

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1702

Vragen van de leden **Diederik van Dijk** en **Flach** (beiden SGP) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het bericht «Halsema wilde Extinction Rebellion bij blokkade A10 «zoveel mogelijk tegemoet komen»»* (ingezonden 7 maart 2024).

Antwoord van Minister **De Jonge** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 13 mei 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1351.

Vraag 1, 2 en 3

Bent u bekend met het bericht «Halsema wilde Extinction Rebellion bij blokkade A10 «zoveel mogelijk tegemoet komen»»?¹

Wat is uw reactie op dit bericht?

Kunt u aangeven waarom wordt ingezet op het veilig doorgang laten vinden van een verboden snelwegblokkade in plaats van het zoveel mogelijk beletten daarvan? Kunt u hierbij expliciet ingaan op de handhavingscapaciteit die nodig is voor het ontruimen van de snelweg in vergelijking met de capaciteit die nodig zou zijn om het betreden van de snelweg te beletten?

Antwoord 1, 2 en 3

Wij hebben kennisgenomen van het bericht.

Het is aan de burgemeester om een demonstratie binnen de kaders van de Wet openbare manifestaties te beoordelen en waar nodig voorschriften en beperkingen te stellen. De burgemeester van Amsterdam heeft verboden de demonstratie op de A10 te houden ter voorkoming van wanordelijkheden, in het belang van het verkeer en ter bescherming van de gezondheid. Zij heeft daarbij een alternatieve locatie aangewezen. Er is dus op voorhand aan de actievoerders gecommuniceerd dat zij geen toestemming hadden om de demonstratie op de A10 te laten plaatsvinden. Dat de plaatsaanduiding van de burgemeester door de actievoerders niet werd gevolgd, is echter geen grond om de demonstratie volledig te verbieden. Het demonstratierecht is een grondrecht dat wordt gewaarborgd door onze Grondwet en internationale verdragen. Hoewel in de wet is vastgelegd dat actievoerders zich aan bepaalde regels moeten houden, zoals de verplichting demonstraties aan te

¹ De Telegraaf, 28 februari 2024, «Halsema wilde Extinction Rebellion bij blokkade A10 «zoveel mogelijk tegemoet komen»», Halsema wilde Extinction Rebellion bij blokkade A10 «zoveel mogelijk tegemoet komen» | Binnenland | Telegraaf.nl.

melden en aanwijzingen van het bevoegde gezag op te volgen, vormt het niet volgen van deze regels geen directe rechtvaardiging voor het op voorhand beperken of zelfs verbieden van de demonstratie.² Op grond van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt ook in het geval er een disruptieve demonstratie plaatsvindt die bijvoorbeeld het verkeer ontregelt, van autoriteiten een zekere mate van tolerantie gevraagd.³ Autoriteiten mogen dan alleen optreden voor zover dat proportioneel is volgens de maatstaf van artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), om te voorkomen dat de betekenis van het demonstratierecht wordt uitgehold.⁴ De brief over demonstratierecht, die wij op 19 april jl. aan uw Kamer hebben aangeboden, gaat nader in op dit juridische kader.⁵

Vraag 4

Zijn er daadwerkelijk boetes gegeven voor het in strijd met het verbod van de burgemeester actievoeren op de snelweg? Zo ja, hoeveel? Welke overwegingen worden gehanteerd bij het al dan niet geven van boetes voor dit strafbare feit?

Antwoord 4

Zes demonstranten die zich op 30 december 2023 op de snelweg A10 begaven hebben een strafbeschikking ter hoogte van 200 euro opgelegd gekregen. De zes demonstranten zijn over de snelweg heengelopen en op een verdrijvingsvlak blijven staan terwijl verkeer langs raasde. Daarmee hebben ze naar het standpunt van het OM gevaar op de weg veroorzaakt. Er zijn geen boetes opgelegd voor het in strijd met het verbod van de burgemeester actievoeren op de snelweg. Zie verder ook de beantwoording van vragen 7, 8 en 11.

Vraag 5

In hoeverre verwacht u dat burgers het besef houden dat niemand boven de wet staat indien activisten herhaaldelijk ongestraft de wet kunnen overtreden en zelfs zonder boete naar huis kunnen vertrekken?

Antwoord 5

In Nederland staat niemand boven de wet, ook actievoerders niet. Wel is het zo, dat bij iedere overtreding een afweging wordt gemaakt door het bevoegde gezag over de afdoening van het strafbare feit. Tot het maken van de afweging voor een afdoeningsbeslissing is het OM bevoegd.

Vraag 6

Hebben de politie en het Openbaar Ministerie (OM) mogelijkheden verkend om de aanwezigheid van activisten op de snelweg te registreren op zodanige wijze dat de politiecapaciteit niet of nauwelijks wordt belast, bijvoorbeeld door de inzet van digitale techniek of het inschakelen van andere diensten en partijen?

Antwoord 6

Het lokale gezag is verantwoordelijk voor het prioriteren van de politie-inzet. Voor deze demonstratie is gekeken naar opties die in potentie de druk op de politiecapaciteit kunnen verminderen.

Vraag 7, 8 en 11

Waarom heeft het OM op voorhand besloten af te zien van vervolging? Welke betekenis komt volgens u materieel nog toe aan artikel 11, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties (WOM) nu door het OM in alle gevallen van ernstige verstoringen zoals het demonstreren op snelwegen wordt

² Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het EHRM 9 april 2002, nr. 51346/99 (*Cisse t. Frankrijk*), para. 50, en EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201, nr. 74552/01 (*Oya Ataman t. Turkije*), paras. 37–39.

³ Zie EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), para. 155.

⁴ Zoals door het EHRM besloten in onder andere *Oya Ataman t. Turkije*, 2006, paras. 41–42, en *Bukta e.a. t. Hongarije*, 2007, para. 34.

⁵ Beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/19/tk-verzamelbrief-demonstratierecht

afgezien van vervolging? In welke situaties zou vervolging bij dit soort demonstraties nog wel aan de orde kunnen zijn?

Op welke rechterlijke uitspraken baseert het OM het oordeel dat vervolging, zelfs bij herhaalde aanwezigheid van activisten op een verboden locatie, al snel disproportioneel zal zijn?⁶ Hoe verhoudt dit oordeel van het OM zich tot de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) *Kudrevičius e.a./Litouwen* waarin juist blijkt dat in vergelijkbare situaties wel met succes door de autoriteiten tot strafrechtelijke handhaving is overgegaan?⁷

Antwoord 7, 8 en 11

Artikel 11, eerste lid, van de Wom bepaalt dat het overtreden van de Wom strafbaar is. De bevoegdheid om hiertegen strafrechtelijk op te treden ligt bij het OM. Strafrechtelijk optreden bestaat niet enkel uit vervolgen; het strafrecht kan ook worden ingezet ter beëindiging van het strafbare feit door aanhouden en ophouden. Het OM hanteert op basis van de geldende jurisprudentie als uitgangspunt dat geen strafvervolging wordt ingesteld voor één enkelvoudige overtreding van de Wom die niet gepaard gaat met andere strafbare feiten. In die gevallen komt de rechter meestal tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging. Het OM acht daarom vervolging in dergelijke zaken, ook gelet op de belasting voor de strafrechtketen die vervolging van al deze zaken zou meebrengen, niet opportuun.

Voor andere strafbare feiten geldt dat het OM per geval beoordeelt of vervolging opportuun is. Welke mogelijkheden bestaan voor strafrechtelijk optreden tegen individuele demonstranten hangt onder andere af van de ernst van het strafbare feit. Voorwaarde voor een beperking van het demonstratierecht is dat een interventie van de overheid in een democratische samenleving noodzakelijk en proportioneel is, zo volgt uit artikel 11 van het EVRM. Strafrechtelijk optreden tegen ernstige strafbare feiten die tijdens een demonstratie zijn begaan, zoals vernieling en brandstichting, zal in de regel een gerechtvaardigde beperking vormen van het demonstratierecht. Het OM zal in beginsel ook vervolgen voor dergelijke misdrijven. Daarbij is een belangrijk gegeven dat het strafrechtelijke optreden, waaronder ook de bestraffing, niet zo ingrijpend mag zijn dat mensen hierdoor worden afgeschrikt of ontmoedigd om gebruik te maken van hun demonstratierecht (het zogenaamde «chilling effect»). In geval van een vreedzame demonstratie, waarvan de mate van overlast beperkt is, en de demonstranten na aanhouding zijn opgehouden voor strafrechtelijk onderzoek, komt de rechter al snel tot het oordeel dat er geen straf moet worden opgelegd en volstaat een schuldigverklaring of ontslag van rechtsvervolging.⁸

In *Kudrevičius e.a. t. Litouwen* oordeelt het EHRM dat ondanks het feit dat met tractoren drie belangrijke Litouwse snelwegen gedurende twee aaneengesloten dagen worden geblokkeerd, de demonstratie nog steeds dient te worden beschouwd als een vreedzame demonstratie. Wel oordeelde het EHRM dat de beperkingen van het demonstratierecht, waaronder de voorwaardelijke gevangenisstraffen van de boeren, noodzakelijk en proportioneel waren gelet op het opzettelijke en ernstige karakter van de door de demonstranten veroorzaakte hinder.

Vraag 9

Onderkent u dat het feit dat enkel het OM bevoegd is om te oordelen over vervolging onverlet laat dat u als Minister mede verantwoordelijk bent om te oordelen over de toereikendheid van het wettelijk kader? Vindt u het wenselijk dat het wettelijk kader in situaties van ernstige verstoring zoals snelwegactivisme in beginsel niet tot vervolging leidt? Hoe verhoudt dit zich

⁶ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 550.

⁷ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), KUDREVIČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA (coe.int)

⁸ Zie: rechtbank Noord-Holland d.d. 31-8-2022 ECLI:NL:RBNHO:2022:7825, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden d.d. 16-2-2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359, rechtbank Rotterdam d.d. 31-12-2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13063 en Gerechtshof Amsterdam d.d. 4-4-2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2261.

tot de conclusie in het onderzoeksrapport dat ook bij laakbaar gedrag strafrechtelijk kan worden opgetreden?⁹

Antwoord 9

Wij onderkennen dat wij verantwoordelijk zijn om te oordelen over de toereikendheid van het wettelijk kader voor zover dat wettelijk kader in nationale regelgeving verankerd is. Wij nemen deze verantwoordelijkheid serieus en hebben uw Kamer hier dan ook uitgebreid over bericht in de Kamerbrief over het demonstratierecht die u onlangs heeft ontvangen.¹⁰

Vraag 10

Wat is uw opvatting over de inzet van de last onder dwangsom in situaties als demonstreren op een verboden locatie?

Antwoord 10

De last onder dwangsom is een herstelsanctie die door het gemeentebestuur kan worden opgelegd ter beëindiging van een overtreding. Het is dan ook niet aan ons maar aan het gemeentebestuur om te oordelen over de inzet van de last onder dwangsom tegen demonstraties die op verboden locaties plaatsvinden.

Vraag 12

Hoe geeft u in uw beleid rekenschap van de ruime beoordelingsmarge die aan lidstaten toekomt ingeval demonstranten opzettelijk nalaten de regels na te leven die met het oog op publieke belangen gesteld zijn?¹¹ Kunt u hierbij expliciet ingaan op de bezwaren die voorafgaand bij het bevoegd gezag leefden over de aanrijtijden voor ambulances van het nabijgelegen Amsterdams Universitair Medisch Centrum?

Antwoord 12

In ons beleid komt een ruime beoordelingsbevoegdheid toe aan het lokale gezag als het gaat om het faciliteren (en waar nodig beperken) van de demonstratievrijheid. Dit betekent dat het aan het lokale gezag is, en in het bijzonder aan de burgemeester, om eventuele bezwaren af te wegen tegen de noodzaak van bescherming van het demonstratierecht en te beslissen of het demonstratierecht in het specifieke geval dient te worden beperkt. Die bevoegdheid komt ons niet toe.

Vraag 13 en 14

Hoe weegt u het gegeven dat het EHRM in *Kudrevičius e.a./Litouwen* als relevant meewoog of een verboden snelwegblokkade noodzakelijk zou zijn geweest om te reageren op plotselinge gebeurtenissen die een onmiddellijke reacties vereisten?¹²

Hoe weegt u mee dat volgens de jurisprudentie meer mogelijkheden bestaan voor vervolging indien demonstraties feitelijk als dwangmiddel worden aangewend?

Antwoord 13 en 14

In de zaak *Kudrevičius e.a. t. Litouwen* is door het EHRM geoordeeld dat er geen sprake was van een plotselinge gebeurtenis die het schenden van de voorschriften van de demonstratie, zoals de voor de actie aangewezen plaats,

⁹ Roorda, B., Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2021). Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke 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. P.117.

¹⁰ Zie de verzamelbrief demonstratierecht (d.d. 19 april 2024), via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/19/tk-verzamelbrief-demonstratierecht

¹¹ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par 156, *KUDREVIČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA* (coe.int)

¹² EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par 167, *KUDREVIČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA* (coe.int)

zou rechtvaardigen.¹³ Daarnaast is door het EHRM in dezelfde zaak geoordeeld dat het blokkeren van drie belangrijke snelwegen, in strijd met aanwijzingen van de politie en de rechten en noodzaak van anderen om die wegen te gebruiken, kan worden aangemerkt als «laakbaar gedrag» dat (strafrechtelijk) optreden kan rechtvaardigen.¹⁴ Of er sprake is van zulk laakbaar gedrag en of daartegen moet worden opgetreden, is aan het lokale gezag.

Vraag 15

Welke maatregelen neemt u om de reeds aangekondigde snelwegblokkade van 30 maart te voorkomen?

Antwoord 15

Het is niet aan ons om te beslissen tot het nemen van maatregelen. Die bevoegdheid komt toe aan de burgemeester.

Vraag 16

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 30 maart beantwoorden?

Antwoord 16

De Kamervragen zijn beantwoord binnen de gestelde termijn van zes weken. Er is een uitstelbericht gestuurd nadat bekend werd dat de beantwoordingstermijn van drie weken niet gehaald zou worden.

¹³ EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR2015:1015JUD003755305, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), par. 166.

¹⁴ EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR2015:1015JUD003755305, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), paras. 173–174.