

Gespreksnotitie voor het door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer georganiseerde rondetafelgesprek over het demonstratierecht in Nederland

Geachte leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer,

Dank voor de uitnodiging voor het rondetafelgesprek over het demonstratierecht. In deze gespreksnotitie ga ik in op de zeven in de uitnodiging vermelde vragen die centraal staan tijdens het rondetafelgesprek.

Waarde van het demonstratierecht?

Het belang van het demonstratierecht in een democratische rechtsstaat kan moeilijk worden overschat. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kenschetst het recht als een van de fundamenteën van een democratische samenleving.¹ De Nationale ombudsman schrijft in 2007: 'Zoals een rijk geschakeerde pers wezenlijk is voor de democratie, geldt dat niet minder voor een rijke schakering van acties en demonstraties op plaatsen die ertoe doen'.² De demonstratievrijheid stelt personen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, in staat om hun mening te ventileren, invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces binnen staatsorganen en deel te nemen aan de vormgeving van hun samenleving. Zo hebben demonstraties wereldwijd grote maatschappelijke ontwikkelingen in gang gezet en aan de wieg gestaan van de totstandkoming van essentialia van de democratische rechtsstaat, zoals het stemrecht en vrouwenrechten. Anders dan wel eens wordt gedacht hebben demonstraties bovendien niet zelden een stabiliserende werking, in die zin dat juist het afschermen van controversiële meningen kan leiden tot burgerlijke ongehoorzaamheid en ontwrichtende praktijken.³

Demonstratierecht onder druk?

Zowel autoriteiten als demonstranten hebben zich de laatste jaren herhaaldelijk niet gehouden aan demonstratierechtelijke (spel)regels en zetten in die zin het demonstratierecht onder druk. Zo blijkt uit een analyse van de rechtspraak dat een deel van de burgemeesters – waaronder die van drie van de vier grootste gemeenten (G4) in Nederland – gebruikmaakt van een groot aantal standaardvoorschriften voor iedere demonstratie.⁴ Dit druist in tegen de Wet openbare manifestaties (Wom) die voorschrijft dat iedere demonstratie op haar eigen merites wordt beoordeeld. Daarnaast is de inhoud van deze standaardvoorschriften niet zelden van twijfelachtige aard gelet op de eis van artikel 11 lid 2 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat iedere beperking van de demonstratievrijheid noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Bovendien zijn sommige standaardvoorschriften, zoals discriminatie- en beledigingsverboden, in strijd met het in artikel 5 lid 3 Wom en artikel 7 Grondwet neergelegde censuurverbod.

Een deel van de demonstranten (groepen) zet het recht onder druk door bewust – al dan niet onder het mom van burgerlijke ongehoorzaamheid of simpelweg om meer aandacht te genereren – strafbare feiten te plegen en gestelde demonstratiebeperkingen te overtreden. Zij handelen hiermee in strijd met de (Grond)wet. Uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' in artikel 9 lid 1 Grondwet volgt namelijk dat demonstranten zich aan de (straf)wet dienen te houden. De demonstratievrijheid levert met andere woorden geen vrijbrief op voor het plegen van strafbare feiten. Bovendien bepaalt artikel 11 Wom dat het zich niet houden aan een gestelde demonstratiebeperking een overtreding oplevert.

Grenzen van het demonstratierecht, ruimte voor burgerlijke ongehoorzaamheid?

De reikwijdte van het demonstratierecht wordt in de rechtspraak ruim geïnterpreteerd. Allerhande protestacties vallen hieronder, in beginsel zelfs ook blokkade- en bezettingsacties. Een niet-vreedzame protestactie waarbij de intenties of gedragingen van (meer dan enkele) demonstranten gewelddadig zijn, komt geen bescherming toe. Beperkingen zijn toegestaan voor zover die voldoen aan de eisen die artikel 9 Grondwet en internationale verdragen (o.a. artikel 11 lid 2 EVRM) hieraan stellen. Kortgezegd komt het erop neer dat iedere beperking

¹ Zie bijvoorbeeld EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, 37553/05, par. 91 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

² *Demonstreren staat vrij*, rapport van de Nationale ombudsman van 13 december 2007, p. 1.

³ Zie over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht uitbreider N.J.L. Swart & B. Roorda, '[De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht](#)', *NTM-NJCM-bulletin* 2023, 1, p. 28-50.

⁴ N.J.L. Swart & B. Roorda, '[Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand?](#)', *NJB* 2023, 1088.

noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving en een basis heeft in een wet in formele zin en dat lagere overheden uitsluitend beperkend mogen optreden in het licht van de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw.

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een rechtssociologisch leerstuk, niet een juridische rechtvaardigingsgrond voor het plegen van strafbare feiten. 'De sleutel waarin de aanvaardbaarheid van burgerlijke ongehoorzaamheid wordt gezet, is die van de moraal, en niet die van het recht. Het vervelende is dat vaak over 'legitimatie' ervan gesproken wordt, wat suggereert dat het recht daarbij een rol speelt. Per definitie is burgerlijke ongehoorzaamheid in strijd met rechtsregels', aldus Jessurun d'Oliveira.⁵

Rechtsongelijkheid tussen groepen demonstranten?

Voor zover er al sprake is van rechtsongelijkheid tussen groepen demonstranten, heb ik van burgemeesters, officieren van justitie en de onder hen vallende politie vernomen dat zij afgelopen jaren bij specifieke demonstraties – met name die waarbij demonstranten gebruikmaken van grote (landbouw)voertuigen – vanwege vrees voor escalatie en vanwege uitdagingen op het gebied van handhaving bij tijd en wijle ervoor hebben gekozen om niet beperkend op te treden, terwijl daar vanuit juridisch oogpunt voldoende redenen voor waren. Hierin kan een reden schuilen waarom de autoriteiten bij (blokkade)acties van de ene groep beperkender optreedt dan bij (blokkade)acties van een andere groep.

Betere borging demonstratierecht?

Voor een betere borging van het demonstratierecht is mijns inziens nodig:

- (1) Meer kennisdeling en voorlichting over het demonstratierecht. Om die reden juich ik het toe dat de minister van BZK, mede namens de minister van J&V, in een Kamerbrief van 7 juli 2023 te kennen heeft gegeven dat er een landelijke website zal worden ontwikkeld waarop iedereen gratis en vrij toegankelijk informatie over het demonstratierecht kan inwinnen en een online adviestool kan raadplegen.⁶
- (2) De wil en de moed van autoriteiten om de eerste stap te zetten in het herstellen van een vertrouwensrelatie met demonstranten door als uitgangspunt te nemen dat demonstranten – dat wil zeggen personen die met gebruikmaking van hun fundamentele rechten actief participeren in onze democratische rechtsstaat – te vertrouwen. Zij kunnen dit doen door zich volgens het rechtsstaatsbeginsel te houden aan de wet, door zich actief in te zetten om het demonstratierecht te eerbiedigen en waar nodig te beschermen en faciliteren en door uitsluitend over te gaan tot het beperken van het recht voor zover dat strikt noodzakelijk is.
- (3) Een herziening van de Wet openbare manifestaties (zie hieronder).

Wet openbare manifestaties aan herziening toe?

Om in overeenstemming te zijn met internationale mensenrechtenverdragen en de rechtspraak van het EHRM, is aanpassing van de demonstratiewet mijns inziens in elk geval op één punt geboden.⁷ Artikelen 5 en 7 Wom dienen te worden aangepast, zodat duidelijk is dat een demonstratie niet kan worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat niet is voldaan aan het kennisgevingvereiste of aan gestelde demonstratiebeperkingen. De minister van BZK heeft toegezegd de wet op dit punt te zullen aanpassen.⁸

Verantwoordelijkheid landelijke overheid ten opzichte van lokale driehoek?

De verantwoordelijkheid van de landelijke overheid ten opzichte van de lokale driehoek is mijns inziens met name gelegen in het verzorgen van een gedegen demonstratiewettelijk kader en het faciliteren van kennisdeling en voorlichting over het demonstratierecht, bijvoorbeeld door – zoals hiervoor reeds genoemd – het laten ontwikkelen van een landelijke website waarop iedereen gratis en vrij toegankelijk informatie over het demonstratierecht kan inwinnen.

mr. dr. Berend Roorda, universitair hoofddocent Rijksuniversiteit Groningen

⁵ H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Burgerlijke ongehoorzaamheid, haar omschrijving, haar aanvaardbaarheid', *NJB* 2008, 1686. Zie hierover ook in relatie tot het demonstratierecht B. Roorda, '[Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?](#)', *NTM/NJCM-bull.* 2013/19.

⁶ [Kamerstukken II 2022/23, 32324, nr. 9](#), p. 9.

⁷ Zie voor meer verbeteringsuggesties de [evaluaties van de Wet openbare manifestaties in 2015 en 2021](#).

⁸ [Kamerstukken II 2022/23, 32324, nr. 9](#), p. 7.