

Betreft: Bescherming van demonstraties in de vorm van wegblokkades
Datum: 31 augustus 2023
Auteurs: mrs. W.H. Jebbink en J.R. Kramer¹

Het mechanisme van de bescherming van de demonstratievrijheid

1. De demonstratievrijheid wordt beschermd door de artikelen 21 IVBPR² en 11 EVRM³, de vrijheid van vreedzame demonstratie. Bij de toetsing van de demonstratievrijheid betrekken het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM⁴ soms ook artikel 19 IVBPR en 10 EVRM, de vrijheid van meningsuiting. In deze notitie zal echter uitsluitend aandacht worden besteed aan de vrijheid van vreedzame vergadering, het kernrecht ter zake.
2. Om te bepalen of tegen een concrete demonstratie overheidsmaatregelen mogen worden genomen die de demonstratievrijheid beperken, moeten twee stappen worden doorlopen. De eerste is of de demonstratie op zich onder de reikwijdte van de bescherming van artikel 21 IVBPR en artikel 11 lid 1 EVRM valt. Als die vraag positief moet worden beantwoord, is de tweede vraag of de tegen de demonstratie genomen overheidsmaatregelen toelaatbaar zijn. Daartoe moet worden getoetst aan het kader, neergelegd in artikel 21, tweede volzin, IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM.

Het toetsingsmechanisme toegepast op demonstraties in de vorm van wegblokkades

Eerste vraag: valt een demonstratie in de vorm van een wegblokkade überhaupt onder de bescherming van artikel 21 IVBPR en 11 EVRM?

3. De eerste vraag is: valt een demonstratie in de vorm van een wegblokkade onder de reikwijdte van artikel 10 lid 1 en artikel 11 EVRM?
4. Vooropgesteld zij dat iedere demonstratie telkens weer op eigen merites moet worden beoordeeld. De Wet openbare manifestaties laat algemene verboden niet toe.⁵
5. Het EHRM beschouwt artikel 11 EVRM als één van de fundamenteën van een democratische samenleving. Om die reden mag dit recht niet restrictief worden geïnterpreteerd en worden allerhande samenkomsten onder dit artikel gebracht, waaronder ook bezettingen en blokkades.⁶ Het VN-Mensenrechtencomité oordeelt soortgelijk.⁷ Opmerking verdient dat ook het Hof van Justitie van de Europese Unie een wegblokkade onder de demonstratievrijheid

schaart.⁸ Een blokkade van een belangrijke verkeersweg werd in de memorie van toelichting op de Wet openbare manifestaties al niet uitgesloten als legitieme manifestatievorm.⁹

6. De artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM beschermen enkel vreedzame vergaderingen. Uitsluitend wanneer de organisatoren van of deelnemers aan een bijeenkomst gewelddadige intenties hebben *‘or otherwise deny the foundations of a “democratic society”* komt hun de bescherming van artikel 11 EVRM te ontvallen.¹⁰ De bewijslast van gewelddadige intenties van de organisatoren rust op de autoriteiten.¹¹ Wat *‘violence’* in verband met het recht tot vreedzame vergadering precies inhoudt, is door het VN-Mensenrechtencomité als volgt bepaald: *“Violence” in the context of article 21 typically entails the use by participants of physical force against others that is likely to result in injury or death, or serious damage to property.*¹² Het bestaan van een reëel risico dat een openbare demonstratie kan ontaarden in wanordelijkheden, doet een demonstrant niet de bescherming van artikel 11 EVRM verliezen.¹³
7. In dit licht gezien wordt een vreedzame wegblokkade door de demonstratievrijheid en de mensenrechten beschermd.

Tweede vraag: in hoeverre mogen tegen demonstraties in de vorm van wegblokkades maatregelen door de overheid worden genomen?

8. De vrijheid van vreedzame vergadering is niet absoluut. Dit recht mag door de overheid worden beperkt, echter uitsluitend met maatregelen die voldoen aan de strikte, limitatieve eisen van artikel 21, tweede volzin, IVBPR en 11 lid 2 EVRM. De eisen in voornoemde bepalingen zijn soortgelijk en daarom richten wij ons in het navolgende op artikel 11 lid 2 EVRM. Deze bepaling bevat de eis dat een genomen maatregel een wettelijke basis moet hebben, aan een specifiek doel moet voldoen en *‘necessary in a democratic society’* moet zijn.¹⁴
9. Een *‘disruption of ordinary life’*, inclusief ontwrichting van het verkeer, is volgens het EHRM een aanvaardbaar wezenskenmerk van iedere vorm van betoging. Van de autoriteiten wordt in zo’n geval tolerantie verlangd, zolang de betoging maar vreedzaam is.¹⁵ ‘Vreedzaam’ omvat volgens het EHRM *‘conduct that (..) obstructs the activities of third parties.’*¹⁶ Het VN-Mensenrechtencomité schaarst onder meer ook bijeenkomsten die *‘vehicular movement’* ontwrichten, onder de demonstratievrijheid, ook als dat *‘intended’* is.¹⁷
10. Dat een wegblokkade niet bij de burgemeester wordt aangemeld doet niets af aan de bescherming van de demonstratievrijheid. Volgens het EHRM is een niet-aangemelde demonstratie niet illegaal enkel vanwege niet-aanmelding, zodat ook dan tolerantie door de autoriteiten het verlangde uitgangspunt is.¹⁸ Het EHRM heeft meermaals geoordeeld dat *‘an unlawful situation does not justify an infringement of freedom of assembly (..)’*¹⁹

11. Bovendien is het EHRM er niet van overtuigd dat een demonstratie in de vorm van blokkade voorafgaand überhaupt moet worden aangemeld, aangezien zo'n demonstratie juist vanwege die vorm welhaast als vanzelfsprekend onrechtmatig zal zijn en een kennisgeving zo'n demonstratie in veel gevallen zou ontdoen van haar effect.²⁰ Het effect dat betogers met een blokkade wensen te bereiken wordt aldus door het EHRM expliciet erkend en beschermd. In vergelijkbare zin erkent het Hof van Justitie van de EU dit effect.²¹
12. Volgens een onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2021 is strafrechtelijke vervolging van een vreedzame demonstrant in beginsel niet toegestaan. Zelfs als de demonstratie leidt tot schade of andere wanorde is vervolging ontoelaatbaar, zolang de desbetreffende persoon geen laakbaar (*'reprehensible'*) gedrag heeft vertoond. Aldus wordt mede een *'chilling effect'* tegengegaan.²² Strafrechtelijk optreden kan in beginsel wel gerechtvaardigd zijn 'als demonstranten zich niet of minder vreedzaam gedragen, bijvoorbeeld als zij gewelddadigheden begaan of hiertoe aanzetten.'²³
13. De Speciale VN-rapporteur inzake de vrijheid van vreedzame vergadering benadrukt ten aanzien van klimaatdemonstraties dat het blokkeren van een weg een legitieme vorm van protesteren is, die een lange traditie kent in sociale bewegingen over de hele wereld, en hoewel wegblokkades onderhevig kunnen zijn aan beperkingen, mogen, aldus de rapporteur, nooit strafrechtelijke sancties volgen.²⁴
14. Tegen vreedzame demonstranten mogen ook geen *preventieve strafrechtelijke* maatregelen worden genomen. De rechtspraak van het EHRM, noch enige andere bron, biedt daarvoor een basis. De Commissie van Venetië van de Raad van Europa stelt in dit verband: *'(...) states must not criminalize the exercise of the right to peaceful assembly (...), and criminal provisions may not serve as a pretext to restrict or prohibit an assembly with a view to preventing such crimes.'*²⁵ In Nederland is hooguit, op grond van de Wet openbare manifestaties, op voorhand een *administratief* verbod mogelijk (zie artikel 5 lid 2 van die wet).
15. Vreedzame demonstranten die een weg blokkeren moeten ervan uit kunnen gaan dat de autoriteiten die demonstratie faciliteren, ten minste voor enige tijd. Op de autoriteiten rust, waar nodig, de positieve verplichting tot faciliteren, zodat de deelnemers hun doelstellingen kunnen bereiken.²⁶ Die eis omvat volgens het VN-Mensenrechtencomité het afzetten van straten, het omleiden van verkeer en het bieden van veiligheid.²⁷
16. Uit het internationaal recht blijkt dat demonstraties in de vorm van wegblokkades, ook als die niet zijn aangemeld en niet toegelaten worden, niet *direct* mogen worden beëindigd, zelfs niet als zij een volledige ontwrichting van de doorstroming van het verkeer veroorzaken. Nog steeds wordt dan tolerantie vereist, opdat het recht op vreedzame vergadering niet van al zijn betekenis wordt ontdaan. De demonstranten dienen derhalve voldoende gelegenheid te krijgen

hun visies te uiten.²⁸ In zaken waarin het EHRM het ingrijpen in wegblokkades niet in strijd met artikel 11 EVRM oordeelde, werd telkens expliciet vastgesteld dat de demonstranten die gelegenheid hadden gekregen (de ondergrens ligt bij ongeveer twee uur).²⁹ Het VN-Mensenrechtencomité oordeelt dat uitsluitend van demonstranten die *ernstige en langdurige* wegblokkades veroorzaken mag worden verlangd dat zij uiteengaan.³⁰

17. Zekere tolerantie is tot op heden door de autoriteiten jegens de A12-demonstranten op 28 januari 2023 weliswaar betracht, maar betwijfeld moet worden of die toereikend is. Kort na het ontstaan van een demonstratie ingrijpen kan tot het oordeel leiden dat de demonstratievrijheid van zijn betekenis wordt ontdaan. Niet kan volgens het EHRM noodzaak worden gevonden in het strafrechtelijk vervolgen wegens ‘*obstruction of street traffic*’ door het zich aansluiten bij een al gecreëerde wegblokkade.³¹

[Einde notitie]

¹ Beiden advocaat bij Jebbink Soeteman advocaten, Amsterdam. Deze notitie beoogt in beknopte vorm een neutraal overzicht te geven van de mate waarin demonstraties in de vorm van wegblokkades worden beschermd, met name vanuit internationaal-mensenrechtelijk perspectief.

² Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

³ Europees verdrag voor de rechten van de mens.

⁴ Europees hof voor de rechten van de mens.

⁵ Bijv. B. Roorda, Het recht om te demonstreren, diss. 2016, p. 376, met verwijzing naar de memorie van toelichting op de Wet openbare manifestaties, Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21.

⁶ Onder veel meer: EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*); EHRM 9 april 2002, nr. 51346/99 (*Cisse/Frankrijk*); EHRM 15 november 2007, nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*); EHRM 27 juni 2006, nr. 75569/01 (*Cetinkaya/Turkije*); EHRM 5 december 2006, nr. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); ECRM 16 juli 1980, nr. 8440/78 (*Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 23 oktober 2008, nr. 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 29 november 2007, nr. 0025/02 (*Balçik/Turkije*);

⁷ Vgl. VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 85.

⁸ HvJ-EG 12 juni 2003, zaaknummer C-112/00. Artikel 12 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 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.

⁹ Vgl. Kamerstukken II 1985-1986, 19427, nr. 3, p. 19 en 20. Loof noteerde in 2007: ‘In het algemeen zullen (..) bijvoorbeeld ook blokkadeacties aangemerkt moeten worden als grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingen, omdat zij in voldoende mate voldoen aan de kenmerken van een betoging.’ Zie J.P. Loof, De burgemeester en de demonstratievrijheid, Gemeentestem, 2007, par. 2.3.

¹⁰ Bijv. EHRM 11 oktober 2018, nr. 14237/07 (*Tuskia and Others/Georgië*): ‘Article 11 of the Convention only protects the right to “peaceful assembly”, a notion which does not cover a demonstration where the organisers and participants have violent intentions. The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society.’

¹¹ Bijv. EHRM 20 september 2018, nr. 23086/08 (*Mushegh Saghatelian/Armenië*).

¹² VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37*, par. 15.

¹³ ‘Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of Article 11 § 1, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision (..).’ Zie EHRM 25 juli 2017, nr. 31475/10 (*Annenkov and Others/Rusland*).

¹⁴ Dit ‘necessity’-vereiste wordt als volgt ingevuld: de beperkende maatregel moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken, er mag geen minder vergaande maatregel zijn die hetzelfde doel kan bereiken, de beperking moet voorzien in een ‘pressing social need’, proportioneel zijn in relatie tot het nagestreefde doel en gebaseerd zijn op ‘relevant and sufficient reasons’. Tot slot mag de maatregel niet een ‘chilling effect’ (ontmoedigend effect) hebben. Zie voor dat laatste B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 november 2021, p. 89 en p. 116.

¹⁵ ‘As a general principle, the Court nevertheless reiterates that any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic, and that it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance.’ Bijv. EHRM [GC] 26 november 2013, nr. 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*).

¹⁶ Bijv. EHRM 21 juni 1988, nr. 10126/82 (*Plattform ‘Ärzte für das Leben’/Oostenrijk*). Uitsluitend wanneer de organisatoren van de deelnemers aan een bijeenkomst gewelddadige intenties hebben ‘or otherwise deny the foundations of a “democratic society”’ worden zijn niet door artikel 11 EVRM beschermd. Bijv. EHRM 11 oktober 2018, nr. 14237/07 (*Tuskia and Others/Georgië*).

¹⁷ VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37*, par. 7.

¹⁸ Bijv. EHRM 15 november 2018, 29580/12, 36847/12, 11252/13 (*Navalnyy/Rusland*). Zie ook Nationale ombudsman 2018/015, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, p. 19 en VN-Mensenrechtencomité, *General comment No. 37*, par. 16.

¹⁹ Bijv. EHRM 27 januari 2009, nr. 16999/04 (*Samüt Karabulut/Turkije*). Het betrof hier het niet voldoen aan een aanmeldingsvereiste.

²⁰ ‘The Court is not convinced (...) that a purely obstructive protest action which, by its very nature, would normally be unlawful as infringing on the rights and legitimate interests of third parties, could, in principle and as a practical matter, be subjected to prior notification requirements. Such a requirement would deprive many such actions of much effect and would amount to a requirement to declare the intention to break the law.’ Zie EHRM 18 juni 2019, nr. 74768/10 (*Chernega and Others/Oekraïne*).

²¹ HvJ EU 12 juni 2003, zaaknummer C-112/00, waarin werd benadrukt dat het een belang van de betogers is om de aandacht van de publieke opinie willen vestigen op de doelstellingen van hun actie.

²² Zie daarover ook noot 13.

²³ B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, a.w. p. 115.

²⁴ *Exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association as essential to advancing climate justice, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, 23 juli 2021, par. 63.

²⁵ *Guidelines van de OSCE/Venetiëcommissie, OSCE/ODIHR & Venetië-commissie 2020*, p. 51.

²⁶ EHRM 12 mei 2015, 73235/12 (*Identoba and Others/Georgië*) en *General comment No. 37*, par. 33.

²⁷ *General comment No. 37*, par. 33. De Commissie van Venetië constateerde in 2020: ‘Given the importance of freedom of assembly in a democratic society, assemblies should be regarded as an equally legitimate use of public space as other, more routine uses of such space, such as commercial activity or pedestrian and vehicular traffic.81 In this context, both the European Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights’ *Special Rapporteur for Freedom of Expression have stressed the need to facilitate, rather than hinder, assemblies in public space.*’ Zie *Guidelines on freedom of peaceful assembly* (3rd edition, 2020), par. 62. Op 28 januari 2023 werd door de autoriteiten daadwerkelijk aan die verplichting voldaan: de A12/Utrechtsebaan werd vanwege de demonstratie in beide richtingen afgesloten. Het openbaar ministerie vermeldde in een persbericht van 27 mei 2023 ‘dat de blokkade van januari “toen die eenmaal een feit was” geen gevaar meer op voor de verkeersveiligheid, omdat de politie ad hoc maatregelen wist te treffen.’ Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/27/actievoorders-a12-aangehouden-en-niet-vervolgd>.

²⁸ ‘The limits of tolerance expected towards an unlawful assembly depend on the specific circumstances, including the duration and the extent of public disturbance caused by it, and whether its participants had been given sufficient opportunity to manifest their views (...).’ Bijv. EHRM 5 januari 2016, nr. 74568/12 (*Frumkin/Rusland*).

²⁹ EHRM 5 maart 2009, nr. 31684/05 (*Barraco/Frankrijk*) en EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05 (*Éva Molnár/Hongarije*).

³⁰ ‘An assembly that remains peaceful while nevertheless causing a high level of disruption, such as the extended blocking of traffic, may be dispersed, as a rule, only if the disruption is “serious and sustained”.’ Zie ‘*General comment No. 37*, par. 85 en *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 62.

³¹ EHRM 15 november 2007, nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*). Vergelijkbaar: *Inter-American Commission on Human Rights, Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, 2008, par. 70: ‘The Office of the Special Rapporteur is therefore concerned about the existence of criminal provisions that make criminal offenses out of the mere participation in a protest, road blockages (at any time and of any kind) or acts of disorder that in reality, in and of themselves, do not adversely affect legally protected interests such as the life or liberty of individuals.’