2003-04, nr. 51-1114/1.
Parl.St. Kamer 2007-08, nr. 52-247/1.
Parl.St. Kamer 2007-08, nr. 52-330/1.
Parl.St. Kamer 2007-08, nr. 52-433/1.
Parl.St. Kamer 2009-10, nr. 52-2289/1.
Parl.St. Kamer 2009-10, nr. 52-2442/1.
Parl.St. Kamer 2009-10, nr. 52-2495/1.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-219/1.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-219/4.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-219/5.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-616/1.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-754/001.
Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-1375/1.

Parl.St. Kamer BZ 2010, nr. 53-85/1.
Parl.St. Kamer BZ 2010, nr. 53-219/1.

3.3 Duitsland

WD 3 – 3000 – 082/15.

BGBL. 1952 II, S. 685/14.
BGBL. 1985 I, S. 1511/39.
BGBL. 2017 I, S. 3549/53.
BGBL. 2017 I, S. 1570/36.

BR. 2016/17, 556/17.

BT. 1985/86, 10/3580.
BT. 2016/17, 18/11180.
BT. 2017/18, 19/14.
BT. 2017/18, 19/829.

4. Overige bronnen

4.1 Wom-besluiten en gemeentelijke documenten (t.b.v. hoofdstuk 6)

Amsterdam
Wom-besluit van de burgemeester van de gemeente Amsterdam van 17 februari 2016.

Wom-besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 1 april 2020, 6 mei 2020, 6 juli 2020, 31 augustus 2020 en 12 november 2020.

Arnhem

College van burgmeester en wethouders van de gemeente Arnhem, *een vergunningsvrije promotiestandplaatsen rond abortusklinieken (Raadsbrief)*, 15 september 2020.

Den Haag

Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden getiteld 'Uw demonstratie van 21 oktober a.s.', 16 oktober 2020.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag, *Beantwoording schriftelijke vragen 'Recentelijke uitspraak demonstraties bij abortusklinieken'*, 28 oktober 2020 (te raadplegen via denhaag.raadsinformatie.nl).

Eindhoven

Wom-besluiten van de burgemeester van de gemeente Eindhoven van 2 december 2019, 8 januari 2020, 28 januari 2020, 29 januari 2020, 24 februari 2020 en 10 maart 2020.

Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost van 2 oktober 2020.

Enschede

Politie Oost-Nederland, *Ontvangstbevestiging melding manifestatie*, te vinden op: https://www.wob-knop.nl/request/424/response/1072/attach/html/4/Acceptatie%20melding%20demonstratie%201.pdf.html (laatst geraadpleegd op 27 januari 2021).

Wom-besluit van de burgemeester van de gemeente Enschede, *Besluit inzake melding manifestatie – opleggen voorschrift/beperking*, 16 september 2020, te vinden op: https://www.wob-knop.nl/request/424/response/1072/attach/html/5/besluit%20inzake%20melding%20manifestatie.pdf.html (laatst geraadpleegd op 27 januari 2021).

Groningen

Schriftelijke reactie van de burgemeester van de gemeente Groningen van 28 juni 2019, 7572529.

Wom-besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio Groningen, 14 september 2020.

College van burgemeester en wethouders Groningen, *Beantwoording vragen ex art. 38 RvO van D66 en GroenLinks over de Abortuskliniek*, 2 september 2020.

's-Hertogenbosch

Brief van de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, *Bevestiging wekelijkse demonstratie in 2021,* 29 december 2020.

Roermond

Burgemeester van de gemeente Roermond, *Betoging op 5 februari 2019,* 1 februari 2019 (niet-gepubliceerd).

Rotterdam

Voorzitter veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, *Bewijs van kennisgeving voor manifestatie* (vertrouwelijk).

Utrecht

Voorzitter veiligheidsregio Utrecht, *Kennisgeving voor demonstraties Schreeuw om Leven,* 24 september 2020.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, *Demonstraties abortuskliniek (Raadsbrief),* 24 juni 2020.

Zwolle
Burgemeester van de gemeente Zwolle, *Informatienota voor de raad*, 23 oktober 2020.
Besluit van de burgemeester van de gemeente Zwolle van 24 november 2020.

4.2 Nieuwsberichten (chronologisch)

Nieuwsbericht 'CDU-Parteitag: Merkel über Vollverschleierung und Volksverhetzung, www.berliner.zeitung.de, 6 december 2016.

Nieuwsbericht 'Zorgminister: Bufferzones voor demonstranten bij abortusklinieken', www.ad.nl, 29 maart 2019.

Nieuwsbericht 'Demonstratie op parkeerplaats Zwolle na jaar voorbij; gemeente laat woonwagens wegslepen', www.rtvoost.nl, 25 februari 2020.

Nieuwsbericht 'Wil (82) zit uit protest dagenlang voor deur van verpleeghuis: 'Tot ik mijn man weer mag zien'', www.ad.nl, 30 april 2020.

Nieuwsbericht 'Actiegroep veroorzaakt 'grimmige' sfeer bij verpleeghuis Best', www.rtlnieuws.nl, 8 mei 2020.

Nieuwsbericht 'Farmers Defence Force vecht trekkerverbod aan: 'regelrechte inbreuk op het demonstratierecht'', www.dvhn.nl, 7 juli 2020.

Nieuwsbericht 'Woonwagenbewoners in Wijk bij Duurstede boos: gemeente wil standplaatsen aan mensen met een stoornis geven', www.ad.nl, van 4 september 2020.

Nieuwsbericht 'Woonwagenbewoners moeten lang wachten op standplaats', www.nos.nl, 3 oktober 2020.

4.3 Overige (alfabetisch)

Aanbeveling nr. 1927 (2010) van 23 juni 2010 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, te raadplegen via www.assembly.coe.int.

Abortion Rights Coalition of Canada, *Safe Access Zone Laws and Court Injunctions in Canada*, 1 juni 2017, te vinden op: www.arcc.cdac.ca (laatst geraadpleegd op 7 april 2021), p. 1-4.

Beantwoording schriftelijke vragen van het gemeenteraadslid Poot inzake demonstranten met gezichtsbedekking tijdens de anti-racisme demonstratie van 31 mei 2018, te raadplegen via www.amsterdam.nl.

Beantwoording schriftelijke vragen van de Haagse Stadspartij met als onderwerp 'Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Faïd en Van der Gaag luidend "massa-arrestaties 19-11-2016"' van 17 januari 2017, met kenmerk BSD/2016.1051 – RIS 295725, te raadplegen via www.denhaag.raadsinformatie.nl.

Brief van 6 juli 2021 van de burgemeester van de gemeente Maastricht gericht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (niet-gepubliceerd).

City of York Council, *Decision Session for Housing & Safer Communities. Report of the Interim Director of Plac*e, 17 december 2020, te vinden op: www.democracy.york.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).

Cornerstone barristers, *Supreme Court refuses permission to appeal on UK's first abortion clinic 'buffer zone*, 11 maart 2020, te vinden op: www.cornerstonebarristers.com (laatstelijk geraadpleegd op 22 maart 2021).

Demonstratiebeleid van de gemeente Den Haag van 2017, te raadplegen via www.denhaag.raadsinformatie.nl.

Ealing Council Cabinet, *Public Spaces Protection Order (Mattock Lane) 2018*, 10 april 2018, te vinden op: www.ealing.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).

Eerste Kamer, *Initiatiefvoorstel-Kamp: Verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen*, te vinden: www.eerstekamer.nl (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2019).

Eerste Kamer, *Initiatiefvoorstel-Wilders en Fritsma: Boerkaverbod*, te vinden op: www.eerstekamer.nl (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2019).

European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights', 23 april 1957, DH (57) 4, p. 17, te raadplegen via www.echr.coe.int.

European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights', 23 april 1957, DH (57) 4, p. 19-21, te raadplegen via www.echr.coe.int.

G.M. Harrison, 'The right of peaceful protest and the protection of diplomatic personnel and premises', Ministerie van Buitenlandse Zaken (Canberra), te raadplegen via www.humanrights.gov.au.

ISHR, *Issue for consideration during a half-day general discussion in preparation for a General Comment on Article 21 (right to peaceful assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights*, maart 2019, te vinden op: ww.ochcr.org (laatst geraadpleegd op 26 januari 2021).

London Borough of Richmond upon Thames Council, *The Public Spaces Protection Order (Rosslyn Road) 2019*, 1 april 2019, te vinden op: www.richmond/gov.uk (laatstelijk geraadpleegd op 22 maart 2021).

Manchester City Council, *Wynnstay Grove Public Spaces Protection Order*, 9 oktober 2020, te vinden op: www.manchester.gov.uk (laatst geraadpleegd op 22 maart 2021).

M. Clark, *Clubb v Edwards; Preston v Avery*, 18 april 2019, te vinden op: www.blogs.unimelb.edu.au (laatst geraadpleegd op 6 april 2021).

Memorandum 'on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the "yellow vest" movement in France' van de Council of Europe Commissioner for Human Rights Dunja Mijatovic van 26 februari 2019, te raadplegen via www.coe.int.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*, 2 juli 2018, publicatienummer 113803.

National Abortion Federation, *Legal Remedies to Address Clinic Violence and Harassment. A Handbook for NAF Members*, januari 2014, te vinden op: www.prochoice.org (laatst geraadpleegd op 8 april 2021).

Rechtslupe, *Demo vor der Swangerschaftsberatungsstelle*, 7 april 2011, te vinden op: www.rechtslupe.de (laatst geraadpleegd op 20 maart 2021).

'Report of the House of Commons Foreign Affairs Committee on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges', HC Paper 127, Londen, december 1984 'by order of the House of Commons by Her Majesty's Stationery Office'.

Resolutie nr. 1743 (2010) van 23 juni 2010 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, te raadplegen via www.assembly.coe.int.

'Schriftelijke vragen inzake Abortuskliniek' van D66 en GroenLinks aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, 24 juli 2020.

United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955.

W. Zeldin, *Italy: Burqa Ban Provision Approved by Parliamentary Committee*, 11 augustus 2011, te vinden op: www.loc.gov (laatst geraadpleegd op 12 mei 2019).