

University of Groningen

Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen

Swart, N.J.L.; Roorda, Berend

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Swart, N. J. L., & Roorda, B. (2023). *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

**PAAL EN PERK STELLEN AAN PROTESTACTIES BIJ
(PRIVÉ)WONINGEN VAN POLITICI EN ANDERE PERSONEN**

EEN ONDERZOEK NAAR AANLEIDING VAN DE MOTIE SNELLER/VAN DER WERF
NAAR DE NOODZAAK VAN VERDERGAANDE BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN DAN
ONS HUIDIGE RECHT BIEDT IN GEVAL VAN HET ONGEWENST EN ONAANGEKONDIGD
THUIS BEZOEKEN VAN PERSONEN VANWEGE HUN FUNCTIE OF WERK

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
EN
HET MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

MR. N.J.L. (NOOR) SWART
MR. DR. B. (BEREND) ROORDA

14 JULI 2023

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	<i>Onderzoeksvraag en deelvragen</i>	2
1.2	<i>Afbakening onderzoek</i>	3
1.3	<i>Onderzoeksmethoden.....</i>	5
1.4	<i>Organisatie van het onderzoek.....</i>	6
1.5	<i>Overzicht van de inhoud.....</i>	7
2	GRONDWETTELIJK EN VERDRAGSRECHTELIJK KADER	8
2.1	<i>Het demonstratierecht, art. 9 Gw en art. 11 EVRM.....</i>	8
2.1.1	Artikel 9 Gw	8
2.1.2	Artikel 11 EVRM	12
2.2	<i>Het recht op vrijheid van meningsuiting, art. 7 Gw en art. 10 EVRM.....</i>	18
2.2.1	Artikel 7 Gw	19
2.2.2	Artikel 10 EVRM	20
2.3	<i>Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, art. 10 Gw en art. 8 EVRM.....</i>	25
2.3.1	Artikel 10 Gw	25
2.3.2	Artikel 8 EVRM	26
3	HUIDIG INSTRUMENTARIUM: JURIDISCHE BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN ...	33
3.1	<i>Het Wetboek van Strafrecht.....</i>	33
3.1.1	De ongewenste en onaangekondigde aanwezigheid bij de woning	35
3.1.2	Overige of bijkomende strafbare gedragingen bij woningen.....	40
3.1.3	Vrijheidsbeperkende voorwaarde of maatregel bij rechterlijke uitspraak	49
3.2	<i>Het Wetboek van Strafvordering</i>	52
3.2.1	Artikel 67 en 80 Sv e.v.: (schorsing) voorlopige hechtenis en bijzondere voorwaarden	53
3.2.2	Artikel 509hh Sv: gedragsaanwijzing officier van justitie	55
3.2.3	Artikel 540-550 Sv: rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde	57
3.3	<i>De Wet openbare manifestaties.....</i>	59
3.3.1	Artikel 2 jo. 5 Wom: voorschriften, beperkingen en een verbod voorafgaand aan een demonstratie op een openbare plaats	60
3.3.2	Artikel 2 jo. 6 en 7 Wom: aanwijzingen tijdens en ontbinding van een demonstratie op een openbare plaats.....	63
3.3.3	Artikel 8 Wom: ontbinding van een demonstratie op een andere dan openbare plaats ...	64
3.3.4	Artikel 11 Wom: strafbepalingen voor overtreding van Wom-verplichtingen.....	65
3.4	<i>De Gemeentewet.....</i>	66
3.4.1	Artikel 172 lid 3 Gemw: de lichte bevelsbevoegdheid.....	67
3.4.2	Artikel 172a Gemw: gebiedsverbod, groepsverbod en meldplicht.....	68
3.4.3	Artikel 175 en 176 Gemw: het noodbevel en de noodverordening	70
3.4.4	Artikel 154a en 176a Gemw: bestuurlijke ophouding	72
3.5	<i>De Algemene Plaatselijke Verordening.....</i>	74
3.5.1	Artikel 2:1 model-APV: verbod op samenscholingen en ongeregelheden.....	75

3.5.2	Artikel 2:47 model-APV: hinderlijk gedrag op openbare plaatsen	76
3.5.3	Artikel 2:78 model-APV: gebiedsontzeggingen.....	77
3.6	<i>Het Burgerlijk Wetboek: de onrechtmatige daadsactie</i>	78
3.7	<i>De afweging van botsende fundamentele rechten</i>	79
3.8	<i>Overzichtstabel beschikbare instrumentarium</i>	82
4	EEN VERKENNENDE ANALYSE VAN DE PRAKTIJK VAN (PROTEST)ACTIES BIJ (PRIVE)WONINGEN.....	88
4.1	<i>Toelichting gehanteerde empirische onderzoeksmethoden</i>	88
4.2	<i>Duiding en kwalificatie</i>	89
4.3	<i>Ontwikkeling, beeldvorming en toekomst</i>	92
4.4	<i>Impact en grens met de persoonlijke levenssfeer</i>	93
4.5	<i>Optreden en uitbreiding juridisch instrumentarium</i>	95
4.5.1	Niet-uitbreiden van het juridische instrumentarium	96
4.5.2	Uitbreiden van het instrumentarium op strafrechtelijk niveau	97
4.5.3	Uitbreiden van het instrumentarium op bestuursrechtelijk niveau	99
4.5.4	Niet-juridische oplossingsrichtingen	99
5	DEMONSTREREN BIJ WONINGEN: DE AANPAK IN ENKELE ANDERE LANDEN	102
5.1	<i>Duitsland: individuele demonstratieverboden voor specifieke woningen</i>	102
5.2	<i>Engeland: beperkingen op basis van ‘public order’-wetgeving</i>	107
5.3	<i>De Verenigde Staten van Amerika: het verbieden van ‘targeted residential picketing’</i>	111
5.4	<i>Nieuw-Zeeland: Brooker/Police en de grens met strafbaarheid</i>	113
6	CONCLUSIE	117
6.1	<i>Het bestaande instrumentarium</i>	118
6.1.1	Instrumentarium bij protestacties die vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting	118
6.1.2	Instrumentarium bij protestacties die niet vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting	124
6.2	<i>De noodzaak tot uitbreiding</i>	124
6.2.1	Verdragsrechtelijke analyse: verplichtingen uit het recht op privacy.....	125
6.2.2	Empirische analyse: de behoefte tot uitbreiding van het arsenaal in de rechtspraktijk .	129
6.2.3	Rechtsvergelijkende analyse: inspiratie uit het buitenland.....	131
6.3	<i>Eventuele uitbreidingsmogelijkheden</i>	136
6.3.1	Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting	136
6.3.2	Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die (uitsluitend) vallen onder de vrijheid van meningsuiting	145
6.3.3	Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die niet vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting	146

SAMENVATTING	147
BRONNENLIJST	152
1 Literatuurregister	152
2 Jurisprudentieregister	160
3 Parlementaire stukken	169

1 INLEIDING

In juni 2022 vinden pal voor het huis van de minister voor Natuur en Stikstof protestacties plaats van tientallen boeren met hun tractoren. Deze en soortgelijke protestacties zijn voor de Tweede Kamer aanleiding om de maand erop de motie Sneller/Van der Werf aan te nemen. Daarin wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren zowel landelijke als lokale politici onaangekondigd en ongewenst op hun huisadres zijn bezocht vanwege hun beleid of overtuigingen. Zo uit in januari 2022 een man met een brandende fakkel zijn onvrede bij het huis van D66-leider Sigrid Kaag, en vinden bij de ambtswoning van de burgemeester van de gemeente Amsterdam regelmatig protestacties plaats.

In de uiteindelijke, gewijzigde motie wordt verzocht ‘te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden, bijvoorbeeld bij wet of met behulp van (andere) juridische en bestuurlijke instrumenten’.

Met dit onderzoek, dat wij verrichten in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid, geven wij gevolg aan het in de motie neergelegde verzoek.

Omdat protestacties als bedoeld in de motie onder voorwaarden kunnen worden geschaard onder de reikwijdte van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratierecht en/of recht op vrijheid van meningsuiting, bespreken wij allereerst het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader ten aanzien van deze rechten. Daarbij gaan wij tevens in op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van het doelwit van de protestacties (hoofdstuk 2).

Vervolgens gaat onze aandacht uit naar de mogelijkheden die het huidige juridische instrumentarium te bieden heeft om dergelijke protestacties te beperken, te verbieden of anderszins tegen te gaan (hoofdstuk 3).

In de daaropvolgende paragraaf staat de praktijk centraal: door middel van enquêtes en interviews trachten we in beeld te brengen hoe het er in de praktijk aan toegaat. Ook trachten we met behulp van die onderzoeksmethoden te achterhalen in hoeverre bij (lokale) autoriteiten de wens leeft dat het huidige juridische instrumentarium wordt uitgebreid (hoofdstuk 4).

De een-na-laatste paragraaf staat in het teken van de aanpak van deze problematiek in enkele andere landen die mogelijk inspiratie kan bieden voor wijziging van de aanpak in Nederland (hoofdstuk 5).

In het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 6) zetten we kort op een rij in hoeverre het huidige instrumentarium volstaat, in hoeverre de noodzaak bestaat om het huidige instrumentarium uit te breiden en hoe een eventuele uitbreiding eruit zou kunnen zien. Daartoe dragen wij verschillende oplossingsrichtingen aan.

In dit eerste hoofdstuk zetten wij allereerst de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen uiteen (1.1). Vervolgens komen aan de orde de afbakening van het onderzoek (1.2) de gehanteerde onderzoeksmethoden (1.3) en de organisatie van het onderzoek (1.4). Afsluitend volgt een beschrijving van de opzet van de hoofdstukken (1.5).

1.1 Onderzoeksvraag en deelvragen

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre bestaat de noodzaak om, binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet, (lokale) autoriteiten uit te rusten met verdergaande beperkingsmogelijkheden dan ons huidige recht biedt ten aanzien van (protest)acties waarbij een of meer personen een (veelal onaangekondigd en ongewenst) bezoek brengen aan de woning van degene(n) waartegen de (protest)actie is gericht (hierna: (protest)acties bij (privé)woningen)?

Deze vraag delen wij op in verschillende deelvragen, die wij per hoofdstuk zullen beantwoorden:

Hoofdstuk 2

1. *Wat is de grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het demonstratierecht, zoals neergelegd in artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM?*
2. *Wat is de (voor dit onderzoek relevante) grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM?*
3. *Wat is de (voor dit onderzoek relevante) grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het recht op eerbiediging van persoonlijke levenssfeer als beschreven in artikel 10 Gw en 8 artikel EVRM?*

Hoofdstuk 3

4. *Met welke straf(proces)-, bestuurs- en civielrechtelijke instrumenten kunnen (protest)acties bij (privé)woningen onder het huidige recht worden beperkt?*

Hoofdstuk 4

5. *Hoe dienen (protest)acties bij (privé)woningen (juridisch) te worden gekwalificeerd?*
6. *Wat is de impact van (protest)acties bij (privé)woningen?*
7. *Wat is de effectiviteit van het huidige instrumentarium waarmee (protest)acties bij (privé)woningen kunnen worden beperkt?*
8. *Welke alternatieve mogelijkheden zijn er om (protest)acties bij (privé)woningen effectief te beperken?*

Hoofdstuk 5

9. *Met welke juridische instrumenten kunnen (protest)acties bij privé(woningen) in andere landen door de (lokale) autoriteiten in die landen worden beperkt?*

Hoofdstuk 6

In dit laatste hoofdstuk staat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag centraal, in welk kader we ook specifiek ingaan op de volgende twee deelvragen:

10. Welke oplossingsrichtingen zijn er teneinde het (lokale) bestuur met aanvullende instrumenten binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet eventueel beter toe te rusten in de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen?
11. Welke inspiratie biedt de aanpak in andere landen voor een eventuele herziening van de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen in Nederland?

1.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is afgebakend met betrekking tot het doelwit van de actie, het type actie en het te bestuderen recht.

Doelwit van de actie

Op uitdrukkelijk verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (J&V) richt ons onderzoek zich op meer dan alleen de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen van (lokale) politici. Ook andere personen die te maken hebben met dergelijke acties bij hun woning zijn voorwerp van onderzoek. Daarbij kan worden gedacht aan (lokale) bestuurders zoals burgemeesters en verder aan gemeente- en politieambtenaren, personen werkzaam bij het Openbaar Ministerie, journalisten en wetenschappers. Het moet daarbij gaan – en op dit punt is het onderzoek afgebakend – om personen die vanwege hun functie of werk te maken hebben met (protest)acties bij hun woning. Het bezoeken van de woning van andere personen, zoals zedendelinquenten, valt derhalve buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Ons onderzoek richt zich op (protest)acties bij woningen. Het gaat daarbij om een privéwoning of – in een enkel geval – om een ambtswoning, zoals die van de burgemeester van de gemeente Amsterdam. Die laatstgenoemde woning achten wij interessant gelet op de dubbele functie ervan, die zowel ziet op de uitvoering van het ambt als op persoonlijke bewoning.

Type actie

Het onderzoek ziet op verschillende typen (protest)acties – zowel eenmensacties als collectieve acties – bij woningen, uiteenlopend van (betrekkelijk) vreedzame acties tot aan ronduit intimiderende, bedreigende en gewelddadige acties (zie motie Klaver c.s.).¹ In het eerste geval betreft het in de regel een grondwettelijk beschermde demonstratie, in het laatste geval kan de protestactie niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht worden geschaard.

In dit verband een terminologische opmerking: de term ‘(protest)actie’ is niet een juridisch begrip, maar een meer algemene, neutrale term die wij hanteren zowel voor acties die vallen onder de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting dan wel het demonstratierecht, als voor acties die hier niet onder vallen. De term ‘demonstratie’ daarentegen reserveren we evenals de termen ‘betoging’, ‘manifestatie’ en ‘(vreedzame) vergadering’ voor acties die vallen onder de reikwijdte van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermende demonstratievrijheid.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 28684, nr. 708.

Het onderzoek ziet op (protest)acties in de fysieke omgeving van het doelwit. We besteden om die reden vrijwel geen aandacht aan digitale (protest)acties, ook al kan er wel verband bestaan tussen beide, bijvoorbeeld in geval van doxing. De delictsomschrijving van doxing zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel dat het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden strafbaar stelt – het voorstel ligt op het moment van schrijven bij de Eerste Kamer – luidt als volgt:

‘1. Degene die zich persoonsgegevens van een ander of een derde verschaft, deze gegevens verspreidt of anderszins ter beschikking stelt met het oogmerk om die ander vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel ernstig te laten hinderen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien het feit, omschreven in het eerste lid, wordt gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van politie of buitengewoon opsporingsambtenaar wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.’²

Aan doxing besteden we uitsluitend aandacht voor zover dat relevant is voor de beantwoording van onze centrale onderzoeksvraag.

Te bestuderen recht

Omdat protestacties bij privéwoningen onder voorwaarden kunnen worden geschaard onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid, en omdat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van het doelwit in het gedrang kan komen bij dergelijke acties, besteden wij in ons onderzoek aandacht aan deze grondwettelijke en verdragsrechtelijke burgerlijke en politieke fundamentele rechten.

Op grondwettelijk niveau gaat het om de artikelen 7 (vrijheid van meningsuiting), 9 (demonstratievrijheid) en 10 (eerbiediging persoonlijke levenssfeer).

Op verdragsrechtelijke niveau beperken we ons tot slechts één mensenrechtenverdrag, namelijk het in 1950 tot stand gekomen en vanaf 1954 voor Nederland in werking getreden Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).³ Een eerste reden hiervoor is dat de inhoud van andere internationale verdragsbepalingen die bescherming bieden aan de voor ons onderzoek meest relevante fundamentele rechten, zoals de artikelen 17 (recht op privéleven), 19 (vrijheid van meningsuiting) en 21 (demonstratievrijheid) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), niet wezenlijk verschilt van de daarmee corresponderende verdragsbepalingen uit het EVRM, te weten de artikelen 8 (recht op privéleven), 10 (vrijheid van meningsuiting) en 11 (demonstratievrijheid) EVRM. Een tweede reden is dat het EVRM verreweg het belangrijkste verdrag voor wat betreft deze fundamentele rechten is voor de Nederlandse rechtsorde, met name vanwege het in artikel 34 EVRM geregelde individuele klachtrecht en de omvangrijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die hieruit is voortgekomen. Een derde reden waarom we ons beperken tot het EVRM, is dat de meeste bepalingen uit dit

² Kamerstukken I 2022/23, 36171, nr. A.

³ *Trb.* 1951, 154; *Stb.* 1954, 335.

verdrag, en in elk geval de voor ons onderzoek meest relevante bepalingen – dat zijn de hiervoor reeds genoemde artikelen 8, 10 en 11 EVRM – in tegenstelling tot sommige andere (mensenrechten)verdragen eenieder verbindend karakter hebben. Dit betekent dat deze bepalingen, nadat zij zijn bekendgemaakt, afdwingbaar zijn voor iedere burger, zo volgt uit artikel 93 Grondwet (Gw). Bovendien betekent dit dat de Nederlandse rechter wettelijke voorschriften – waaronder wetten in formele zin – buiten toepassing dient te laten, indien de toepassing daarvan niet verenigbaar is met deze verdragsbepalingen, zie artikel 94 Gw.

De rechtstreekse werking alsook de voorrang van EVRM-bepalingen op wettelijke voorschriften van Nederlandse herkomst, is om meerdere redenen van belang voor de bescherming van fundamentele rechten van burgers in Nederland. We noemen er twee. De eerste reden is dat het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod, op grond waarvan het de rechter niet is toegestaan wetten in formele zin te toetsen aan de Grondwet, niet geldt ten aanzien van eenieder verbindende verdragsbepalingen. Zoals we hierboven reeds zagen, verplicht artikel 94 Gw de rechter zelfs om iedere wet in materiële zin van Nederlandse herkomst – waaronder iedere wet in formele zin – te toetsen aan die verdragsbepalingen. Toegespitst op ons onderzoek: de Nederlandse rechter kan een wet in formele zin niet toetsen aan de in de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting, demonstratievrijheid en eerbiediging van het privéleven, maar is wel verplicht om die te toetsen aan de in het EVRM neergelegde corresponderende rechten. Een tweede reden waarom de rechtstreekse werking en voorrang van EVRM-bepalingen van belang is voor de Nederlandse burger, is dat de Grondwet en de daarin neergelegde beperkingsystematiek de burger nauwelijks bescherming biedt tegen de formele wetgever. Het EVRM biedt hiertegen meer bescherming, aangezien dit verdrag materiële eisen stelt aan iedere nationale wet – ongeacht van wie die afkomstig is – die de in het EVRM neergelegde rechten beperkt.⁴

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van zowel de klassiek-juridisch onderzoeksmethode, als van de rechtsvergelijkende en empirische onderzoeksmethode. De klassiek-juridische onderzoeksmethode fundeert het voornaamste deel van het onderzoek. Op basis van een analyse van Nederlandse en internationale wet- en regelgeving, verdragen, rechtspraak, literatuur en soft law hebben wij het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader opgesteld. Bovendien hebben wij op basis van deze methode onderzocht welke grondslagen het huidige Nederlandse recht biedt om (protest)acties bij (privé)woningen te beperken, te verbieden of anderszins aan te pakken.

Aan de hand van een korte, functionele rechtsvergelijking hebben wij daarnaast onderzoek gedaan naar enkele landen – Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland – waarin de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen op een andere wijze is gereguleerd. Het doel hiervan is om na te gaan of de aanpak in andere landen inspiratie kan bieden voor het vinden van oplossingen binnen de Nederlandse context.

⁴ Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 265-266; Roorda 2021a, p. 8.

Tevens hebben wij gebruikgemaakt van empirische onderzoeksmethoden door enquêtes uit te zetten en interviews af te nemen. Het doel van zowel de enquêtes als de interviews is meeledig. In de eerste plaats het in kaart brengen hoe het er in de praktijk aan toegaat: hoe zien de (protest)acties eruit en hoe vaak doen zij zich voor, wat is de impact ervan, en hoe wordt er al dan niet tegen opgetreden. In de tweede plaats hebben de enquêtes en interviews tot doel om een antwoord te vinden op de vraag wat de effectiviteit is van het huidige juridische instrumentarium op grond waarvan dergelijke (protest)acties kunnen worden beperkt, verboden of anderszins aangepakt. Een derde doel is achterhalen in hoeverre (bij lokale) autoriteiten de wens leeft dat het huidige juridische instrumentarium arsenaal wordt uitgebreid. Die drie doelen dragen bij aan beantwoording van de centrale onderzoeksvraag naar de noodzaak van uitbreiding van beperkingsbevoegdheden.

Voor het uitzetten van de enquêtes hebben wij vragenlijsten opgesteld voor burgemeesters en voor personen die werkzaam zijn bij het Openbaar Ministerie en de politie. Deze vragenlijsten hebben wij in Qualtrics verwerkt en via een daarvoor aangemaakt functioneel e-mailaccount toegestuurd aan de respondentengroepen. Tevens hebben wij zeven interviews afgenomen met verschillende personen uit de (gedrags)wetenschap, een burgemeester, een persoon werkzaam bij de politie, een persoon werkzaam bij het Openbaar Ministerie en een medewerker van Pers-Veilig. Voorafgaand aan de interviews en enquêtes hebben wij toestemming gekregen van de deelnemers om de onderzoeksresultaten te verwerken. Deze resultaten hebben wij versleuteld opgeslagen en op de functie na geanonimiseerd.

1.4 Organisatie van het onderzoek

Het onderzoek is in deeltijd uitgevoerd door mr. N.J.L. (Noor) Swart en mr. dr. B. (Berend) Roorda. Noor Swart is promovenda en docente aan de Rijksuniversiteit Groningen, onderzoeker van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV) en tevens werkzaam bij de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de gemeente Amsterdam. Haar promotieonderzoek betreft het demonstratierecht in botsing met andere fundamentele rechten en in het bijzonder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Berend Roorda is als universitair hoofddocent werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen. Als senior onderzoeker van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV) doet hij onderzoek naar onder meer de betogings-, vergaderings- en verenigingsvrijheid. De onderzoekers danken student-assistent S.J. (Sarah) Horjus, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan met name het empirische deel van dit onderzoek. Daarnaast danken zij prof. mr. dr. J.G. (Jan) Brouwer voor zijn suggesties bij de conclusie van dit onderzoek.

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 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.openbare-orde.nl.

1.5 Overzicht van de inhoud

Hoofdstuk 2 vangt aan met het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader. Daarin staan zowel de demonstratievrijheid en het recht op vrijheid van meningsuiting aan de zijde van degenen die politici en andere personen ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken centraal, alsook het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van degenen die hiermee worden geconfronteerd. De aandacht gaat daarbij hoofdzakelijk uit naar de artikelen 7, 9 en 10 van de Grondwet en de artikelen 8, 10 en 11 van het EVRM, alsmede de daarop betrekking hebbende totstandkomingsgeschiedenis, rechtspraak – van zowel de Nederlandse rechter als het EHRM – en literatuur.

In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van het huidige juridische instrumentarium waarmee (protest)acties bij (privé)woningen kunnen worden beperkt, verboden of anderszins aangepakt. Aan bod komen de beperkingsmogelijkheden die worden geboden door het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet openbare manifestaties, de Gemeentewet, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de onrechtmatige daadsactie uit het Burgerlijk Wetboek en de afweging van botsende fundamentele rechten.

Aan de hand van de resultaten uit de enquêtes en interviews zetten we in hoofdstuk 4 uiteen hoe het fenomeen van het thuis opzoeken van personen vanwege hun functie of werk kan worden gekwalificeerd, hoe dit fenomeen zich heeft ontwikkeld, wat de beeldvorming daaromtrent is en welke impact het heeft. In dit hoofdstuk gaan wij ook in op de effectiviteit van het juridische instrumentarium, bespreken wij enkele alternatieve instrumenten en staan wij stil bij de vraag hoe het fenomeen zich in de toekomst mogelijk verder zal ontwikkelen.

Vervolgens doen wij in hoofdstuk 5 onderzoek naar de wijze waarop Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland omgaan met dit fenomeen. Daartoe bespreken wij de mogelijkheid tot regulering van (protest)acties bij de (privé)woningen van personen vanwege hun functie of werk in Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten. Bovendien gaan wij in op een voor ons onderzoek interessante uitspraak van het Hoogerechtshof in Nieuw-Zeeland.

In het concluderende hoofdstuk 6 verkennen we of het (lokale) bestuur met aanvullende maatregelen beter toegerust kan worden in de aanpak van het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici en andere personen. Daartoe brengen wij de verschillende hoofdstukken samen en bespreken wij in hoeverre er een noodzaak bestaat tot uitbreiding van het huidige instrumentarium. Tot slot staan wij stil bij een aantal oplossingsrichtingen indien over wordt gegaan tot een verruiming van het juridische arsenaal.

Het geheel wordt afgesloten met een samenvatting.

2 GRONDWETTELIJK EN VERDRAGSRECHTELIJK KADER

(Protest)acties bij (privé)woningen kunnen onder voorwaarden vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid. Bovendien kunnen dergelijke acties ertoe leiden dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van het doelwit van de actie in het gedrang komt. Om die redenen bespreken wij in dit hoofdstuk het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader omtrent het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici en andere personen. Achtereenvolgens gaan wij in op het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM (2.1), het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM (2.2) en het recht op eerbiediging van persoonlijke levenssfeer in de zin van in artikel 10 Gw en 8 artikel EVRM (2.3). De aandacht gaat daarbij uit naar zowel de reikwijdte van deze rechten alsmede de bijbehorende beperkingensystematiek.

Gelet op de grote reikwijdte van met name het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, beperken wij ons tot specifiek die aspecten van deze fundamentele rechten die relevant zijn voor ons onderzoek. Ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting betekent dit, dat de aandacht vrijwel uitsluitend uitgaat naar dit recht in relatie tot eenmensprotestacties bij (privé)woningen. Voor wat betreft het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geldt, dat wij ons met name richten op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM in relatie tot de vraag of de autoriteiten gehouden zijn om op treden tegen (protest)acties bij (privé)woningen.

2.1 Het demonstratierecht, art. 9 Gw en art. 11 EVRM

Wij vangen dit onderzoek aan met een bespreking van het demonstratierecht zoals beschreven in artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM. Daartoe bouwen wij voort op, en komen sommige passages letterlijk overeen met, het in 2021 gepubliceerde onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, getiteld ‘Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken’.⁵

2.1.1 Artikel 9 Gw

Het betogingsrecht is bij de grondwetswijziging van 1983 aan de Grondwet toegevoegd. Voor die tijd werd verondersteld dat dit recht viel onder de reikwijdte van het reeds in de Grondwet verankerde recht tot vergadering. In de memorie van toelichting licht de regering de toevoeging van het betogingsrecht aan de Grondwet als volgt 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

⁵ Roorda, Brouwer & Schilder 2021. Zie met name het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader zoals opgeschreven in hoofdstuk 1 van het rapport: Roorda 2021a.

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.’⁶

Sinds 1983 bepaalt artikel 9 lid 1 Gw: ‘Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.’ In de Grondwet en in de parlementaire geschiedenis is het begrip ‘betoging’ niet gedefinieerd. De memorie van toelichting spreekt over ‘het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied’.⁷ Hieruit leidt men in de literatuur af dat bij de betogingsvrijheid drie elementen centraal staan: collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting.⁸

Van collectiviteit is volgens de regering al sprake indien twee personen aan een manifestatie deelnemen.⁹ Daarmee vallen eenmensprotesten niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw.¹⁰

Met openbaarheid wordt bedoeld op het uitstralend effect dat uitgaat van een betoging – het bereiken van (bepaalde dan wel zoveel mogelijk) personen. Bij betogingen staat het uitdragen van een mening centraal, waardoor ze zich in de regel voordoen op openbare plaatsen. Als voorbeelden van openbare plaatsen noemt de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties onder andere 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.¹¹ Desalniettemin is het ook mogelijk dat betogingen zich voordoen op andere dan openbare plaatsen, zoals op een voor het publiek toegankelijke plaats en zelfs op een niet voor het publiek toegankelijke plaats.¹²

Tot slot dient er bij een betoging sprake te zijn van een meningsuiting. De inhoud van die uiting is niet relevant en hoeft dus niet beperkt te zijn tot een maatschappelijk of politiek onderwerp.¹³ Bovendien kan de meningsuiting 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’, zoals Schilder reeds in 1989 schreef.¹⁴

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. Probeert men met een blokkadeactie bijvoorbeeld rechtsreeks een

⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39.

⁷ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39; zie in dit verband ook de memorie van toelichting van de Wet openbare manifestaties: *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 8 en 15.

⁸ Loof 2007; Roorda 2016, p. 34-54.

⁹ *Kamerstukken II 1986/87*, 19427, nr. 5, p. 8.

¹⁰ Zie in dit verband Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275, r.o. 5-11; zie hierover uitgebreider Aalbers & Roorda 2021.

¹¹ *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 16.

¹² Zie uitgebreider: Roorda 2021a, p. 15-17.

¹³ Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 5 en 7-8; Schilder 1989, p. 246.

¹⁴ Schilder 1989, p. 34.

handeling of besluit af te dwingen, dan raakt de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond.¹⁵

Beperkingensystematiek

De betogingsvrijheid is niet absoluut. In hoofdlijnen ziet de grondwettelijke beperkingensystematiek van artikel 9 Gw er als volgt uit (zie hierover uitgebreider Roorda 2021a). Artikel 9 lid 1 Gw bepaalt dat het recht tot betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Uit deze formulering blijkt dat deze bevoegdheid tot beperking van het recht tot betoging – die overigens materieel op geen enkele wijze is gelimiteerd in artikel 9 lid 1 Gw – door de formele wetgever kan worden uitgeoefend en dat hij die beperkingsbevoegdheid niet kan delegeren. Bij de totstandkoming van deze bepaling merkt de regering op dat het geen betoog hoeft dat de formele wetgever bepaalde vormen van betoging strafbaar kan stellen of onrechtmatig kan verklaren. ‘Met name tot het plegen van strafbare feiten mag het recht tot (...) betoging geen vrijbrief verschaffen’, aldus de regering.¹⁶

Artikel 9 Gw bevat nog een beperkingsgrondslag, namelijk in lid 2. Dat lid 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. De bepaling bevat een competentievoorschrift – ‘de wet kan regels stellen’ – dat inhoudt dat de formele wetgever (‘de wet’) deze beperkingsbevoegdheid kan delegeren aan een ander/lager regelgevend orgaan (‘regels kan stellen’). Die bevoegdheid is echter wel begrensd tot de drie in artikel 9 lid 2 Gw genoemde doelcriteria (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden) die door dat orgaan in acht moeten worden genomen. 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, zij het binnen de grenzen van de drie doelcriteria (zie in dit verband ook artikel 2 Wom). Uit de parlementaire geschiedenis van de Grondwet blijkt dat de drie beperkingsgronden restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.¹⁷

Gezondheid

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.¹⁸ In uitzonderlijke situaties neemt de rechter aan dat de gezondheid van de demonstranten zelf hieronder kan worden begrepen.¹⁹

De vraag of ook de psychische gezondheid van de mensen tegen wie de betoging zich richt onder het gezondheids criterium kan vallen, heeft in de rechtspraak tot nu toe nooit gespeeld.²⁰ In een eerder onderzoeksrapport pleiten wij ervoor om deze vraag ontkennend te beantwoorden, in het bijzonder indien de demonstratie vanwege haar inhoud een gevaar zou kunnen vormen

¹⁵ *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32-33; Roorda 2016, p. 37; zie uitgebreider over de reikwijdte van de betogingsvrijheid Swart & Roorda 2023a.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 39.

¹⁷ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 39.

¹⁹ Brouwer & Schilder 2021, p. 6; zie in dit verband verder Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842, r.o. 4.3; Roorda 2016, p. 247.

²⁰ Brouwer & Schilder 2021, p. 6.

voor de psychische gezondheid. Dit zou immers een inhoudelijke afweging vergen waar de burgemeester zich gelet op het censuurverbod van artikel 7 Gw, dat doorklinkt in artikel 5 lid 3 Wom, verre van dient te houden.²¹

Verkeer

Ten aanzien van het criterium ‘in het belang van het verkeer’ merkt de regering bij de totstandkoming van artikel 9 Gw op dat uit dit criterium niet mag worden afgeleid ‘dat de vlotte afwikkeling van het verkeer in de ogen van de grondwetgever steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht’.²² Tot op zekere hoogte moet worden getolereerd dat manifestaties op openbare plaatsen een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer.²³ Tot op welke hoogte precies is afhankelijk van onder meer de plaats en context van de manifestatie.²⁴

Het verkeerscriterium is niet onomstreden. Het behoort namelijk niet tot een van de doelcriteria die in internationale verdragen worden genoemd, waaronder in artikel 11 EVRM. Bovendien neemt het EHRM in haar jurisprudentie aan dat een verstoring van het verkeer op zichzelf nog geen beperking van het recht op demonstratie rechtvaardigt.²⁵ Op basis hiervan pleit Amnesty International er in haar recente rapport ‘Demonstratierecht onder druk’ voor om het demonstratierecht niet in te perken louter op grond van het verkeersbelang. Dit druist volgens haar in tegen de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan.²⁶

Wanordelijkheden

Ten aanzien van het criterium ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ merkt de regering bij de totstandkoming van artikel 9 Gw op expliciet voor deze bewoordingen te hebben gekozen, en niet voor het criterium ‘in het belang van/ter handhaving van de openbare orde’. Het laatstgenoemde criterium laat zich namelijk veel ruimer uitleggen.²⁷ In het licht hiervan, en ook gelet op de Afdelingsjurisprudentie, concluderen Brouwer en Roorda dat de term wanordelijkheden in beginsel zou moeten worden beperkt tot strafbaar gedrag.²⁸ Uitingdelicten vallen daar niet onder, omdat de burgemeester anders in de inhoud van de demonstratie zou treden.²⁹

Overigens doet de ernst van het delict, misdrijf of overtreding, er in beginsel niet toe. Ook relatief lichte overtredingen kunnen wanordelijkheden opleveren.³⁰ Een enkele wanordelijkheid is echter in beginsel onvoldoende om een demonstratie in zijn geheel te verbieden of om beperkingen op te leggen. Er wordt niet voor niets van het meervoud – ‘wanordelijkheden’ – gesproken. Evenwel stelt de regering in de toelichting bij de Wet openbare manifestaties dat het

²¹ Roorda & Swart 2021, p. 223.

²² *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33.

²³ *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 7

²⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17; Roorda 2021a.

²⁵ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 155. Zie ook Roorda 2021b.

²⁶ Amnesty International Netherlands 2022, p. 31-32; zie in dit verband ook Roorda 2021b, p. 66-67, waarin wordt aanbevolen om het verkeerscriterium te schrappen als beperkings/verbodsgrond.

²⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 34.

²⁸ 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.

²⁹ Zie in dit verband ook Brouwer & Schilder 2021, p. 7.

³⁰ *Ibid.*

begrip ‘wanordelijkheden’ tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast. Hiertoe overweegt de regering het volgende:

‘Of bij voorbeeld een samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken, hangt niet uitsluitend af van de aard van die gedragingen. Ook de plaats waar de manifestatie wordt gehouden kan hier van betekenis zijn. De mate van orde en rust welke naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.’³¹

Bovendien kan er reden zijn om tussen verschillende openbare plaatsen te differentiëren, zo stelt de regering. In dit verband worden gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen genoemd als plaatsen waar ter voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden zwaardere eisen kunnen worden gesteld.³² Op basis hiervan overweegt de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg op 5 maart 2019 dat ook abortusklinieken zijn aan te merken als plaatsen waar zwaardere eisen kunnen worden gesteld.³³

2.1.2 Artikel 11 EVRM

In artikel 11 EVRM is (onder meer) het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (‘right to freedom of peaceful assembly’) – waaronder ook het demonstratierecht valt – neergelegd. Het EHRM heeft meermalen overwogen in zijn rechtspraak dat ‘the right to freedom of assembly is a 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.³⁴ Het recht omvat derhalve allerhande samenkomsten; het Hof

³¹ *Kamerstukken II*, 1985/76, 19247, nr. 3, p. 17.

³² *Ibid.*

³³ Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; zie ook Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920, r.o. 10.1; zie ook Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

³⁴ 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.

kiest er bewust voor het begrip ‘vergadering’ niet uitputtend te definiëren.³⁵ Gedacht kan worden aan private en publieke bijeenkomsten alsook vergaderingen,³⁶ persconferenties,³⁷ demonstraties,³⁸ protestmarsen,³⁹ statische protesten,⁴⁰ flashmobs,⁴¹ sit-ins,⁴² blokkadeacties⁴³ en bezettingen.⁴⁴ Relevant is dat het bij een vergadering in de zin van artikel 11 EVRM gaat om ‘a common purpose of its participants’, en niet louter om ‘a random agglomeration of individuals each pursuing their own cause, such as a queue to enter a public building’.⁴⁵

Anders dan artikel 9 Gw, maakt artikel 11 EVRM geen expliciet onderscheid tussen het vergaderings- en betogingsrecht. Het betogingsrecht wordt geacht onder het in deze verdragsbepaling neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering te vallen.

Volgens het Hof dient de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM te worden gezien in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM.⁴⁶ De inhoud van de boodschap die de organisator van een demonstratie wenst te uiten, is op zichzelf in beginsel geen reden om deze buiten het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM te plaatsen. Ook onwelgevallige meningen mogen worden geuit en worden gehoord: ‘a demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote’.⁴⁷ Overigens hoeft een demonstratie niet te zijn georganiseerd; ook een spontane demonstratie valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM.⁴⁸

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering omvat ook het recht op forumkeuze. Demonstranten mogen zelf het tijdstip, de plaats en de wijze van bijeenkomen kiezen. Een beperking naar plaats levert in beginsel dan ook een beperking van artikel 11 EVRM op die dient te voldoen aan de vereisten die daaraan worden gesteld. 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

³⁵ Raad van Europa & EHRM 2022c, par. 12; 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.

³⁶ 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).

³⁷ EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627JUD007556901, appl.nr. 75569/01 (Cetinkaya/Turkije).

³⁸ 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).

³⁹ ECRM 16 juli 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078, appl.nr. 8440/78 (Christian Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).

⁴⁰ EHRM 23 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland).

⁴¹ EHRM 19 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD005895409, appl.nr. 58954/09 (Obote/Rusland), par. 35.

⁴² ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (G./Duitsland).

⁴³ EHRM 29 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502, appl.nr. 0025/02 (Balçık e.a./Turkije).

⁴⁴ EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).

⁴⁵ Raad van Europa & EHRM 2022c, par. 14; 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform ‘Ärzte für das Leben’/Oostenrijk), par. 32.

⁴⁸ ECRM 30 november 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1130DEC001492389, appl.nr. 14923/89 (G.S./Oostenrijk).

eerst toepast. Dit criterium houdt in dat de autoriteiten zich dienen in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.⁴⁹

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, noch tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals overheids- of universiteitsgebouwen.⁵⁰ Hoewel het Hof erkent dat acties met bezettende, blokkerende en dwingende elementen niet ongebruikelijk zijn, kunnen dergelijke wijzen van actievoeren niet worden gezien als ‘a standard situation of a ‘peaceful assembly’ in de zin van artikel 11 EVRM. Fysiek gedrag tijdens een demonstratie dat tot doel heeft de activiteiten van anderen ernstig te verstoren, vormt volgens het Hof niet de kern van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Hiermee is echter niet gezegd dat deze protestactie dan per definitie niet meer onder de reikwijdte van het recht valt.⁵¹

De reikwijdte van artikel 11 EVRM wordt bepaald door het vreedzaamheidsvereiste: het artikel beschermt immers het recht op vrijheid van ‘vreedzame’ vergadering. Het uitgangspunt van het EHRM is dat een protestactie pas geen vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM (meer) is, indien (i) sprake is van gewelddadig gedrag, (ii) de protestactie een gewelddadig karakter kent of (iii) de organisatoren of deelnemers (anderszins) de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.⁵² Uit de rechtspraak van het EHRM hebben wij niet kunnen opmaken wat het Hof precies verstaat onder de laatstgenoemde categorie. Ten aanzien van de eerste twee categorieën geldt dat niet is vereist dat er daadwerkelijk gewelddadig gedrag heeft plaatsgevonden, een gewelddadige intentie van de demonstranten is voldoende om de protestactie als niet-vreedzaam te bestempelen.⁵³ Daarmee is de reikwijdte van het betogingsrecht van artikel 9 Gw op dit punt geringer. Van gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie hoeft geen sprake te zijn.⁵⁴ Uitgangspunt is dat wanneer de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond raakt en andere elementen overheersen, zoals feitelijke dwang, de protestactie niet langer door het betogingsrecht wordt beschermd.⁵⁵

Als slechts enkele demonstratiedeelnemers gewelddadige intenties hebben, of als er marginaal of sporadisch gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond, betekent dit niet dat

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² Zie punt 2 van de noot van Roorda bij: 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 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudreivičius e.a./Litouwen), par. 92.

⁵³ *Ibid*; zie voor een bespreking van de rechtspraak van het EHRM in dezen Roorda 2016, p. 22.

⁵⁴ Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, par. 6.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8-9; Hof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651, r.o. 4.3.3.-4.4.

de demonstratie geen verdragsrechtelijke bescherming meer toekomt.⁵⁶ Een demonstrant die zelf geen geweld gebruikt, blijft beschermd door deze verdragsbepaling wanneer er sprake is van sporadische geweldpleging door andere demonstranten.⁵⁷ Gedraagt een aanzienlijk aantal demonstranten zich gewelddadig, dan is dit anders.⁵⁸ Indien 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.⁵⁹

Gedragingen die hinderlijk of aanstootgevend kunnen zijn, en zelfs gedragingen die de activiteiten van derden tijdelijk hinderen of belemmeren, vallen in beginsel onder de reikwijdte van het begrip vreedzame vergadering.⁶⁰ Het blokkeren van belangrijke verkeersaders of openbare gebouwen is bijvoorbeeld gedrag dat het EHRM in de regel als vreedzaam beschouwt.⁶¹ Hiermee is overigens niet gezegd dat de autoriteiten bij dergelijke protestacties geen beperkingen zouden mogen stellen, daarover zo dadelijk meer.

Uit het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM vloeien voor de autoriteiten 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.⁶² In dit verband zij gewezen op de eerder genoemde inspanningsplicht van autoriteiten om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.⁶³ 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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Raad van Europa & EHRM 2022c, par. 28; EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk), par. 53.

⁵⁸ Roorda 2016, p. 22; EHRM 12 juni 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106, appl.nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), par. 162.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Raad van Europa & EHRM 2022c, par. 27; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 97; EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 73.

⁶² EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 158.

⁶³ 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.

zij is gericht⁶⁴ – ‘reasonable and appropriate measures’ te nemen ‘to enable lawful demonstrations to proceed peacefully’.⁶⁵

Beperkingensystematiek

Artikel 11 lid 2 EVRM bepaalt dat de uitoefening van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering aan geen andere beperkingen mag worden onderworpen dan die, die bij wet zijn voorzien en in het licht van een of meer van de in deze bepaling neergelegde legitieme doelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Hieronder gaan wij nader in op deze beperkingensystematiek van artikel 11 EVRM (zie hierover uitgebreider Roorda 2021a).

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 ervan.⁶⁶ Zo leveren ook het aanhouden en strafrechtelijk vervolgen en veroordelen van demonstranten beperkingen van het demonstratierecht op die dienen te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM hieraan stelt.⁶⁷ Verder kan bij beperkingen worden gedacht aan bijvoorbeeld een verbod op speeches, slogans of spandoeken, crowd-control maatregelen en een verbod of beëindiging van een demonstratie.⁶⁸

Een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering dient aan de drie vereisten die artikel 11 lid 2 EVRM hieraan stelt te voldoen om te zijn gerechtvaardigd. Het eerste vereiste is dat de beperking moet zijn voorzien bij wet. Dit betekent dat de beperking een grondslag in het recht dient te hebben. Daar valt zowel geschreven recht – waaronder ook voorschriften van lagere regelgevers en andersoortige instanties die regelgevende bevoegdheden van overheidswege gedelegeerd hebben gekregen – en ongeschreven recht onder.⁶⁹ In zijn rechtspraak stelt het EHRM eisen aan de kwaliteit van die grondslag: die moet voldoende toegankelijk zijn (*accessibility*) voor de burger en de effecten ervan moeten redelijkerwijs voorzienbaar (*foreseeability*) zijn voor de burger.⁷⁰

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk), par. 39.

⁶⁷ Zie onder andere EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201, appl.nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije); EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk); EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland). Zie over de strafbaarheid van gedragingen van demonstranten en de rol van artikel 11 lid 2 EVRM hierin verder Gerritse & Roorda 2021.

⁶⁸ Raad van Europa & EHRM 2022c, p. 13-14; zie ook Harris, O’Boyle, Bates & Buckley 2018, p. 690.

⁶⁹ EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije), par. 88; 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; EHRM 25 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUD000873479, appl.nr. 8734/79 (Barthold/Duitsland), par. 46; EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, appl.nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije), par. 88.

⁷⁰ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49; Cuyvers & Van Sasse van IJsselt 2018, p. 308-317.

Ten tweede vereist artikel 11 lid 2 EVRM dat een beperking van de vergaderingsvrijheid een legitiem doel dient. Net als artikel 9 lid 2 Gw bevat artikel 11 lid 2 EVRM een uitputtende lijst van legitieme beperkingsdoelen, namelijk: het belang van de nationale veiligheid en van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid, van de goede zeden en van de rechten en vrijheden van anderen. Daarmee kent artikel 11 lid 2 EVRM meer doelcriteria dan artikel 9 lid 2 Gw, dat drie doelcriteria bevat (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden), en kent artikel 9 lid 2 Gw één criterium dat niet (ook) in artikel 11 lid 2 EVRM is opgenomen (verkeer).

Tot slot dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. In het standaardarrest *Sunday Times* overweegt het Hof dat het begrip ‘noodzakelijk’ in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM niet synoniem is aan ‘onontbeerlijk’, maar ook niet zo’n ruime betekenis heeft als de begrippen ‘aannemelijk’, ‘redelijk’ of ‘wenselijk’.⁷¹ De noodzakelijkheidstoets van artikel 11 EVRM kent volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins drie aspecten.⁷² De beperkende maatregel dient geschikt te zijn om het gestelde doel te bereiken, er dient geen minder vergaande maatregel te zijn die hetzelfde doel kan bereiken (subsidiariteitseis), en het door de maatregel gediende belang dient op te wegen tegen de beperking (proportionaliteitseis). 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 en voldoet aan de eis van subsidiariteit.⁷³ Bij de beoordeling van de proportionaliteit wijst het EHRM vaak expliciet op het belang van pluralisme, tolerantie en de ruimdenkendheid: drie kenmerken van een democratische samenleving. Juist om die reden dient er ruimte te zijn voor de standpunten en manifestaties van minderheden.⁷⁴ Democratie betekent niet dat de zienswijze van de meerderheid altijd prevaleert:

‘It would be incompatible with the underlying values of the Convention if the exercise of Convention rights by a minority group were made conditional on its being accepted by the majority. Were it so a minority group’s rights to freedom of religion, expression and assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention.’⁷⁵

Afsluitend dient te worden opgemerkt dat er 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.

⁷¹ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)).

⁷² Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115-120.

⁷³ 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.

⁷⁴ Nieuwenhuis 2020, p. 125.

⁷⁵ EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (*Barankevich/Rusland*), par. 31.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat artikel 17 EVRM enkel toepassing vindt in uitzonderlijke, extreme gevallen, waarin onmiddellijk duidelijk is dat de uiting in strijd is met de waarden van het EVRM.⁷⁶ Buyse onderscheidt in de rechtspraak van het EHRM vier situaties waarin zich dit voordoet: (i) indien personen of groepen totalitaire groeperingen of doelen steunen, (ii) indien zij de Holocaust ontkennen, (iii) in openlijke gevallen van racisme, antisemitisme, islamofobie en uitingen van haat tegen andere minderheden, en (iv) in geval van directe oproepen tot geweld.⁷⁷

2.2 Het recht op vrijheid van meningsuiting, art. 7 Gw en art. 10 EVRM

Het recht op vrijheid van meningsuiting hangt nauw samen met het demonstratierecht. In wezen is het demonstratierecht een van de vormen – een *lex specialis* – van de vrijheid van meningsuiting. Protesten die niet worden beschermd door het demonstratierecht vallen niet zelden wel onder het recht op vrijheid van meningsuiting.⁷⁸ Ook (vreedzame) eenmensprotestacties, waarbij niet is voldaan aan het collectiviteitsvereiste van het demonstratierecht, worden onder het recht op vrijheid van meningsuiting geschaard.⁷⁹ Het EHRM behandelt collectieve acties, met name waarbij demonstranten met behulp van meer symbolische, obstructieve of versturende middelen uiting willen geven aan hun gedachten en gevoelens, niet zelden (ook) onder de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en bij tijd en wijlen niet (ook) – ondanks de aanwezigheid van het collectieve aspect – onder de vrijheid van vergadering ex artikel 11 EVRM.⁸⁰ Vaak gebeurt dit om de simpele reden dat de actievoerder zich beroept op artikel 10 EVRM in plaats van artikel 11 EVRM.⁸¹

In deze paragraaf bespreken wij achtereenvolgens de voor ons onderzoek relevante elementen van artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM, waarbij we steeds eerst ingaan op de reikwijdte en vervolgens op de beperkingensystematiek.

⁷⁶ Nieuwenhuis & Janssens 2019, par. 2.2.2.; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, appl.nr. 27510/08 (Perinçek/Zwitserland), *EHRC* 2015/246, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt. Zie t.a.v. artikel 17 EVRM ook: De Morree 2016.

⁷⁷ Buyse 2018, p. 1090-1092.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), par. 29.

⁷⁹ 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, of als de inhoud van de boodschap centraal staat, en niet zozeer de vorm van de protestactie. Uitgangspunt van het Hof is echter dat het eenmensacties beoordeelt onder artikel 10 EVRM. Zie EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 363; EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Tarenenko/Rusland), par. 69; 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; Aalbers & Roorda 2022, p. 43.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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. Zie ook Aalbers & Roorda 2022, p. 43.

2.2.1 Artikel 7 Gw

In artikel 7 Gw wordt de vrijheid om gedachten en gevoelens te uiten beschermd. Het artikel maakt een onderscheid naar communicatiemiddel: lid 1 heeft betrekking op drukpersvrijheid – en daarmee op eenzelfde lijn te stellen vermenigvuldigingstechnieken, leesbare tekens en daarnaast ook afbeeldingen, foto's, tekeningen en schilderijen –, lid 2 op de radio- en televisieomroep, en lid 3 op andere middelen van communicatie.⁸² Daarmee fungeert lid 3 als een soort vangnetbepaling voor de meningsuitingen die niet onder lid 1 of 2 kunnen worden geschaard.⁸³

Beperkingensystematiek

Alle drie de leden kennen een censuurverbod, al verschilt het bereik daarvan. Zo verbiedt lid 3, met name belang voor dit onderzoek, voorafgaand verlot enkel vanwege de inhoud van de uiting.⁸⁴

Ten aanzien van artikel 7, lid 1, Gw is relevant dat de rechter naast het recht om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren – het kernrecht van de drukpersvrijheid – ook een connex verspreidingsrecht heeft geconstrueerd.⁸⁵ Terwijl het kernrecht het 'de geesteswereld betreffende' recht omvat om gedachten gevoelens te uiten zodat zij voor anderen kenbaar zijn, ziet het connexe recht van verspreiding op het verspreiden van door middel van de drukpers geopenbaarde gedachten en gevoelens via zogeheten 'zelfstandige middelen van bekendmaking en verspreiding'.⁸⁶ Het kernrecht kan alleen door de formele wetgever worden beperkt, maar het verspreidingsrecht kan ook worden beperkt door lagere regelgevers. Daarbij gaat het in de praktijk veelal om beperkingen in gemeentelijke verordeningen afkomstig van de gemeenteraad.⁸⁷

In de rechtspraak zijn drie voorwaarden gesteld aan een beperking van het verspreidingsrecht. Ten eerste mag de beperking niet op de inhoud zien, hetgeen immers in strijd zou zijn met het censuurverbod. Ten tweede dient zij noodzakelijk te zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust beoogt te dienen, en gaat zij 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 gebruik van enige betekenis van het verspreidingsrecht overblijven, zodat het openbaringsrecht niet illusoir wordt.⁸⁸

Artikel 7 lid 3 Gw bepaalt dat voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen niemand voorafgaand verlot nodig heeft wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De zinsnede

⁸² Nieuwenhuis 2017, p. 158; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 26.

⁸³ Aalbers & Roorda 2022, p. 42.

⁸⁴ Nieuwenhuis 2017, p. 159.

⁸⁵ *Ibid*; HR 28 november 1950, *NJ* 1951/137.

⁸⁶ HR 28 november 1950, *NJ* 1951/137; D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, artikel 7 Gw, aantekening 2 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

⁸⁷ *Ibid*.

⁸⁸ HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953/389 (Nuth). In deze zaak overweegt de Hoge Raad dat er 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). Zie Aalbers & Roorda 2021, 41-42.

‘door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen’ dient ruim te worden geïnterpreteerd. Niet alleen film, theater, cabaret en het gesproken woord vallen eronder, maar ook uitingen via het internet, het gebruik van geluidswagens en het opzetten van een demonstratief kamp.⁸⁹ Volgens de Hoge Raad wordt een bepaalde gedraging aangemerkt als een meningsuiting in de zin van artikel 7 lid 3 Gw als kenbaar is dat de gedraging een deelname levert aan enig maatschappelijk debat over het onderwerp waarop de uiting ziet.⁹⁰

De clausule ‘behoudens ieder verantwoordelijkheid volgens de wet’ houdt in dat de formele wetgever inhoudelijke beperkingen kan stellen aan de uiting.⁹¹ Deze repressieve beperkingen zijn met name te vinden in het Wetboek van Strafrecht. Hierbij kan worden gedacht aan uitingsdelicten als smaad, laster en belediging (artikel 261 e.v. Sr en art. 137c e.v. Sr). Voor het overige zijn de lagere regelgevers vrij om regelingen te treffen. Vergelijkbaar met de voorwaarden voor een beperking van het verspreidingsrecht onder artikel 7 lid 1 Gw, stelt de rechtspraak ten aanzien van lid 3 grenzen aan de beperkingsmogelijkheden van lagere regelgevers. Zo mag de beperking van de vorm van de uiting geen algeheel verbod inhouden. Op grond van lid 3 is – anders dan ten aanzien van lid 1 – een algeheel vergunningstelsel toelaatbaar, zolang dit het gebruik van een verspreidingsmiddel in de praktijk niet geheel onmogelijk maakt en daarmee niet wezenlijk neerkomt op een algeheel verbod.⁹²

2.2.2 Artikel 10 EVRM

Het EHRM kwalificeert het recht op vrijheid van meningsuiting als ‘one of the essential foundations of a democratic society’.⁹³ Het recht kent een grote reikwijdte, zowel wat betreft de inhoud van de geuite ideeën als de vorm waarin zij tot uitdrukking worden gebracht.⁹⁴ Met name politieke uitingen en uitingen die bijdragen aan het publieke debat worden sterk beschermd door artikel 10 EVRM, waaronder kwesties vallen die controverser veroorzaken of zaken die een cruciaal maatschappelijk vraagstuk betreffen.⁹⁵

In de toonaangevende zaak *Handyside/Verenigd Koninkrijk* overweegt het EHRM dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet alleen ideeën beschermt die ‘gunstig worden ontvangen’, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten (‘offend, shock or disturb’).

⁸⁹ D.E. Bunschoten 2021 in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, artikel 7 Gw, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021); Aalbers & Roorda 2021, p. 42.

⁹⁰ HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7256. Het gooien van een met vloeistof doordrenkte tampon naar de Gouden Koets wordt in deze zaak niet als een beschermde meningsuiting in de zin van artikel 7 lid 3 Gw 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. Zie Aalbers & Roorda 2021, p. 42.

⁹¹ D.E. Bunschoten 2021 in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, artikel 7 Gw, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

⁹² ARRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686, AB 1988/58; D.E. Bunschoten 2021 in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, artikel 7 Gw, aantekening 4 (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021); Aalbers & Roorda 2022, p. 42-43.

⁹³ EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), par. 49.

⁹⁴ Raad van Europa & EHRM 2022b, par. 11.

⁹⁵ Moeckli 2016, p. 246; Raad van Europa & EHRM 2022b, par. 507; EHRM 27 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0627JUD000093113, appl. nr. 913/13 (*Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland*), par. 171.

Het Hof overweegt in dit verband: ‘Such are the demands of that pluralism, tolerance and broad-mindedness without which there is no ‘democratic society’’.⁹⁶

Beperkingensystematiek

Artikel 10 EVRM lid 2 bepaalt dat het recht op vrijheid van meningsuiting kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelikheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Volgens het EHRM dienen beperkende maatregelen op het recht op vrijheid van meningsuiting nauw te worden vastgesteld (‘must be construed strictly’).⁹⁷

De eerdergenoemde uitingsdelicten uit het Wetboek van Strafrecht vallen in beginsel onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM en dienen dus aan de beperkingsclausulering van artikel 10 EVRM te voldoen.⁹⁸ Overigens kan, net als ten aanzien van het demonstratierecht, ook hier de misbruik van grondrechtbepaling van artikel 17 EVRM een rol spelen. Wordt de uitingsvrijheid gebruikt met als doel verdragsrechten te ondermijnen of vernietigen, dan komt die uiting geen bescherming toe.⁹⁹

Om te bepalen of een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving, beoordeelt het Hof net als bij het recht op vrijheid van vergadering of de beperking evenredig is aan het nagestreefde doel, of de aangevoerde redenen voor de beperking ‘relevant en toereikend’ (‘relevant and sufficient’) zijn en of er sprake is van een pressing social need.¹⁰⁰ Het Hof is van oordeel dat een beperking slechts als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd, indien er geen andere middelen zijn om hetzelfde doel te bereiken die minder ingrijpen in het betrokken grondrecht.¹⁰¹

Ten aanzien van de evenredigheid van algemene maatregelen (‘general measures’) overweegt het EHRM verder dat het in de eerste plaats de wetgevende keuzes beoordeelt die eraan ten grondslag liggen. De kwaliteit van de parlementaire en rechterlijke toetsing van de noodzakelijkheid van de maatregel is daarbij van bijzonder belang, ook voor de werking van de beoordelingsmarge. Hieruit volgt dat hoe overtuigender de motivering voor de algemene maatregel is, hoe minder belang het Hof hecht aan het effect ervan in het concrete geval.¹⁰²

⁹⁶ EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49; EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUD001358588, appl. nr. 13585/88 (Observer en Guardian/Verenigd Koninkrijk), par. 59.

⁹⁷ Raad van Europa & EHRM 2022b, par. 10; EHRM (Grote Kamer) 10 december 2017, ECLI:CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, appl. nr.69698/01 (Stoll/Zwitserland), par. 101.

⁹⁸ Nieuwenhuis & Janssens 2019, par. 2.2.2.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, appl. Nr. 68416/01 (Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk), par. 87.

¹⁰¹ EHRM 30 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404, appl. nr. 13444/04 (Glor/Zwitserland), par. 94.

¹⁰² EHRM (Grote Kamer) 22 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608, appl. nr. 48876/08 (Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk), par. 108-109.

Indien er sprake is van een uiting die de ‘de goede naam of de rechten van anderen’ aantast, gaat het EHRM na of de nationale autoriteiten een juist evenwicht hebben gevonden tussen de conflicterende EVRM-rechten die dan kunnen spelen. Veelal betreft het enerzijds de door artikel 10 beschermde vrijheid van meningsuiting en anderzijds het in artikel 8 neergelegde recht op eerbiediging van het privéleven, bijvoorbeeld door het aantasten van de goede naam middels het publiceren van een nieuwsartikel.¹⁰³ In dit verband overweegt het Hof dat het voor de uitkomst van de zaak in beginsel niet mag uitmaken of er een klacht onder artikel 8 EVRM of artikel 10 EVRM is ingediend. De rechten verdienen immers een gelijke bescherming.¹⁰⁴

Zo betreft het in de zaak *Axel Springer AG/Duitsland* de publicatie van een tweetal artikelen in een Duits dagblad over drugsbezit van een bekende Duitse acteur.¹⁰⁵ De Duitse autoriteiten verbieden verdere publicatie en leggen een boete op, waarna de uitgever van het dagblad, Axel Springer, tot aan het EHRM klaagt over een schending van artikel 10 EVRM. Het Hof onderscheidt in deze zaak een zestal criteria die relevant zijn bij de belangenafweging tussen artikel 10 EVRM en artikel 8 EVRM in zaken als deze: (i) de bijdrage aan een debat van algemeen belang, (ii) de mate van bekendheid van de betrokkene, (iii) eerder gedrag van de betrokkene, (iv) de methode voor het verkrijgen van de informatie en de waarheidsgetrouwheid ervan, (v) inhoud, vorm en gevolgen van de publicatie en (vi) de ernst van de opgelegde sanctie.¹⁰⁶ Hieronder bespreken we die criteria, die met name relevant zijn voor ons onderzoek, te weten de criteria i en ii.

1. Bijdrage aan een debat van algemeen belang (criterium 1)

Een eerste criterium is of de foto's of artikelen in de pers een bijdrage leveren aan een debat van algemeen belang, hetgeen afhangt van de specifieke omstandigheden van het geval. Als hiervan sprake is, is er minder ruimte voor het opleggen van beperkingen dan als hiervan geen sprake is. In de jurisprudentie van het EHRM is het bestaan van een algemeen belang erkend ten aanzien van een publicatie die betrekking heeft op politieke kwesties of misdrijven, maar ook ten aanzien van sportzaken en kunstenaars.¹⁰⁷

Volgens het Hof speelt de pers, die tot taak heeft het publiek te informeren, als ‘waakhond’ van de democratische samenleving een essentiële rol in het leveren van een bijdrage aan een debat van algemeen belang. Zij geniet daarom een hoog niveau van bescherming van de vrijheid van meningsuiting, net als academische onderzoekers en auteurs.¹⁰⁸ Uit de rechtspraak van het EHRM vloeit hier de positieve verplichting uit voort dat autoriteiten onder andere een doeltreffend mechanisme voor het beschermen van auteurs en journalisten moeten invoeren, teneinde

¹⁰³ EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, appl. nr. 39954/08 (*Axel Springer/Duitsland*), par. 84.

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 87; EHRM 23 juli 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0723JUD001226803, appl. nr. 12268/03 (*Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS)/Frankrijk*), par. 41.

¹⁰⁵ EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, appl. nr. 39954/08 (*Axel Springer/Duitsland*).

¹⁰⁶ *Ibid.*, par. 90-95.

¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 90; EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (*Von Hannover/Duitsland*), par. 60; EHRM 19 september 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0919JUD004243502, appl. nr. 42435/02 (*White/Zweden*), par. 29; EHRM 22 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0222JUD000526603, appl. nr. 5266/03 (*Nikowitz en Verlagsgruppe Nieuws GmbH/Oostenrijk*), par. 25.

¹⁰⁸ Raad van Europa & EHRM 2022b, par. 298, 302; EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (*Von Hannover/Duitsland*), par. 63-64.

een gunstig klimaat te scheppen voor de deelname van alle betrokkenen aan het publieke debat, zodat zij zonder vrees hun meningen en ideeën kunnen uiten.¹⁰⁹

2. Bekendheid van de persoon in kwestie (criterium 2)

Een ander voor ons onderzoek naar de verhouding van artikel 10 tot artikel 8 EVRM relevant criterium is de mate van bekendheid van de betrokkene wiens privéleven mogelijk wordt beperkt. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen particulieren en personen die in een openbare context optreden, zoals politici. Een persoon die niet bij het publiek bekend is, kan aanspraak maken op een bijzondere bescherming van zijn recht op privéleven. Dit geldt niet in dezelfde mate voor publieke figuren.¹¹⁰

In een eerdere uitspraak, Von Hannover/Duitsland, oordeelt het EHRM dat een fundamenteel onderscheid moet worden gemaakt tussen de berichtgeving over feiten die kunnen bijdragen aan een debat in een democratische samenleving over bijvoorbeeld politici in de uitoefening van hun functie, en de berichtgeving over details van het privéleven van een persoon die geen officiële functie uitoefent. Terwijl de pers in het eerste geval zijn essentiële rol van ‘waakhond’ vervult door bij te dragen aan het verstrekken van informatie en ideeën over zaken van publiek belang, doet zij dat in het tweede geval niet.¹¹¹ Volgens het Hof heeft het publiek het recht om te worden geïnformeerd, onder voorwaarden zelfs over aspecten van het privéleven van publieke personen, met name wanneer het gaat om politici.¹¹² In de onderhavige zaak betreffen het echter foto’s van de prinses van Hannover – een persoon zonder officiële functie – die uitsluitend betrekking hebben op details van haar privéleven, waardoor zij geen bijdrage leveren aan het politieke of publieke debat.¹¹³ Zelfs als het gaat om personen die ‘quite well known to the public’ zijn, strekt het recht om te worden geïnformeerd niet zo ver dat dit ook informatie omvat die uitsluitend betrekking heeft op details van het privéleven van de betrokkene.¹¹⁴

Overheidsorganen en ambtenaren die opereren in een officiële hoedanigheid (‘state bodies and civil servants acting in an official capacity’) moeten aanvaarden dat voor hen ruimere grenzen van aanvaardbare kritiek gelden dan voor particulieren.¹¹⁵ Het recht van publieke personen om hun privéleven geheim te houden, is in beginsel ruimer wanneer zij geen officiële functie vervullen. Het uitoefenen van een openbare functie of het ambiëren van een politiek ambt stelt een persoon volgens het EHRM noodzakelijkerwijs bloot aan de aandacht van zijn of haar medeburgers, ook op gebieden die tot het privéleven behoren. Bepaalde privé-acties van publieke

¹⁰⁹ EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807, appl. nr. 2668/08 e.a. (Dink/Turkije) par. 137; EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl. nr. 65286/13 e.a. (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan), par. 158.

¹¹⁰ EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, appl. nr. 39954/08 (Axel Springer/Duitsland), par. 91; EHRM 25 maart 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000866079, appl. nr. 8660/79 (Minelli/Zwitserland).

¹¹¹ EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland), par. 63.

¹¹² Ibid, par. 64.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, appl. nr. 39954/08 (Axel Springer/Duitsland), par. 91; EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland), par. 65.

¹¹⁵ EHRM 8 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001175103, appl. nr. 11751/03 (Romanenko e.a./Rusland), par. 47; EHRM 20 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD002692214, appl. nr. 26922/14 (Toranzo Gomez/Spanje), par. 65; Raad van Europa & EHRM 2022b, par. 250.

personen kunnen daarom niet als zodanig worden beschouwd, gelet op de mogelijke gevolgen ervan voor de rol die deze personen op het politieke of maatschappelijke toneel spelen en het daaruit voortvloeiende belang van het publiek om erover te worden geïnformeerd.¹¹⁶ In een openbare ruimte kan een publiek persoon volgens het Hof verwachten dat het gedrag van diegene nauwlettend wordt gevolgd en zelfs op camera kan worden vastgelegd, terwijl diezelfde persoon in een privéruimte een 'legitieme verwachting van privacy' kan hebben: 'anyone, even if they are known to the general public, must be able to enjoy a 'legitimate expectation' of protection of and respect for their private life'.¹¹⁷ Ook ten aanzien van grote ondernemingen en degenen die deze ondernemingen leiden, zijn de grenzen van aanvaardbare kritiek volgens het EHRM ruimer.¹¹⁸

In Von Hannover/Duitsland hecht het Hof belang aan de context waarin de foto's van de prinses van Hannover zijn genomen, namelijk zonder haar medeweten of toestemming, en aan de intimidatie die vele publieke figuren in hun dagelijks leven ondergaan. In het geval van Von Hannover gaat het onder andere om foto's die in het geheim – vanuit waarschijnlijk een naburig huis – en op een afstand van enkele honderden meters zijn genomen, terwijl de toegang van journalisten en fotografen in de club waar de prinses zich bevond strikt gereguleerd was.¹¹⁹ Het Hof merkt in dit verband op dat 'anyone, even if they are known to the general public, must be able to enjoy a 'legitimate expectation' of protection of and respect for their private life'.¹²⁰ Het Hof wijst op het fundamentele belang van de bescherming van het privéleven voor de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elk persoon. Deze bescherming reikt verder dan de familiekring en omvat ook een sociale dimensie.¹²¹

'Lastly, the distinction drawn between figures of contemporary society 'par excellence' and 'relatively' public figures has to be clear and obvious so that, in a State governed by the rule of law, the individual has precise indications as to the behaviour he or she should adopt. Above all, they need to know exactly when and where they are in a protected sphere or, on the contrary, in a sphere in which they must expect interference from others, especially the tabloid press.'¹²²

Ten aanzien van de prinses Von Hannover houdt dit volgens het Hof in dat zij zich in naam van de persvrijheid en het algemeen belang niet kan beroepen op de bescherming van haar privéleven, tenzij zij zich op een afgezonderde plaats buiten het publieke oog bevindt en aan kan tonen dat dit het geval is. In andere situaties zou zij moeten aanvaarden dat zij op bijna elk moment systematisch zou kunnen worden gefotografeerd. 'In the present case, merely classifying the

¹¹⁶ EHRM (Grote Kamer) 10 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1110JUD004045407, appl. nr. 40454/07 (Couderc and Hachette Filipacchi Associés/Frankrijk), par. 119-120.

¹¹⁷ EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland), par. 51; EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, appl. nr. 400660/08 e.a. (Von Hannover/Duitsland (Nr. 2)), par. 97.

¹¹⁸ EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, appl. Nr. 68416/01 (Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk), par. 94.

¹¹⁹ EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland), par. 68.

¹²⁰ Ibid, par. 69.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid, par. 73.

applicant as a figure of contemporary society 'par excellence' does not suffice to justify such an intrusion into her private life', aldus het Hof.¹²³

2.3 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, art. 10 Gw en art. 8 EVRM

In het voorgaande is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ook wel het recht op privacy, al enkele keren aan bod gekomen. In deze paragraaf lichten wij de reikwijdte van dit recht alsmede de beperkingensystematiek toe aan de hand van een bespreking van de artikelen 10 Gw en 8 EVRM. Bij de bespreking van artikel 8 EVRM gaan wij tevens in op de positieve verplichtingen die uit dit recht voortvloeien voor de autoriteiten.

2.3.1 Artikel 10 Gw

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer omvat veel verschillende terreinen. De regering schrijft in de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging van 1983 dat de woning, bepaalde vormen van communicatie, vertrouwelijke gesprekken, bepaalde gewoonten en gedragingen, contacten, abonnementen, lidmaatschappen, de fysieke en geestelijke integriteit, het vastleggen van persoonlijke gegevens en enkele aspecten van het gezinsleven op de bescherming van het recht kunnen rekenen.¹²⁴ Terwijl artikel 10 Gw het algemene recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beschrijft, beschermen artikel 11 tot en met 13 Gw meer specifieke aspecten daarvan.¹²⁵ Laatst genoemde artikelen vormen daarmee een aanvulling op het meer algemene recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Gw.¹²⁶

De regering heeft er bewust voor gekozen om de persoonlijke levenssfeer als begrip niet af te bakenen, omdat de terreinen waar het betrekking op heeft constant aan ontwikkelingen onderhevig zijn.¹²⁷ De termen 'persoonlijke levenssfeer' en 'privacy' duiden volgens de regering een gebied aan waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen behoeft te dulden. Bij de vraag naar de begrenzing van dit gebied, denkt men – zo vervolgt de regering – gewoonlijk eerst aan het huis waarin iemand leeft.¹²⁸ De aard en mate van bescherming van het recht verschilt per terrein of handeling: 'Een handeling, die op het ene terrein als een ongeoorloofde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet worden aangemerkt, kan elders geoorloofd zijn. Sommige terreinen van het menselijk leven hebben een zo intiem karakter, dat elke ongewenste waarneming ervan een ongeoorloofde aantasting van de privacy inhoudt.'¹²⁹

¹²³ Ibid, par. 74-75.

¹²⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 40; Nieuwenhuis 2003, p. 246.

¹²⁵ Artikel 11 Gw beschermt het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, artikel 12 Gw bevat het huisrecht, en artikel 13 Gw beschermt het briefgeheim.

¹²⁶ D.E. Bunschoten 2021 in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, 10 Gw* (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 40; D.E. Bunschoten 2021 in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 10 Gw* (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

¹²⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 40.

¹²⁹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 41.

Beperkingensystematiek

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan op grond van artikel 10 lid 1 Gw worden beperkt bij of krachtens een wet in formele zin. Dit betekent dat delegatie van de beperkingsbevoegdheid door de formele wetgever is toegestaan. De bepaling stelt geen andere beperkingsvoorwaarden en bevat in het geheel geen materiële voorwaarden.

In de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging van 1983 schrijft de regering dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in wetgeving en rechtspraak nader zal moeten worden ingevuld.¹³⁰ De jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 8 EVRM speelt daarbij – wellicht mede vanwege de weinig bescherming biedende beperkingensystematiek van artikel 10 Gw – een doorslaggevende rol.¹³¹ Nieuwenhuis en Dragstra stellen dat er bij artikel 10 Gw kan worden gesproken van een verdragsconforme interpretatie van de Grondwet: de uitleg van de reikwijdte van artikel 10 Gw sluit in veel gevallen aan bij dat van artikel 8 EVRM.¹³² Bovendien is de rol van artikel 10 in de rechtspraak beperkt; de rechter beroept zich vaker op artikel 8 EVRM dan op artikel 10 Gw.¹³³

2.3.2 Artikel 8 EVRM

2.3.2.1 Reikwijdte en beperkingensystematiek

Volgens de tekst van het eerste lid van artikel 8 EVRM komt eenieder recht op respect toe op een viertal terreinen: zijn privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie. De eerste drie terreinen zijn voor dit onderzoek relevant en nauw met elkaar verbonden, aangezien de woning vaak de fysieke plaats is waar het privé-, familie- en gezinsleven zich ontwikkelt.¹³⁴ De reikwijdte van artikel 8 – en in het bijzonder het recht op privéleven – is groot, zo blijkt uit de rechtspraak van het EHRM:

‘Private life is a broad concept incapable of exhaustive definition... and may embrace multiple aspects of the person’s physical and social identity... The notion of private life is not limited to an ‘inner circle’ in which the individual may live his own personal life as he chooses and exclude the outside world. Article 8 protects the right to personal development, whether in terms of personality or of personal

¹³⁰ Ibid; D.E. Bunschoten 2021 in Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 9 juni 2021).

¹³¹ H.R. Kranenburg in Tekst & Commentaar Privacy- en gegevensbeschermingsrecht, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2022); J.P. De Jong 2019 in Sdu Commentaar Strafvordering, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 8 januari 2019).

¹³² Nieuwenhuis & Dragstra 2008, p. 62.

¹³³ H.R. Kranenburg in Tekst & Commentaar Privacy- en gegevensbeschermingsrecht, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2022); J.P. De Jong 2019 in Sdu Commentaar Strafvordering, artikel 10 Gw (online, laatst bijgewerkt op 8 januari 2019).

¹³⁴ Schabas 2015, p. 399; EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, appl. nr. 4143/02 (Moreno Gómez/Spanje), par. 53; EHRM 24 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0424JUD002544606, appl. nr. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije), par. 105; EHRM 18 januari 2001 (Grote Kamer), ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, appl. nr. 27238/95 (Chapman/Verenigd Koninkrijk), par. 73.

autonomy, which is an important principle underlying the interpretation of the Article 8 guarantees.’¹³⁵

Begrippen als persoonlijke autonomie en kwaliteit van leven staven de interpretatie van het respect voor het privéleven van artikel 8 EVRM.¹³⁶ In de jurisprudentie van het EHRM wordt de relevantie van bepaalde waarden erkend die lateren aan de bescherming van privacy onder artikel 8 EVRM, zoals het persoonlijke welzijn, de persoonlijke waardigheid¹³⁷ en het recht op zelfbeschikking.¹³⁸ Ook de fysieke en psychologische integriteit van een persoon vallen onder het privéleven.¹³⁹ Volgens het EHRM is er bovendien een zone van interactie met anderen, zelfs binnen de publieke context, die binnen de reikwijdte van het privéleven kan vallen.¹⁴⁰

Tussen het privéleven en het familie- en gezinsleven bestaat geen duidelijke scheidingslijn.¹⁴¹ Het familie- en gezinsleven is volgens het EHRM veel breder dan de relatie tussen ‘een koppel’ met of zonder kinderen. Ook de relatie tussen bijvoorbeeld een alleenstaande ouder en (al dan niet biologisch) kind, een relatie tussen vader en schoonzoon of de relatie tussen broers en zussen kunnen eronder worden geschaard.¹⁴² Of er sprake is van een familie- en gezinsleven hangt af van het bestaan van nauwe familiebanden, waarbij sprake moet zijn van voldoende constantheid van de band.¹⁴³ Nauwe relaties die niet tot het familie- en gezinsleven behoren, zullen recht hebben op bescherming in het kader van het privéleven.¹⁴⁴

¹³⁵ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 73; EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl.nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland), par. 29; EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, appl. nr. 2346/02 (Pretty/Verenigd Koninkrijk), par. 61.

¹³⁶ Schabas 2015, p. 370; EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, appl. nr. 2346/02 (Pretty/Verenigd Koninkrijk), par. 61.

¹³⁷ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 88; EHRM 14 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, appl. nr. 41288/15 (Beizaras en Levickas/Litouwen), par. 117.

¹³⁸ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 88; EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, appl. nr. 2346/02 (Pretty/Verenigd Koninkrijk), par. 61.

¹³⁹ Schabas 2015, p. 370. Zie o.a. Raad van Europa & EHRM 2022a; EHRM 25 maart 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0325JUD001313487, appl. nr. 13134/87 (Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk), par. 36; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl. nr. 8978/80 (X en Y/Nederland), par. 22.

¹⁴⁰ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75. Zie o.a. EHRM 12 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805, appl. nr. 4158/05 (Gillan en Quinon/Verenigd Koninkrijk), par. 61, *EHRC* 2010/30, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJssel en EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, appl. nr. 400660/08 e.a. (Von Hannover/Duitsland (Nr. 2)), par. 95.

¹⁴¹ Schabas 2015, p. 366.

¹⁴² Shabas 2015, p. 389; EHRM 3 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0503JUD005675908, appl. nr. 56759/08 (Negrépointis-Giannisis/Griekenland), par. 55; EHRM 10 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1110JUD002968108, appl. nr. 29681/08 (Mallah/Frankrijk), par. 31; EHRM 18 februari 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, appl. nr. 12313/86 (Moustaquim/België), par. 36.

¹⁴³ Schabas 2015, p. 389; EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD004618508, appl. nr. 46185/08 (Krušković/Kroatië), par. 18; EHRM 27 oktober 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591, appl. nr. 18535/91 (Kroon e.a./Nederland), par. 30.

¹⁴⁴ Schabas 2015, p. 391; EHRM 15 september 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0915JUD001708007, appl. nr. 17080/07 (Schneider/Duitsland), par. 82; EHRM 2 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0602JUD007778501, appl. nr. 77785/01 (Znamenskaya/Rusland), par. 27.

Volgens het EHRM heeft eenieder het recht om privé te wonen, weg van ongewenste aandacht.¹⁴⁵ Zo is het woonadres van een persoon persoonlijke informatie die tot het privéleven behoort en als zodanig de bescherming geniet die artikel 8 EVRM biedt.¹⁴⁶

Het recht op eerbiediging van de eigen woning omvat niet alleen het recht op respect voor de eigenlijke fysieke ruimte, maar ook voor het ongestoorde genot van die ruimte en de kwaliteit van leven die daarbij hoort. Een inmenging daarop kan fysiek zijn – zoals het ongeoorloofd binnentreden van iemands woning – maar ook niet fysiek, zoals veroorzaakt door lawaai van buitenaf, milieuvervuiling of andere vormen van hinder.¹⁴⁷

Ten aanzien van het begrip ‘woning’ geldt dat de invulling ervan niet afhankelijk is van de kwalificatie van de term in het nationale recht.¹⁴⁸ Het is een autonoom begrip, dat wordt gedefinieerd aan de hand van feitelijke omstandigheden, met name het bestaan van voldoende, continue banden met een bepaalde plaats.¹⁴⁹ Daartoe is het niet per definitie vereist dat een persoon permanent in de woning verblijft.¹⁵⁰ Het EHRM oordeelt in de zaak *Niemitz/Duitsland* dat artikel 8 EVRM ook betrekking kan hebben op een kantoor, omdat het niet altijd mogelijk is om duidelijk te onderscheiden welke activiteiten van een persoon deel uitmaken van zijn beroepsleven en welke niet.¹⁵¹ Dit zou kunnen betekenen dat een ambtswoning, waar een bestuurder zowel kan werken als wonen, mogelijkerwijs onder de bescherming van artikel 8 EVRM kan worden gebracht.

Is een persoon ook eigenaar van de woning, dan kunnen zaken met betrekking tot het ongestoorde genot van de woning, zoals onteigeningszaken, ook worden aangekaart onder artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM.¹⁵² In dit artikel wordt het ongestoorde genot van de eigendom van een persoon beschermd.

Beperkingensystematiek

Artikel 8 EVRM kan worden beperkt ‘voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de 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’. Daarmee verschilt de beperkingensystematiek van artikel 8

¹⁴⁵ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75; EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl. nr. 65286/13 e.a. (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan), par. 139.

¹⁴⁶ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75; Schabas 2015, p. 399; EHRM 9 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, appl. nr. 42811/06 (Alkaya/Turkije), par. 30.

¹⁴⁷ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 426; schabas 2015, p. 399; EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, appl. nr. 4143/02 (Moreno Gómez/Spanje), par. 53 en 54; zie ook EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surugiu/Roemenië).

¹⁴⁸ Schabas 2015, p. 399. Zie o.a. EHRM 14 september 1987, ECLI:CE:ECHR:2005:0602JUD007778501, appl. nr. 9063/80 (Gillow/Verenigd Koninkrijk), par. 46.

¹⁴⁹ Schabas 2015, p. 399; EHRM 18 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1118JUD005825500, appl. nr. 40274/04 (Prokopovitch/Rusland), par. 36; EHRM 12 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD004027404, appl. nr. 40274/04 (Chelu/Roemenië), par. 43.

¹⁵⁰ EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD007211801, appl. nr. 72118/01 (Khamidov/Rusland), par. 127; EHRM 29 mei 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0529JUD004215009, appl. nr. 42150/09 (Bjedov/Croatië), par. 58.

¹⁵¹ Schabas 2015, p. 400; EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl. nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland), par. 30.

¹⁵² Schabas 2015, p. 399-400.

EVRM wezenlijk van die van artikel 10 lid 1 Gw, dat enkel een competentieclausule bevat, en geen doelclausule of noodzakelijkheids- of proportionaliteitsvereiste. Terwijl artikel 10 Gw bovendien een beperking via een wet in formele zin vereist, ziet de voorwaarde ‘bij wet voorzien’ van artikel 8 EVRM ook op andere algemeen geldende bepalingen of op ongeschreven recht.¹⁵³

De beperkingensystematiek van artikel 1 van het eerste protocol bij het EHRM – waarin het recht van eigendom is neergelegd – is als volgt vormgegeven: de tweede zin van dit artikel bepaalt dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

2.3.2.2 *Positieve verplichtingen*

Artikel 8, lid 1, EVRM luidt als volgt: ‘Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and correspondence.’ In het woord ‘respect’ schuilen negatieve en positieve verplichtingen. De autoriteiten moeten zich niet alleen onthouden van een inbreuk op het privé- en familieleven (negatieve verplichting), maar zijn ook verplicht om personen te beschermen tegen inbreuken op de persoonlijke levenssfeer door derden (positieve verplichting):

‘The Court recalls that, although the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference. In addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private and family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private and family life even in the sphere of the relations of individuals between themselves. The boundaries between the State’s positive and negative obligations under Article 8 do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are nonetheless similar. In particular, in both instances regard must be had to the fair balance to be struck between the competing interests.’¹⁵⁴

Uit artikel 8 EVRM vloeit dus de eis voort dat autoriteiten actief maatregelen nemen om personen de bescherming van artikel 8 EVRM te bieden, waaronder het beschermen van personen tegen activiteiten van derden die het effectieve genot van hun rechten verhinderen.¹⁵⁵ Ten behoeve van dit onderzoek is met name die laatstgenoemde positieve verplichting van artikel 8 EVRM relevant, omdat bij (protest)acties bij (privé)woningen niet zozeer de vraag is of de autoriteiten zich moeten onthouden van optreden, maar of zij zich dienen in te spannen vanwege

¹⁵³ EHRM 6 november 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk), par. 46 e.v.

¹⁵⁴ Zie o.a. EHRM (Grote Kamer) 4 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1204JUD004436204, appl. nr. 44362/04 (Dickson/Verenigd Koninkrijk), par. 70; EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, appl. nr. 6833/74 (Marckx/België), par. 31.

¹⁵⁵ Kilkelly 2001, p. 21.

derden (actievoerders) die met hun (protest)acties het effectieve genot van het recht op privéleven van anderen (het doelwit) verhinderen.

Artikel 8 EVRM bevat een positieve verplichting voor autoriteiten om het recht op effectieve eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.¹⁵⁶ Deze verplichting kan inhouden dat specifieke maatregelen dienen te worden getroffen, zoals het inrichten van een regelgevend kader en het toepassen van dit kader in verschillende contexten.¹⁵⁷

Wat het ‘respecteren’ dan wel ‘eerbiedigen’ van het recht op privéleven precies inhoudt, verschilt evenwel per zaak, aangezien de omstandigheden in de bij het EVRM aangesloten verdragstaten verschillen. Het EHRM geeft de verdragstaten daarom een ruime beoordelingsmarge bij het interpreteren van het begrip ‘respect’.¹⁵⁸ Volgens het Hof dienen de autoriteiten, om te bepalen of er een positieve verplichting bestaat, na te gaan of een juist evenwicht is gevonden tussen het algemeen belang en de belangen van het individu. Is bijvoorbeeld een belangrijk individueel recht in het geding en heeft de verzoeker als gevolg daarvan een groot nadeel ondervonden, dan kan een positieve verplichting ontstaan om dat individuele recht te beschermen. Is het geleden nadeel daarentegen niet zo groot en is bijvoorbeeld een gewichtig algemeen belang in het geding, dan is dit minder waarschijnlijk.¹⁵⁹ Ook in zaken waarin autoriteiten een balans tussen botsende rechten moeten vinden, genieten zij een grotere beoordelingsmarge. Is echter een bijzonder belangrijk facet van iemands bestaan of identiteit in het geding, of betreffen de activiteiten een zeer intiem aspect van het privéleven, dan wordt deze marge verkleind.¹⁶⁰

Alhoewel de bescherming van personen tegen handelingen van derden in het kader van artikel 8 EVRM in beginsel binnen de beoordelingsmarge van de autoriteiten zelf ligt, vereist een doeltreffende afschrikking tegen ernstige daden waarbij fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privéleven in het geding zijn volgens het EHRM strafrechtelijke bepalingen op grond waarvan dergelijke ernstige daden effectief kunnen worden aangepakt.¹⁶¹ Met betrekking tot minder ernstige handelingen tussen individuen, die de psychologische integriteit kunnen schenden, vereist artikel 8 EVRM dat de autoriteiten een adequaat juridisch kader in stand

¹⁵⁶ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 105; EHRM 6 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD002782116, appl. nr. 27821/16 (Milićević/Montenegro), par. 54; EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004232698, appl. nr. 42326/98 (Odièvre/Frankrijk), par. 42; EHRM 9 maart 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0309JUD006182700, appl. nr. 61827/00 (Glass/Verenigd Koninkrijk), par. 74-83.

¹⁵⁷ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 105; EHRM (Grote Kamer) 6 februari 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0206JUD000628973, appl. nr. 6289/73 (Airey/Ierland), par. 33; EHRM (Grote Kamer) 16 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1216JUD002557905, appl. nr. 25579/05 (A, B en C/Ierland), par. 245.

¹⁵⁸ Kilkelly 2001, p. 21.

¹⁵⁹ Kilkelly 2001, p. 21; EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, appl. nr. 6833/74 (Marcx/België); EHRM (Grote Kamer) 22 april 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0422JUD002183093, appl. nr. 21830/93 (X, Y & Z/Verenigd Koninkrijk).

¹⁶⁰ Schabas 2015, p. 368; EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, appl. nr. 5786/08 (Söderman/Zweden), par. 79; EHRM (Grote Kamer) 10 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl. nr. 7339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk), par. 77; EHRM 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD004800908, appl. nr. 48009/08 (Mosley/Verenigd Koninkrijk), par. 109.

¹⁶¹ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 9; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl. nr. 8978/80 (X en Y/Nederland), par. 23-24 en 27; EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, appl. nr. 39272/98 (M.C./Bulgarije), par. 150.

houden dat bescherming biedt. Het rechtskader kan ook bestaan uit civielrechtelijke rechtsmiddelen die voldoende bescherming kunnen bieden.¹⁶² De verplichting om maatregelen te treffen die ertoe strekken het recht op eerbiediging van de eigen woning in de betrekkingen tussen individuen te waarborgen, vereist niet noodzakelijkerwijs een strafrechtelijk rechtsmiddel.¹⁶³

Ten aanzien van specifiek het privé- en gezinsleven geldt dat autoriteiten de verplichting hebben ‘to act in a manner calculated to allow those concerned to lead a normal family life’.¹⁶⁴ Staten moeten zich inspannen om het gezinsleven, de familiebanden, te beschermen, zoals met betrekking tot het herenigen van ouders met hun kinderen.¹⁶⁵

Met betrekking tot het recht op eerbiediging van de eigen woning kan de positieve verplichting aan autoriteiten worden opgelegd dat zij maatregelen treffen om het recht op eerbiediging van de eigen woning te waarborgen, zelfs in de sfeer van de betrekkingen tussen individuen.¹⁶⁶ Zo kan er sprake zijn van een schending van artikel 8 EVRM, indien de autoriteiten zich onvoldoende inspannen om woonadresgegevens van een persoon – persoonlijke informatie die tot het privéleven behoort – te beschermen. Van een zodanige schending is sprake in *Alkaya/Turkije*, waarin het privéadres van een publieke persoon wordt onthuld in een nationale krant. Het Hof rekent het de Turkse autoriteiten aan dat uit de motivering van de oordelen van nationale rechters in deze zaak niet blijkt dat zij een afweging hebben gemaakt van de tegenstrijdige belangen die spelen. Uit die oordelen blijkt evenmin dat zij rekening hebben gehouden met de mogelijke gevolgen van de publicatie voor het leven van de publieke persoon in kwestie.¹⁶⁷

In *Surugiu/Roemenië* is eveneens sprake van een schending van artikel 8 EVRM vanwege het niet treffen van maatregelen tegen derden die een inbreuk maken op het recht op eerbiediging van de eigen woning van een ander. In deze zaak gaat het om verschillende vormen van intimidatie door derden – zoals het betreden van het erf van het doelwit om gras te maaien of te verzamelen, om het doelwit te bedreigen en te beledigen (soms gewapend met stokken), en om verschillende karrenvrachten mest voor de deur en onder de ramen van diens huis te dumpen – waarbij de politie verzuimt om in te grijpen en passende maatregelen te treffen om een einde te maken aan deze inbreuken op het recht op eerbiediging van de woning van het doelwit. Het EHRM merkt dit verzuim aan als een tekortkoming van de autoriteiten om de inspanningen te leveren die normaliter van hen mogen worden verwacht.¹⁶⁸

¹⁶² Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 11; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl. nr. 8978/80 (X en Y/Nederland), par. 24 en 27; EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, appl. nr. 5786/08 (Söderman/Zweden), par. 85.

¹⁶³ EHRM 8 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0908JUD000143414, appl. nr. 1434/14 (Jansons/Letland), par. 80.

¹⁶⁴ Schabas 2015, p. 388-389; EHRM 19 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, appl. nr. 39472/07 en 39492/07 (Popov/Frankrijk), par. 102; EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, appl. nr. 6833/74 (Marckx/België), par. 31.

¹⁶⁵ Akandji-Kombe 2007, p. 41, 44, 52.

¹⁶⁶ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 434, 486; EHRM 22 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0222JUD004714899, appl. nr. 47189/99 (Novoseletskiy/Oekraïne), par. 68; EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surugiu/Roemenië), par. 59.

¹⁶⁷ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75; Schabas 2015, p. 399; EHRM 9 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, appl. nr. 42811/06 (Alkaya/Turkije), par. 30.

¹⁶⁸ EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surugiu/Roemenië); par. 60-68; EHRM 8 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0908JUD000143414, appl. nr. 1434/14 (Jansons/Letland), par. 75.

In *Moreno Gómez/Spanje* overweegt het Hof eveneens dat het niet-ingrijpen door de autoriteiten bij de inbreuk van derden op het recht op eerbiediging van de eigen woning van de persoon in kwestie, bestaande uit het veroorzaken van geluidsoverlast door nachtclubs in de buurt van de woning, een schending van artikel 8 EVRM oplevert.¹⁶⁹ Volgens het Hof dient het EVRM ‘praktische en effectieve’ rechten te waarborgen, en geen ‘theoretische of illusoire’ rechten.¹⁷⁰

¹⁶⁹ EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, appl. nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*), par. 45 e.v.

¹⁷⁰ *Ibid*, par. 56; EHRM 31 oktober 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:1031JUD001455689, appl. nr. 24556/89 (*Papamichalopoulos e.a./Griekenland*), par. 42.

3 HUIDIG INSTRUMENTARIUM: JURIDISCHE BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN

Na in het vorige hoofdstuk het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader te hebben besproken, zetten wij in dit hoofdstuk uiteen wat de huidige juridische mogelijkheden zijn om (protest)acties bij (privé)woningen te beperken, te verbieden of anderszins tegen te gaan. Achtereenvolgens gaan wij in op mogelijkheden die worden geboden door het Wetboek van Strafrecht (3.1), het Wetboek van Strafvordering (3.2), de Wet openbare manifestaties (3.3), de Gemeentewet (3.4), de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (3.5), de onrechtmatige daadsactie uit het Burgerlijk Wetboek (3.6) en de afweging van botsende fundamentele rechten (3.7).¹⁷¹

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.6 behandelen wij allereerst in iedere paragraaf in hoeverre de wettelijke regeling van toepassing is als de protestactie wel en als zij niet valt onder de reikwijdte van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde vrijheid van demonstratie en/of van meningsuiting. Vervolgens gaan we in die paragrafen nader in op de specifieke beperkingsmogelijkheden in de betreffende regeling. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.8 afgesloten met een overzichtstabel van de besproken instrumenten inclusief hun toepassings(on)mogelijkheden.

3.1 Het Wetboek van Strafrecht

Toepasselijkheid bij (protest)acties die wel en bij (protest)acties die niet worden beschermd

In het Wetboek van Strafrecht zijn verscheidene gedragingen strafbaar gesteld waarvan vaststaat dan wel het vermoeden bestaat dat die zich afgelopen jaren hebben voorgedaan bij (protest)acties bij (privé)woningen.

Als een dergelijke strafbare gedraging zich voordoet, betekent dit niet dat een actie per definitie niet (meer) valt onder de reikwijdte van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke vrijheid van meningsuiting en/of demonstratie. Met andere woorden: ook tijdens een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde protestactie kunnen strafbare feiten worden begaan.

Dit betekent – gelet ook op de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 7 lid 3 Gw en artikel 9 lid 1 Gw – niet dat het houden van een eenmensactie of een demonstratie een vrijbrief vormt om strafbare feiten te plegen. Deelnemers aan dergelijke protesten hebben zich aan de wet te houden en als zij dit niet doen, dan is het uitgangspunt dat de officier van justitie daar strafrechtelijk tegen kan optreden door de betreffende deelnemers aan te houden en te vervolgen en dat de rechter de demonstranten voor deze wetsovertredingen strafrechtelijk kan veroordelen.

Uit de Nederlandse rechtspraak blijkt echter dat in sommige gevallen de demonstratievrijheid de strafbaarheid van het delict kan ontnemen. Zo 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

¹⁷¹ Het betreft geen uitputtende lijst van regelingen die van toepassing zouden kunnen zijn. Zo zou in zeer uitzonderlijke situaties de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kunnen worden aangewend. Dergelijke regelingen laten we hier verder onbesproken.

artikel 11 EVRM.¹⁷² En niet alleen een strafrechtelijke veroordeling, maar zelfs (enkel) het aanhouden en vervolgen van vreedzame demonstranten kan volgens het EHRM in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 EVRM en in het bijzonder de in lid 2 van deze bepalingen neergelegde noodzakelijkheidseis: voor aanhouding en vervolging is blijkens de rechtspraak van het Hof in elk geval vereist dat dit gebeurt op specifieke en goed onderbouwde wezenlijke grondslagen, zoals ernstige risico's waarin de wet voorziet.¹⁷³

Met betrekking tot (protest)acties bij (privé)woningen zijn ons geen voorbeelden bekend waarin de rechter oordeelt dat de demonstratievrijheid de strafbaarheid van een gedraging ontnemt of waarin hij oordeelt dat aanhouding, vervolging en/of veroordeling in strijd is met die vrijheid.¹⁷⁴

Of een (protest)actie bij een (privé)woning onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie valt indien de actievoerders daarbij strafbare feiten plegen, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Onder meer de ernst en het karakter van de strafbare feiten zijn daarbij bepalend, alsook het aantal demonstranten dat zich hieraan schuldig maakt. Zoals in hoofdstuk 2 bij de bespreking van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader aan de orde is gekomen, is het uitgangspunt van het EHRM dat een protestactie pas dan niet (meer) valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, indien (i) sprake is van gewelddadig gedrag, (ii) de protestactie een gewelddadig karakter kent of (iii) de organisatoren of deelnemers (anderszins) de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.¹⁷⁵ Daarbij geldt dat een gewelddadige intentie van de demonstranten voldoende is om de protestactie als niet-vreedzaam te bestempelen.¹⁷⁶ We hebben in dit verband echter ook gezien dat in het geval dat slechts enkele actievoerders gewelddadige intenties hebben, of als er marginaal of sporadisch gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond, dit niet betekent dat de protestactie geen verdragsrechtelijke bescherming meer toekomt.¹⁷⁷

¹⁷² Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda; zie over de strafbaarheid van gedragingen van demonstranten uitgebreider Gerritse & Roorda 2021.

¹⁷³ Zie bijvoorbeeld 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. 137; zie hierover uitgebreider Gerritse & Roorda 2021, p. 113-117.

¹⁷⁴ Een zaak die in dit verband het vermelden waard is en waarin de rechter komt tot een tegengestelde conclusie, betreft een vonnis van de Rechtbank Oost-Brabant inzake een bezettingsactie van dierenrechtenactivisten in varkensstallen. Op het terrein waar de varkensstallen zich bevinden, bevindt zich ook de woning van een van de medewerkers van het bedrijf en zijn gezinsleden. De rechter overweegt: 'Door hun actie hebben de actievoerders zich niet beperkt tot het beïnvloeden van de in hun ogen onethische bedrijfsvoering, maar hebben zij ook ontoelaatbaar het privéleven van deze medewerker en zijn gezinsleden geraakt.' Mede gelet hierop komt de rechter tot de conclusie dat de gedragingen van de actievoerders niet worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting en demonstratie. Desalniettemin toetst de rechtbank het optreden van politie en justitie tegen de milieuactivisten aan de noodzakelijkheidseis van de artikelen 10 en 11 EVRM en oordeelt dat dit optreden hieraan voldoet. De actievoerders, zie Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955.

¹⁷⁵ Zie punt 2 van de noot van Roorda bij: 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 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 92.

¹⁷⁶ Ibid; zie voor een bespreking van de rechtspraak van het EHRM in dezen Roorda 2016, p. 22.

¹⁷⁷ 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.

De reikwijdte van het betogingsrecht van artikel 9 Gw is op dit punt geringer. Van gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie hoeft geen sprake te zijn.¹⁷⁸ Uitgangspunt is dat wanneer de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond raakt en andere elementen overheersen, zoals feitelijke dwang, de protestactie niet langer door het betogingsrecht wordt beschermd.¹⁷⁹

Per situatie zal derhalve moeten worden nagegaan of de protestactie nog valt onder de vrijheid van meningsuiting en demonstratie. Valt het hier wel onder, dan dienen de autoriteiten ten aanzien van de protestactie op te treden binnen het in hoofdstuk 2 uiteengezette grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader en kan aanhouding en strafrechtelijke vervolging en veroordeling strijd opleveren met de noodzakelijkheidseis van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM. Valt de protestactie daarentegen niet onder de reikwijdte van die vrijheden, dan speelt dit kader geen rol.

Opbouw paragraaf

In deze paragraaf bespreken wij allereerst enkele strafbare bepalingen die zien op de ongewenste en onaangekondigde aanwezigheid van actievoerders bij de woning van personen vanwege hun functie of werk (3.1.1). Vervolgens gaan wij in op ander of bijkomend strafbaar gedrag dat actievoerders kunnen laten zien bij de woning van deze personen, waarbij wij enkele casussen bespreken die zich reeds hebben voorgedaan (3.1.2). Niet uitgesloten is dat ook andere strafbare bepalingen van toepassing zouden kunnen zijn. Wij sluiten deze paragraaf af met een bespreking van enkele vrijheidsbeperkende maatregelen/voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij de rechterlijke uitspraak (3.1.3).

Naast de overtredingen van strafbepalingen die in het commune strafrecht strafbaar zijn gesteld, kan voor zover de burgemeester beperkingen heeft opgelegd bij demonstraties ook op basis van artikel 11 Wom worden opgetreden. Op dit artikel gaan wij nader in bij de bespreking van de Wet openbare manifestaties (paragraaf 3.3.4).

3.1.1 De ongewenste en onaangekondigde aanwezigheid bij de woning

3.1.1.1 Artikel 138 Sr: huisvredebreuk

Van het misdrijf huisvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr is sprake, indien iemand de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijdt. Artikel 138 Sr bedreigt huisvredebreuk met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van de derde categorie (€ 9.000, zie artikel 23 lid 4 Sr).

Vereist is dat diegene zich daadwerkelijk op het besloten erf of in de woning van de aldaar woonachtige(n) bevindt. Enkel op de openbare weg voor de woning actievoeren levert dus geen huisvredebreuk op. Volgens de Hoge Raad is er sprake van een besloten erf als het erf kenbaar

¹⁷⁸ Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, par. 6.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8-9; Hof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651, r.o. 4.3.3.-4.4.

van de omgeving is afgescheiden. Het erf hoeft niet in zijn geheel te zijn afgesloten, zolang er maar kenmerken zijn die het onderscheid tussen de publieke ruimte en particulier bezit afbakenen.¹⁸⁰

Het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ van artikel 138 Sr betekent dat de ‘huisvredebreker’ het erf betreedt zonder daartoe gerechtigd te zijn. Uit een arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 28 augustus 2020 blijkt dat ook in het kader van een grondwettelijk beschermde demonstratie wederrechtelijk kan worden gehandeld:

‘Op het moment dat de verdachten – zonder reden – aangaven geen gebruik te willen maken van dit meermalen geboden alternatief om op een andere plaats hun demonstratierecht (verder) uit te oefenen, bestond naar het oordeel van het hof een dringende maatschappelijke noodzaak het recht op demonstratie van de verdachten te beperken. Het verblijf in het RAI-gebouw dat op die weigering volgde, is dan ook wederrechtelijk.’¹⁸¹

Het komt vaker voor dat vreedzame bezettingsacties zoals van een universiteitsgebouw, een winkel of een gemeentehuis de bescherming van artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM toekomt.¹⁸² Als de officier van justitie in dat geval besluit om alle actievoerders aan te houden vanwege huisvredebreuk of lokaalvredebreuk in de zin van de artikelen 138 en 139 Sr – lokaalvredebreuk is het bezetten van een voor de openbare dienst bestemd lokaal – dan komt dat *de facto* neer op een beëindiging van de betoging. In de rechtspraak is geoordeeld dat aan een dergelijke feitelijke beëindiging een beëindigingsopdracht van de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties moet voorafgaan.¹⁸³ Verder zien we in recente rechtspraak met enige regelmaat dat vreedzame demonstranten die worden vervolgd inzake huis- of lokaalvredebreuk, op grond van artikel 9a Sr schuldig worden verklaard zonder oplegging van een straf of maatregel.¹⁸⁴ De rechter kan daartoe besluiten, indien hij dit raadzaam acht in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan, aldus artikel 9a Sr.

Het al dan niet gerechtigd zijn om te vertoeven in een besloten lokaal of op een erf, dient aan de in het maatschappelijk verkeer geldende normen te worden getoetst.¹⁸⁵ Soms is het aldaar vertoeven al wederrechtelijk zonder enige aanmaning van de rechthebbende om weg te gaan.¹⁸⁶ Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De eerbiediging van de privésfeer van de rechthebbende van de woning tijdens een protestactie legt bijvoorbeeld gewicht in de schaal;

¹⁸⁰ HR 4 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB7104; J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 138 Sr, aant. 7 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2019).

¹⁸¹ Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377. In cassatie verwerpt de Hoge Raad het cassatieberoep, zie HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

¹⁸² Zie bijv. Rb. Noord-Holland 17 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1402.

¹⁸³ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punt 7 van de annotatie; zie in dit verband ook Rb. Oost-Brabant 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668.

¹⁸⁴ Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 17 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1402 en Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377.

¹⁸⁵ J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 138 Sr, aant.22 (online, laatst bijgewerkt op 1 augustus 2019).

¹⁸⁶ Ibid.

het bezetten van een woning of het erf ervan is in beginsel intrusiever dan het bezetten van een universiteitsgebouw, een winkel of een gemeentehuis. Zie in dit verband ook het vonnis van de Rechtbank Oost-Brabant inzake een varkensstalbezetting door dierenrechtenactivisten. In die zaak veroordeelt de rechter de activisten voor huisvredebreuk en legt hen een geldboete en een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken op, mede omdat de activisten met hun actie zich niet hebben beperkt tot het beïnvloeden van de in hun ogen onethische bedrijfsvoering, maar ook ontoelaatbaar het privéleven hebben geraakt van een medewerker van het varkensbedrijf en zijn gezinsleden die op het terrein van het varkensbedrijf wonen.¹⁸⁷

3.1.1.2 Artikel 285b Sr: belaging

Het misdrijf belaging – ook wel stalking genoemd – is volgens de delictsomschrijving van artikel 285b Sr het wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een ander met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen. Artikel 285b Sr bedreigt belaging met een gevangenisstraf van maximaal drie jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500, zie artikel 23 lid 4 Sr).

Of voldaan is aan het ‘stelselmatig opzettelijk inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een ander’ uit de delictsomschrijving van artikel 285b Sr, hangt af van de aard, duur, frequentie en intensiteit van de gedragingen van de belager, maar ook van de omstandigheden waaronder deze hebben plaatsgevonden en de invloed daarvan op het persoonlijke leven en de persoonlijke vrijheid van de belaagde.¹⁸⁸ Op voorhand is dus niet te zeggen dat het om bijvoorbeeld een week of een maand dient te gaan,¹⁸⁹ of dat het moet gaan om belagende gedragingen die zich voordoen bij de woning van het slachtoffer.¹⁹⁰ De belaging kan bestaan uit het herhaaldelijk uitvoeren van dezelfde activiteit, maar ook uit het uitvoeren van verschillende activiteiten, zoals het achtervolgen op straat, het uiten van bedreigingen, het voor de woning of werkplek posten, het bekladden van de woning, en het telefonisch of schriftelijk ongewenst benaderen.¹⁹¹ Belaging hoeft niet in directe vorm plaats te vinden: indirect belagen, zoals het verspreiden van geruchten over het slachtoffer, valt hier in beginsel ook onder.¹⁹² Bovendien kan er ook sprake zijn van belaging, als deze gedragingen zich niet enkel richten tot het slachtoffer, maar (ook) tot anderen, waaronder familieleden, vrienden of kennissen van het slachtoffer.¹⁹³ Verder kan er sprake zijn van belaging door meerdere personen, terwijl die personen ieder voor zich geen stelselmatig inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer.¹⁹⁴ Boven-

¹⁸⁷ Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955.

¹⁸⁸ HR 29 juni 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO5710, r.o. 3.7.

¹⁸⁹ Ibid, r.o. 15.

¹⁹⁰ Uit een arrest van de Hoge Raad volgt dat er sprake kan zijn van belaging indien de belager een groot aantal brieven en berichten (met meerdere keren een beledigende inhoud) stuurt naar de werkplek van de belaagde die zien op diens functie, ook nadat de belaagde te kennen heeft gegeven hier geen prijs op te stellen, zie HR 29 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL8642.

¹⁹¹ Nan in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 285b Sr.

¹⁹² Duker 2007, p. 146.

¹⁹³ Ibid; *Kamerstukken II* 1997/98, 25768, nr. 3, p. 2.

¹⁹⁴ Duker 2007, p. 146; *Handelingen II* 1998/99, p. 5663.

staande illustreert dat belaging vele vormen aan kan nemen. Het feit dat de belager goede bedoelingen heeft met zijn gedragingen, betekent overigens niet dat er geen sprake is van belaging.¹⁹⁵

Tijdens een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde individuele of collectieve protestactie kan het gedrag van een actievoerder vanwege het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ niet eenvoudig als belaging in de zin van artikel 285b Sr worden aangemerkt.¹⁹⁶ Bij de totstandkoming van artikel 285b Sr merken de indieners van het wetsvoorstel in dit verband het volgende op: ‘‘Wederrechtelijk’ geeft aan dat het niet de bedoeling is om bijvoorbeeld demonstranten, die bepaalde acties ontplooiën, onder het bereik van het artikel te laten vallen. Grondrechten als vrijheid van demonstratie en meningsuiting, mits verantwoordelijk toegepast, zijn voor ondergetekenden belangrijk.’¹⁹⁷ Demonstranten kunnen zich er in beginsel dus succesvol op beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel 285b Sr.¹⁹⁸ Gelet op de toevoeging ‘mits verantwoordelijk toegepast’ is het evenwel niet uitgesloten dat ondanks de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie sprake kan zijn van belaging.¹⁹⁹ Uit een arrest van het Gerechtshof ’s-Hertogenbosch blijkt dat niet snel sprake is van die uitzondering op de regel dat een vreedzame demonstratie een verantwoordelijke toepassing van het demonstratierecht betreft en derhalve geen belaging kan opleveren. Hieronder gaan we nader in op dat arrest en het vonnis van de Rechtbank Breda dat daaraan voorafging.

In eerste aanleg veroordeelt de Rechtbank Breda een persoon tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden voor belaging van een gedeputeerde van de provincie.²⁰⁰ De feiten in die zaak zijn als volgt: de persoon in kwestie – het betreft een man – is uit de ouderlijke macht gezet en beweert dat de gedeputeerde hem zou kunnen helpen het contact met zijn kind te herstellen. Omdat het de man ondanks meerdere pogingen niet lukt om de gedeputeerde telefonisch te bereiken op haar werk, belt hij haar op haar thuisnummer. De gedeputeerde geeft aan het niet op prijs te stellen dat de man haar thuis opbelt. Nadat de man vervolgens gedeputeerde een brief stuurt op haar werkadres, stelt hij zich samen met een andere man gekleed in een zwart toga op voor de woning van de gedeputeerde, roept daarbij leuzen en toont een spandoek waarop staat ‘family for justice’. Nadat hij bij monde van de politie de toezegging krijgt dat hij later contact kan opnemen met de provincie voor het maken van een afspraak met de gedeputeerde, stopt hij met deze protestactie. Als hij vervolgens het provinciehuis belt en te horen krijgt dat er geen afspraak voor hem wordt gemaakt met de gedeputeerde, voert hij nog tweemaal actie bij het huis van de gedeputeerde. Al deze protestacties voor de woning van de gedeputeerde zijn door de man bij de burgemeester aangemeld als een betoging conform artikel 4 Wom en de APV van de betreffende gemeente.

De Rechtbank Breda oordeelt ‘dat de gedragingen van verdachte die in het openbaar hebben plaatsvonden een inbreuk hebben gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de gedeputeerde, zoals door voor haar huis te demonstreren’ en veroordeelt de man vanwege belaging tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden. De rechter overweegt daarbij dat privacy

¹⁹⁵ Nan in Sdu Commentaar Strafrecht 2019, artikel 285b Sr.; *Kamerstukken II 1997/98*, 25768, nr. 3, p. 1-4. Zie ook Swart & Roorda 2021, p. 202.

¹⁹⁶ Zie hierover ook Roorda & Brouwer 2020.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25768, nr. 5, p. 16; Roorda & Brouwer 2020.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II 1998/99*, 25768, nr. 7, p. 14; Roorda & Brouwer 2020. Zie ook Swart & Roorda 2021, p. 202.

¹⁹⁹ Duker 2007, p. 144.

²⁰⁰ Rb. Breda 19 maart 2009, ECLI:NL:RBBRE:2008:BC6995.

niet is begrensd door de ruimtelijke beslotenheid van huis, tuin of erf: ‘De grens ligt daar waar een redelijke verwachting van bescherming van de persoonlijke levenssfeer ophoudt’.²⁰¹ Verder overweegt de rechter: ‘De vrijheid van meningsuiting wordt uitdrukkelijk beperkt door de grenzen van de wet, zoals door de bescherming van de rechten van anderen. De volgens verdachte bestaande misstanden heeft hij op onnodig bezwarende wijze aan [slachtoffer] kenbaar willen maken waardoor hij de persoonlijke rechten van [slachtoffer] heeft geschonden’.

In hoger beroep komt het Gerechtshof ’s-Hertogenbosch tot een geheel andere conclusie: het oordeelt dat de verdachte binnen de grenzen van het recht heeft gehandeld en spreekt de verdachte vrij van belaging.²⁰² Het hof overweegt dat politici weliswaar ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toekomt, maar dat de aard van hun werkzaamheden en de (publieke) belangen die zij behartigen, meebrengen dat zij in een hogere mate inbreuken op hun privéleven dienen te dulden dan personen die geen politieke functie uitoefenen. Het actievoeren bij de woning van de gedeputeerde acht het hof een geoorloofd en door het demonstratierecht in de zin van artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM verzekerd middel om een bepaalde problematiek onder de aandacht van de politiek te brengen. ‘Nu de demonstratievrijheid als een van de fundamentele waarborgen voor de democratie geldt, is voor het aanmerken als belaging van een op een politica als volksvertegenwoordigster gerichte demonstratie dan ook niet snel plaats’, aldus het hof.²⁰³

3.1.1.3 Artikel 426bis Sr: hinderlijk volgen op de openbare weg

In artikel 426bis Sr is het hinderlijk volgen op de openbare weg als overtreding strafbaar gesteld. Hiervan is blijkens de delictsomschrijving sprake in geval van het wederrechtelijk op de openbare weg een ander in zijn vrijheid van beweging belemmeren of met een of meer anderen zich aan een ander tegen diens uitdrukkelijk verklaarde wil blijven opdringen of hem op hinderlijke wijze blijven volgen. De maximale straf die kan worden opgelegd is hechtenis van een maand of geldboete van de tweede categorie (€ 3.350, zie artikel 23 lid 4 Sr).

Het betreft minder vergaand strafbaar gedrag dan het misdrijf belaging in de zin van artikel 285bis Sr vereist. Artikel 426bis Sr zou ook kunnen worden gezien als aanvulling op artikel 138 Sr, in die zin dat het zich aan een ander tegen diens uitdrukkelijk verklaarde wil blijven opdringen op de openbare weg plaatsvindt en niet op het erf of in de woning van de ander.

Volgens een vonnis van de Rechtbank Amsterdam kan het posten voor de woning van een persoon strafbaar gedrag in de zin van artikel 426bis Sr opleveren: ‘Voorop staat dat het hinderlijk volgen van iemand op straat, het posten voor diens woning of bij zijn werk en het heimelijk maken van foto’s in privésituaties onrechtmatig handelen jegens die persoon kan opleveren, ook als het gaat om iemand die in de publieke belangstelling staat. Dergelijk handelen is bovendien in principe strafbaar als het voldoet aan de delictsomschrijving van artikel 426bis WvSr’.²⁰⁴ Gedacht zou kunnen worden aan het zich met meerdere personen op de weg of stoep voor het huis van de desbetreffende persoon ‘vertoeven’ en weigeren weg te gaan nadat hij of zij uitdrukkelijk heeft aangegeven met rust te willen worden gelaten. De handelingen

²⁰¹ Ibid, r.o. 4.3.

²⁰² Hof ’s-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Rb. Amsterdam 12 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7397, r.o. 4.1.

dienen fysiek van aard te zijn, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het ontzeggen van de toegang tot de woning of juist het weigeren dat deze persoon zijn of haar woning kan verlaten. Voor strafbaarheid van het belemmeren of blijven opdringen is overigens vereist dat er wordt gehandeld door een of meerdere personen, tegen de uitdrukkelijk verklaarde wil van het slachtoffer in.²⁰⁵ Tevens is van belang dat van personen die in de publieke belangstelling staan op dit terrein in zekere zin meer kan worden geveerd dan van de ‘gemiddelde’ burger, zoals in het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader reeds is besproken.²⁰⁶

Tot slot is ook ten aanzien van artikel 426bis Sr vereist dat de gedraging wederrechtelijk is. Het ligt voor de hand om voor de uitleg hiervan 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.²⁰⁷ Dat zou betekenen dat er ten aanzien van demonstranten niet snel sprake zal zijn van wederrechtelijk handelen. De in de vorige paragraaf met betrekking tot belaging aangehaalde overwegingen van het Hof ’s-Hertogenbosch zijn in beginsel dus ook van toepassing op artikel 426bis Sr.²⁰⁸

Overigens schrijft Machielse in zijn commentaar bij artikel 426bis Sr over de toepassing van deze strafbepaling bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken dat ‘anti-abortusdemonstranten die vrouwen die een abortuskliniek willen bezoeken hinderen en lastigvallen’ onder de werkingssfeer van artikel 426bis Sr kunnen worden gebracht. ‘Art. 9 of 10 EVRM behoeven aan vervolging niet in de weg te staan gelet op de mogelijkheden van beperking van deze grondrechten die in het tweede lid van die artikelen telkens zijn genoemd’, zo overweegt hij.²⁰⁹ Alhoewel Machielse niet verwijst naar artikel 11 EVRM, is het aannemelijk dat hij gelet op de verwijzing naar anti-abortusdemonstranten hetzelfde meent met betrekking tot artikel 11 EVRM.

Het zal steeds afhangen van de omstandigheden van het geval of is voldaan aan de delictsomschrijving van hinderlijk volgen. Is bijvoorbeeld niet (langer) sprake van een grondwettelijk beschermde demonstratie, dan zal er eerder sprake kunnen zijn van wederrechtelijkheid.

3.1.2 Overige of bijkomende strafbare gedragingen bij woningen

In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op enkele strafbare strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die direct betrekking hebben op de ongewenste en onaangekondigde aanwezigheid van actievoerders bij (privé)woningen die zich met hun protestactie richten op de bewoner van die woning vanwege de functie of het werk van diegene. In deze paragraaf gaat onze aandacht uit naar ander of bijkomend gedrag bij dergelijke protestacties dat eveneens strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Daarbij bespreken wij enkele casus die zich reeds hebben voorgedaan en de strafbepalingen die daarbij zijn overtreden.

Op doxing – het gebruik van persoonsgegevens met als doel om iemand te intimideren – gaan wij in deze paragraaf overigens niet in. Zoals in de inleiding reeds is vermeld, besteden

²⁰⁵ A.J. Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 426bis Sr, aant. 3 (online, laatst bijgewerkt op 21 maart 2022).

²⁰⁶ Rb. Amsterdam 12 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7397, r.o. 4.8.

²⁰⁷ Swart & Roorda 2021, p. 203.

²⁰⁸ Hof ’s-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

²⁰⁹ A.J. Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 426bis Sr, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt op 21 maart 2022); zie in dit verband ook Swart & Roorda 2021, p. 202-203 en 225-226.

we uitsluitend aandacht aan het fenomeen van doxing voor zover dat relevant is voor de beantwoording van onze centrale onderzoeksvraag. Bovendien is doxing (nog) niet strafbaar; het wetsvoorstel over het strafbaar stellen van doxing ligt op het moment van dit schrijven ter beoordeling bij de Eerste Kamer.²¹⁰

3.1.2.1 Artikel 131 Sr: opruiing

Van opruiing, strafbaar gesteld als misdrijf, is volgens de delictomschrijving van artikel 131 Sr sprake in geval van het in het openbaar – mondeling, bij geschrift of bij afbeelding – opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. De maximale straf bedraagt vijf jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500, zie artikel 23 lid 4 Sr).

Voor opruiing is vereist dat de woorden, geschriften of afbeeldingen in de zin van artikel 131 Sr rechtstreeks aansporen tot een strafbaar feit, waartoe de inhoud en de strekking van de uitingen in hun samenhang dienen te worden gezien en er mede moet worden gelet op de context waarin de uitingen aan het publiek zijn geopenbaard.²¹¹ Niet vereist is dat het strafbare feit daadwerkelijk wordt gepleegd.²¹² Uit de feiten en omstandigheden van het geval moet voldoende duidelijk zijn dat indien datgene waartoe wordt opgeroepen zou worden uitgevoerd, dit een strafbaar feit zou opleveren.²¹³ Opruiing hoeft niet noodzakelijkerwijs plaats te vinden op een openbare plaats; van belang is dat de opruiing op een zodanige manier geschiedt, dat deze door het publiek gehoord, gelezen of gezien kan worden.²¹⁴ Dit betekent dat ook voor het publiek toegankelijke uitingen op het internet kunnen vallen onder de reikwijdte van opruiing in de zin van artikel 131 Sr.²¹⁵

Ten aanzien van het opruien tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag kunnen eerdere ervaringen en (gewelddadige) gebeurtenissen die grote maatschappelijke en politieke onrust hebben veroorzaakt, en die hebben geleid tot een zekere angst bij gezagsdragers, worden meegenomen in de beoordeling of er sprake is van opruiing.²¹⁶ Over opruiing tegen volksvertegenwoordigers merkt de Rechtbank Amsterdam het volgende op: ‘Bedreiging van en opruiing tegen volksvertegenwoordigers wegens hun politieke standpunten vormen een aantasting van onze democratie, mede doordat volksvertegenwoordigers hierdoor kunnen worden belet hun normale werkzaamheden uit te voeren’.²¹⁷

²¹⁰ *Kamerstukken I 2022/23*, 36171, nr. A.

²¹¹ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447.

²¹² Zie in dit verband bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915. In die zaak veroordeelt de rechtbank een demonstrant tot 100 uren taakstraf voor opruiing en bedreiging van een politicus, omdat de demonstrant tijdens een anti-racisedemonstratie heeft gezongen: ‘Als je Thierry door wil schieten, zeg dan paf’. Dit vonnis houdt in hoger beroep (Hof Amsterdam 15 november 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:4238) en cassatieberoep (HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384) stand.

²¹³ Rb. Rotterdam 30 oktober 2007, ECLI:NL:RBROT:2007:BB7174.

²¹⁴ HR 22 mei 1939, *NJ* 1939/861; PHR 16 februari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:141.

²¹⁵ Hof Amsterdam 23 november 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK4139; Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055 (Kudrevičius e.a./Litouwen).

²¹⁶ Rb. Amsterdam 2 februari 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA0795.

²¹⁷ Rb. Amsterdam 2 februari 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA0795; zie in dit verband ook Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915, r.o. 7.3.

De laatste jaren zijn met enige regelmaat demonstranten veroordeeld voor opruiing.²¹⁸ Zo ook een actievoerder die tijdens een protestactie bij de woning van de minister voor Natuur en Stikstof in juni 2022 achterop zijn vrachtwagen de namen van Pim Fortuyn en Theo van Gogh heeft genoteerd, vergezeld door een rood kruis en hun sterfdatum, en daaronder de naam van de minister, met daarbij een rood kruis en een vraagteken. De actievoerder is door de politierechter van de Rechtbank Gelderland veroordeeld ter zake van opruiing en bedreiging tot een taakstraf van 120 uren en een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden.²¹⁹

3.1.2.2 Artikel 141 Sr: openlijke geweldpleging

Het openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen is strafbaar gesteld als misdrijf in artikel 141 Sr. De maximale straf bedraagt een gevangenisstraf van vier jaren en zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500, zie artikel 23 lid 4 Sr).

Het geweld hoeft in beginsel geen gevolgen te hebben gehad; verwonding van personen of beschadiging van goederen is niet noodzakelijk.²²⁰ Van openlijke geweldpleging kan bijvoorbeeld sprake zijn bij het werpen van stenen naar een politieauto of een woning. Niet vereist is dat het doelwit daadwerkelijk wordt geraakt.²²¹ Evenmin is vereist dat elke geweldpleger hetzelfde soort geweld pleegt. Wel dient er een zekere mate van geestelijke cohesie te zijn tussen twee of meer daders, zodat gesproken kan worden van het ‘in vereniging plegen van geweld’.²²² De daders moeten weten dat anderen aan het geweld deelnemen.

Overigens hoeft niet iedere dader geweld te plegen.²²³ De Hoge Raad heeft uit de wetsgeschiedenis afgeleid dat van het in vereniging plegen van geweld sprake is, indien de betrokkene een voldoende significante of wezenlijke bijdrage levert aan het geweld, zij het dat deze bijdrage zelf niet van gewelddadige aard behoeft te zijn.²²⁴ Een persoon die geen geweld pleegt maar zich wel manifesteert als lid van een groep die openlijk geweld pleegt, en een ‘vocale, intellectuele of andere bijdrage’ levert aan die groep, kan ook strafbaar zijn onder artikel 141 Sr.²²⁵ Denk aan onder meer het aanreiken van stenen of stokken of het aanmoedigen van het geweld.²²⁶

Ten aanzien van specifiek groepen van demonstranten en de aansprakelijkheid daarvan vermeldt de memorie van toelichting bij de wijziging van artikel 141 Sr het volgende:

²¹⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 15 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13663; Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915; HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384; Rb. Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4573; Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284.

²¹⁹ Rechtspraak, ‘Vrachtwageneigenaar veroordeeld voor bedreigen stikstofminister’, 30 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl.

²²⁰ J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 141 Sr, aant. 2 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

²²¹ HR 11 mei 1971, ECLI:NL:PHR:1971:AB4461.

²²² HR 2 maart 1908, W 8674 (de zgn. Erfgooierszaak); J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 141 Sr, aant. 2 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

²²³ *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3.

²²⁴ HR 11 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL6209, HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5755; HR 20 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV7266 (Anja Joos); HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:132; *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3.

²²⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3.

²²⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26519, nr. 6.

‘De risico's van de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid terzake van openlijke geweldpleging voor de onschuldige demonstrant zijn, zo volgt uit het voorgaande, gering. Voor een andere categorie demonstranten behelst deze wetswijziging echter wel bepaalde risico's. De Amsterdamse politie signaleert dat bij demonstraties dikwijls dezelfde personen de openlijke geweldpleging veroorzaken. Zij kijken er voor uit om zelf een steen op te pakken, maar moedigen anderen daar wel toe aan. Deze demonstrant valt na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onder degenen die het openlijke geweld plegen. Het aanstichten van openlijk geweld door anderen tot gewelddaden aan te zetten is zeker een voldoende bijdrage daaraan. Thans zien politie en justitie in veel gevallen onvoldoende mogelijkheden om tegen deze demonstranten op te treden. Het onderhavige wetsvoorstel vergroot deze mogelijkheden. Als bijvoorbeeld uit videobeelden, gemaakt van een demonstratie, duidelijk naar voren komt dat een demonstrant met zijn gedrag en/of uitlatingen de openlijke geweldpleging opzettelijk heeft bevorderd, kan dat voldoende aanleiding opleveren om de betrokkene aan te houden.’²²⁷

Verder geldt dat het geweld openlijk moet zijn gepleegd. Dit betekent dat de gedragingen voor het publiek waarneembaar dienen te kunnen zijn. Voldoende is dat het een plaats betreft waar normaliter publiek aanwezig is, niet beslissend is of publiek daadwerkelijk aanwezig is tijdens het plegen van het geweld.²²⁸ Zo oordeelt de Hoge Raad in 2017 dat sprake is van openbare geweldpleging ten aanzien van een actiegroep die uit protest tegen het gevoerde asielbeleid 's nachts een hekwerk heeft vernield. Die geweldpleging vond plaats aan de openbare weg, was toegankelijk voor het publiek en vlakbij het detentiecentrum waar veel asielzoekers verbleven.²²⁹

Bij geweldpleging op plaatsen die niet zonder meer voor ieder toegankelijk of vanaf de openbare weg zichtbaar zijn, zoals de voortuin bij een woning, is nadere motivering vereist ten aanzien van het bestanddeel ‘openlijk’ van artikel 141 Sr.²³⁰ In 2019 oordeelt de Hoge Raad dat niet is voldaan aan dit bestanddeel in een zaak waarbij verdachte geweld heeft gepleegd in een portiek van een flat in aanwezigheid van enkele andere personen, omdat niet is vastgesteld in hoeverre sprake was van waarneembaarheid vanaf de openbare weg, of de ruimte toegankelijk was voor een ieder en in hoeverre een min of meer willekeurig publiek aanwezig was.²³¹ In de rechtspraak wordt het openlijke karakter van het geweld veelal uitgedrukt door te vermelden dat er een menigte in beweging was.²³²

²²⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3.

²²⁸ HR 29 maart 1966, ECLI:NL:PHR:1966:AB6310; HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1008; HR 13 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW3560.

²²⁹ HR 7 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2809.

²³⁰ J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmeling *Strafrecht*, artikel 141 Sr, aant. 3 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

²³¹ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:722.

²³² Zie o.a. HR 27 april 1896, *W* 6808; 27 april 1896, *W* 6809; J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmeling *Strafrecht*, artikel 141 Sr, aant. 3 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

Tussen ‘geweld’ en ‘openlijk’ bestaat overigens een zekere wisselwerking: het geweld mag niet zodanig onschuldig zijn, dat niet kan worden gesproken van een verstoring van de openbare orde.²³³

Het tweede lid van artikel 141 Sr bevat enkele strafverzwarende omstandigheden, namelijk het opzettelijk vernielen van goederen, het veroorzaken van (zwaar) lichamelijk letsel en het begaan van geweld dat leidt tot de dood van een ander. Deze strafverzwaringen dienen beperkt te blijven tot personen die persoonlijk een goed hebben vernield of wier daden lichamelijk letsel of iemands dood ten gevolge hebben gehad. De verzwaring wordt niet toegepast op degene die weliswaar deelneemt aan een geweldpleging, maar waarin door daden van anderen de bedoelde ernstige gevolgen zijn ontstaan.²³⁴

Meerdere deelnemers aan een protestactie bij de woning van de minister voor Natuur en Stikstof in juni 2022 zijn veroordeeld voor openlijke geweldpleging in de zin van artikel 141 Sr.²³⁵ De actievoerders doorbraken de met politieauto’s en politielint afgezette straat, waarbij zij een politieauto vastpakten en heen en weer schudden, een ruit insloegen en er een strobaal in gooiden. Ondertussen spoot een aanwezige hakselaar fijngemalen stro uit over de straat, de politieauto’s en de aanwezige agenten. Op die manier konden meerdere tractoren de afzetting passeren, op weg naar huis van de minister. Verdachten zijn veroordeeld voor het openlijk in vereniging geweld plegen tegen een goed, namelijk een of meer politieauto’s. De politierechter noemt het gedrag van de actievoerende boeren onacceptabel en intimiderend.²³⁶ Daar voegt de politierechter aan toe: ‘Het is niet aan een groep burgers om te bepalen dat het net even anders moet. Een politicus is immers in functie. Hij of zij is verantwoordelijk voor beleid dat uiteindelijk democratisch tot stand komt.’²³⁷ Verder overweegt de rechter:

‘De politierechter is van oordeel dat het hier niet gaat om een zaak van ‘regulier’ openlijk geweld in een willekeurige plaats in Nederland. Verdachte heeft geweld gepleegd tegen een politieauto en zich verzet tegen de politie met het doel om in een groep een politicus thuis op te zoeken teneinde het ongenoegen over het stikstofbeleid kenbaar te maken. De politierechter stelt voorop dat het recht op vrije meningsuiting en het recht op betoging fundamentele rechten zijn die essentieel zijn in een democratische samenleving. Verdachte heeft met zijn handelen de wettelijke grenzen echter fors overschreden. In feite heeft verdachte immers door geweld of bedreiging daarmee geprobeerd de besluitvorming van de overheid te beïnvloeden. De politierechter vindt het gedrag van verdachte onacceptabel, de politie is er immers om de orde te handhaven voor alles en iedereen. Het is niet aan een groep burgers om te bepalen dat het anders moet en druk uit te oefenen ten opzichte van enkele agenten. De politierechter acht een huisbezoek aan de minister intimiderend,

²³³ J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 141 Sr, aant. 3 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

²³⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3; J.W. Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht, artikel 141 Sr, aant. 6 (laatst gewijzigd op 15 september 2019).

²³⁵ Rechtspraak, ‘Actievoerders bestraft voor openlijk geweld in straat minister’, 23 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl; Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Rechtspraak, ‘Actievoerders bestraft voor openlijk geweld in straat minister’, 23 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl.

juist omdat de thuissituatie een plek is waar je niet in functie bent en waar je met je gezin veilig moet kunnen zijn.²³⁸

3.1.2.3 Artikel 285 Sr: bedreiging

Bedreiging is als misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid strafbaar gesteld in artikel 285 Sr. De straf die de rechter kan opleggen, bedraagt maximaal drie jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500, zie artikel 23 lid 4 Sr).

De inhoud van de bedreiging moet volgens het eerste lid van artikel 285 Sr betrekking hebben op een van de in deze bepaling opgesomde misdrijven. Het gaat om bedreiging ‘met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen, met enig misdrijf waardoor gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met enig misdrijf tegen het leven gericht, met gijzeling, met zware mishandeling of met brandstichting.’

Niet vereist is dat de persoonlijke vrijheid daadwerkelijk wordt belemmerd door de bedreiging. Het gaat erom dat deze kan worden belemmerd. Voldoende is dat de bedreigde op de hoogte is van de bedreiging en dat bedreiging van dien aard is en onder zodanige omstandigheden gebeurt, dat bij de bedreigde de redelijke vrees kan ontstaan dat het misdrijf waarmee wordt bedreigd zal worden uitgevoerd.²³⁹ Het gaat erom dat de bedreiging in het algemeen een dergelijke vrees zou kunnen opwekken; niet is vereist dat daadwerkelijk vast komt te staan dat de vrees bij de bedreigde daadwerkelijk is opgewekt.²⁴⁰ Verder geldt dat het opzet van de verdachte zowel op het op de hoogte raken van de bedreiging als op het ontstaan van de redelijke vrees gericht dient te zijn.²⁴¹ De manier waarop de bedreiging de bedreigde bereikt, kan een andere zijn dan door de verdachte is beoogd.²⁴²

Het subjectieve gevoel van vrees ervaren door de bedreigde brengt echter niet zonder meer met zich dat de hier bedoelde vrees in redelijkheid moet zijn ontstaan. De uiting moet wel een bepaald realiteitsgehalte hebben.²⁴³ In gevallen waarin er overduidelijk sprake is van scherts, spel of beeldspraak, zal niet snel sprake zijn van een redelijke vrees dat het misdrijf zal worden uitgevoerd. Indien een uiting aan de hand van de algemene strekking niet voldoende duidelijk is, zijn de omstandigheden waaronder de uiting is gedaan van belang.²⁴⁴

Relevant voor het onderhavige onderzoek is verder dat het vijfde lid van artikel 285 Sr een strafverhogingsgrond voor bedreiging van ambts-, gezags- of togadragers en journalisten of publicisten bevat.²⁴⁵ Bij bedreiging van een persoon in de hoedanigheid van minister, staatsse-

²³⁸ Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333.

²³⁹ HR 10 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT1802; HR 7 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT3659; HR 18 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4824.

²⁴⁰ PHR 16 februari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:141.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² PHR 29 november 2022, ECLI:NL:PHR:2022:1120.

²⁴³ Zie de conclusie van AG Knigge voorafgaand aan HR 19 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA3135, o. 10.; PHR 29 november 2022, ECLI:NL:PHR:2022:1120.

²⁴⁴ PHR 29 november 2022, ECLI:NL:PHR:2022:1120; HR 21 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:44 en de conclusie van AG Hofstee voorafgaand aan HR 22 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW6181, NJ 2012/502, m.nt. Reijntjes.

²⁴⁵ Ingevoerd bij Wet van 4 november 2021, *Stb.* 2021, 544, in werking getreden op 1 maart 2022.

cretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van de politie of buitengewoon opsporingsambtenaar, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd. Er kan in dat geval dus maximaal een gevangenisstraf van vier jaren worden opgelegd. De bedreiging moet wel samenhangen met de hoedanigheid van het slachtoffer als ambts-, gezags- of toedragende, journalist of publicist.²⁴⁶

Bedreigende uitingen die worden gedaan tijdens een demonstratie kunnen strafbaar zijn op grond van artikel 285 Sr. Zo is de persoon die tijdens een antiracisme-demonstratie in 2019 riep ‘Als je Thierry dood wil schieten, zeg dan paf!’ veroordeeld voor onder meer bedreiging in de zin van artikel 285 Sr. De bedreigde was niet aanwezig bij de demonstratie, maar volgens de rechter heeft de verdachte de aanmerkelijke kans aanvaard dat de bedreigde op de hoogte kon raken van de uiting door de uitlating meermalen te doen, en voor het oog van een camera te herhalen in een microfoon. Er was bovendien een aanmerkelijke kans dat de beelden op Youtube door de bedreigde zouden worden gezien.²⁴⁷

Daarnaast hebben zich verschillende situaties voorgedaan waarin sprake was van strafbare bedreiging tijdens het ongewenst en onaangekondigd opzoeken van een persoon vanwege zijn of haar functie of werk.²⁴⁸ Zo veroordeelt de Rechtbank Den Haag in 2022 enkele actievoerders die een protestactie houden bij de woning van Tweede Kamerlid en D66-partijleider Sigrid Kaag voor het tezamen en in vereniging met een ander bedreigen met een misdrijf tegen het leven gericht en met brandstichting.²⁴⁹ De feiten van die zaak zijn als volgt: circa tien actievoerders houden zich op in de straat waar het Kamerlid woonachtig is. Een van hen heeft een brandende fakkel bij zich, waarmee hij naar de voordeur van de woning van het Kamerlid loopt, contact met haar probeert te maken en onder meer schreeuwt dat zij naar buiten moet komen. Het Kamerlid is op dat moment in haar woning samen met haar gezin. De actiegroep plaatst live videobeelden van de actie op sociale media.

De politierechter oordeelt onder andere dat er bij het Kamerlid in redelijkheid de vrees kon ontstaan dat zij het slachtoffer zou worden van het misdrijf brandstichting. Daarbij is met name van belang dat een brandende fakkel bij uitstek geschikt is om brand te stichten, dat die fakkel zich vlakbij de voordeur bevond, dat het Kamerlid zich op dat moment in haar woning bevond en dat zij in de avonduren geconfronteerd werd met grote groep personen die tegen haar gerichte leuzen schreeuwden.²⁵⁰ Ook acht de politierechter bewezen dat er sprake is van bedreiging van een misdrijf tegen het leven gericht. De uitingen van de actievoerders – dat het Kamerlid ‘een pedofiel’ zou zijn en dat ‘pedofielen de doodstraf zullen krijgen’, tenzij ze ‘inschikken’ – zijn

²⁴⁶ Noyon/Langemeijer/Remmeling Strafrecht, art. 285 Sr, aant. 11.

²⁴⁷ Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915. Dit vonnis heeft standgehouden tot en met de Hoge Raad, HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384.

²⁴⁸ Zie o.a. Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935; ‘Vrachtwageneigenaar veroordeeld voor bedreigen stikstofminister’, 30 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl; ‘Meerdere OMT-leden bedreigd en thuis opgezocht’, 4 december 2020, te raadplegen via: www.nu.nl; ‘Meerdere verdachten aangehouden voor bedreiging agenten’, 17 januari 2023, te raadplegen via: www.politie.nl.

²⁴⁹ Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.

²⁵⁰ Ibid.

naar het oordeel van de politierechter op zichzelf al geschikt om bij diegene de redelijke vrees op te roepen dat hij het slachtoffer zal worden van een misdrijf tegen het leven gericht.²⁵¹

De politierechter merkt bij de oplegging van de straf op een duidelijk signaal af te willen geven dat geweld of bedreiging met geweld van een democratisch verkozen volksvertegenwoordiger niet wordt getolereerd. De rechter legt daarom gevangenisstraffen op – variërend van vier tot zes maanden – en een locatie- en contactverbod.²⁵² De rechter overweegt daarbij:

‘De verdachte heeft het slachtoffer niet willekeurig gekozen, maar omwille van haar functie als politicus. De verdachte is het niet eens met haar ideeën. Maar dit is niet de manier. Wie het niet eens is met de ideeën van een politicus, stemt op een ander of laat zijn afkeuring op een vreedzame manier blijken. Het thuis opzoeken en bedreigen van politici is volstrekt ongeoorloofd. Dat het slachtoffer een publieke functie bekleedt, betekent niet dat zij publiek bezit is. Ook zij heeft recht op een privéleven en zij moet haar werk kunnen doen zonder angst te hebben dat haar iets wordt aangedaan. De verdachte beweert te strijden voor democratie, maar zijn actie heeft niets met democratie te maken. Integendeel, het onder bedreiging van geweld proberen je mening op te dringen aan een democratisch verkozen volksvertegenwoordiger kan juist ontwrichtend werken voor de democratie. Zeker in tijden van oplopende maatschappelijke polarisatie waarin politici toch al met regelmaat worden bedreigd. Vaak zijn dat online bedreigingen; deze actie gaat nog veel verder.’²⁵³

De actievoerder die tijdens de protestactie bij de woning van de minister voor Natuur en Stikstof in juni 2022 achterop zijn vrachtwagen de namen van Pim Fortuyn en Theo van Gogh – met een rood kruis en hun sterfdatum – en de minister – met een rood kruis en een vraagteken – had staan, is naast opruiing (zie paragraaf 3.1.2.1) tevens veroordeeld voor opruiing. De politierechter van de Rechtbank Gelderland overweegt in die zaak dat de actievoerder de grenzen met zijn gedrag fors heeft overschreden, en legt een hogere straf op dan de officier van justitie eist: een taakstraf van 120 uren een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden.²⁵⁴

3.1.2.4 Uitspraak Sikkom-journalist: medeplegen van brandstichting (artikel 157 jo. 45 Sr) en poging tot moord (artikel 289 jo. 47 Sr)

In deze laatste subparagraaf van paragraaf 3.1.2 staan wij kort stil bij twee uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland van 18 juli 2022, waarin de rechter twee personen veroordeeld voor het medeplegen van brandstichting met gemeen gevaar voor goederen en poging tot moord op een Groningse journalist en zijn partner, door ’s nachts een brandende molotovcocktail bij de woning van de journalist naar binnen te gooien.²⁵⁵ Alhoewel in deze zaak evident geen

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Rechtspraak, ‘Vrachtwageneigenaar veroordeeld voor bedreigen stikstofminister’, 30 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl.

²⁵⁵ Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2522; Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2526.

sprake is van een actie die de bescherming toekomt van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting, gaat het wel om het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van een persoon vanwege zijn of haar functie of werk. De reden voor de brandstichting en de moordpoging was namelijk omdat de Groningse journalist volgens de aanslagplegers op een te negatieve wijze verslag deed van de demonstraties tegen de coronamaatregelen waar zij regelmatig aan deelnamen. Ook waren zij kwaad over een artikel van de journalist.

De feiten in deze zaak zijn als volgt: twee personen gaan in augustus 2021 naar het huis van de journalist, waar zij een raampje van zijn voordeur inslaan en daar vervolgens een brandende molotovcocktail naar binnen gooien. Tevens laten zij twee molotovcocktails achter bij de voordeur, waarvan – zo wordt bewezen – er in ieder geval één heeft gebrand. De daders maken zich vervolgens uit de voeten, zonder zich te vergewissen of de brand op tijd zou worden opgemerkt door de bewoners. De bewoners, dat wil zeggen de journalist en zijn partner, zijn thuis en liggen te slapen in hun slaapkamer op de bovenverdieping. De enige vluchtroute uit de woning is door de gang en door de voordeur.²⁵⁶

De rechtbank overweegt dat het levensgevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar was en dat de daders zich wezenlijk onverschillig toonden ten aanzien van het mogelijke gevolg, namelijk de dood van de journalist en zijn partner. Volgens de rechter waren de gedragingen naar hun uiterlijke verschijningsvorm zodanig gericht op het accepteren van dodelijke gevolgen, dat de daders die mogelijke gevolgen bewust hebben aanvaard. Dat de brand uiteindelijk beperkt is gebleven, is volgens de rechtbank het gevolg van een gelukkige samenloop van omstandigheden, en niet aan het handelen van de daders te danken.²⁵⁷

Net als in de rechtszaken over het ongewenst en onaangekondigd thuis opzoeken van de minister voor Natuur en Stikstof Van der Wal en van Kamerlid en D66-partijleider Kaag, neemt de rechtbank de daders kwalijk dat zij de feiten hebben gepleegd in en bij de woning van het doelwit, bij uitstek de plek waar diegene zich veilig zouden moeten kunnen voelen. De rechtbank veroordeelt beide daders tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vijf jaren en legt tevens TBS met voorwaarden op.²⁵⁸ De functie van het slachtoffer en de plaats van het delict zijn volgens de rechter relevant bij het bepalen van de hoogte van de sanctie. De rechtbank overweegt daarover het volgende:

‘Niet in de laatste plaats heeft het incident gevolgen voor de manier waarop zij hun werk als journalist uitoefenen. [slachtoffer 1] heeft aangegeven dat hij sinds het feit altijd op zijn hoede is en zich deels beroofd voelt van zijn journalistieke vrijheid. De rechtbank neemt dit verdachte kwalijk. Journalistieke vrijheid is een belangrijke pijler van de democratische rechtsstaat. Journalisten moeten zich vrijelijk kunnen uiten, zonder dat zij hoeven te vrezen voor hun veiligheid. Verdachte was er op uit dit veiligheidsgevoel aan te tasten. Het bewezenverklaarde rekent de rechtbank verdachte ook om deze reden zwaar aan. Naar het oordeel van de rechtbank kan gelet op de hiervoor omschreven ernst van het feit niet worden volstaan met een andere

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

of lichtere sanctie dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van aanzienlijke duur.²⁵⁹

3.1.3 *Vrijheidsbeperkende voorwaarde of maatregel bij rechterlijke uitspraak*

Nu in de vorige paragrafen meerdere strafbare feiten zijn besproken die in het geding zouden kunnen zijn bij het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van personen vanwege hun functie of werk, stippen wij hieronder kort nog enkele in het Wetboek van Strafrecht opgenomen maatregelen en voorwaarden aan die bij de veroordeling voor dergelijke feiten kunnen worden opgelegd door de rechter. We beperken ons hierbij tot maatregelen en voorwaarden die specifiek zien op het zich in de directe omgeving van een bepaalde locatie bevinden of op het zoeken van contact met bepaalde personen. De (dwang)maatregelen uit het Wetboek van Strafvordering die kunnen worden opgelegd door de officier van justitie en de rechter-commissaris bespreken wij in paragraaf 3.2.

3.1.3.1 *Artikel 14c lid 2 Sr: bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling*

Bij de einduitspraak kan de rechter bij de strafoplegging bepalen dat de straf geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd. Deze bevoegdheid en de voorwaarden onder welke de rechter dit kan doen, zijn neergelegd in artikel 14a Sr. Lid 1 bepaalt dat bij een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, tot hechtenis, tot een taakstraf of tot een geldboete de rechter kan bepalen dat de straf of een gedeelte daarvan niet zal worden tenuitvoergelegd.²⁶⁰ Betreft het een veroordeling tot gevangenisstraf van meer dan twee jaren en ten hoogste vier jaren, dan kan de rechter dit alleen bepalen met betrekking tot een gedeelte van de straf, tot ten hoogste twee jaren, aldus lid 2 van artikel 14a Sr.²⁶¹

Bij een dergelijke voorwaardelijke veroordeling wordt ingevolge artikel 14b Sr een proeftijd vastgesteld, gedurende welke de veroordeelde zich niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Bij de toepassing van artikel 14a Sr kan de rechter bijzondere voorwaarden stellen, waaraan de veroordeelde tijdens de proeftijd, of een gedeelte daarvan, moet voldoen. Deze bijzondere voorwaarden staan limitatief beschreven in artikel 14c lid 2 Sr.²⁶² Met name interessant in het kader van dit onderzoek zijn het verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen (sub 5) en het verbod zich in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden (sub 6).

Bij het contactverbod van sub 5 gaat het bijvoorbeeld om een verbod om contact te leggen met een of meerdere slachtoffers van een delict. Dit verbod omvat alle vormen van contact, dus niet alleen fysiek contact.²⁶³ Het locatieverbod van sub 6 heeft tot doel te voorkomen dat de veroordeelde zich opnieuw naar locaties begeeft waar het risico bestaat dat opnieuw (vergelijkbare) strafbare feiten worden gepleegd.²⁶⁴ Het kan een locatie betreffen, zoals een wijk of straat,

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Artikel 14a lid 1 Sr.

²⁶¹ Artikel 14a lid 2 Sr.

²⁶² Zie voor een bespreking van artikel 14c Sr ook: Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 58-61.

²⁶³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 7.

²⁶⁴ Ibid, p. 7-8.

maar ook een type locatie, zoals plaatsen waar veel kinderen aanwezig zijn. In de praktijk worden locatieverboden geregeld opgelegd in geval van veroordeling wegens een zedenmisdrijf. Het contactverbod en locatieverbod kunnen gecombineerd worden opgelegd, om ervoor te zorgen dat ongewilde confrontaties met slachtoffers worden voorkomen. Daarnaast worden beide verboden veelal toegepast in combinatie met elektronisch toezicht, hetgeen toegestaan is op grond van artikel 14c lid 4 Sr.²⁶⁵

Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden dient de rechter telkens een proportionaliteits-toets te verrichten, waarbij de inbreuk die een bijzondere voorwaarde maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht volgens de wetsgeschiedenis een wezenlijk punt van afweging is.²⁶⁶ ‘Voorwaarden als locatieverboden en -geboden, contactverboden en verplichte behandeling kunnen vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Steeds zal in het concrete geval beoordeeld moeten worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Hierbij is uiteraard ook van belang dat in de regel sprake is van bereidheid en vaak ook een aanbod van de veroordeelde om de opgelegde bijzondere voorwaarden na te leven’, aldus de memorie van toelichting inzake de wijziging van de regeling van voorwaardelijke veroordeling.²⁶⁷

Bovenstaande brengt met zich mee dat niet alleen de persoonlijke levenssfeer, maar ook de vrijheid van meningsuiting en demonstratie gewicht in de schaal leggen bij het beantwoorden van de vraag of het opleggen van een locatieverbod of -gebod en/of een contactverbod aan een deelnemer van een (protest)actie bij een (privé)woning proportioneel is, althans voor zover die actie valt onder de reikwijdte van een van die fundamentele rechten.

Artikel 14e Sr schrijft voor dat de rechter bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van het Openbaar Ministerie, kan bevelen dat de op grond van artikel 14c gestelde voorwaarden en hierop uit te oefenen toezicht, dadelijk uitvoerbaar zijn. Voorwaarde is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 20.

²⁶⁷ Ibid, p. 20-21.

3.1.3.2 Artikel 38v Sr: vrijheidsbeperkende maatregelen

Teneinde de rechter ‘meer mogelijkheden te geven om effectieve en op de situatie toegesneden maatregelen te treffen in reactie op een strafbaar feit’, is in 2012 artikel 38v Sr in werking getreden.²⁶⁸ Het artikel schrijft voor dat, ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten, een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd bij een rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld of overeenkomstig artikel 9a Sr wordt bepaald dat er geen straf zal worden opgelegd.

Deze vrijheidsbeperkende maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen (i) zich niet op te houden in een bepaald gebied, (ii) zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen, (iii) op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, of (iv) zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Er kunnen ook meerdere maatregelen tegelijkertijd worden opgelegd. Zo kunnen een contactverbod en locatieverbod worden gecombineerd als waarborg dat betrokkene niet in de buurt komt van bepaalde personen.²⁶⁹

Volgens de memorie van toelichting zijn deze vrijheidsbeperkende maatregelen van belang bij een veroordeling wegens strafbare feiten waarbij de vrees bestaat dat de verdachte na veroordeling opnieuw een strafbaar feit zal plegen dat de leefomgeving van burgers aantast dan wel dat de verdachte slachtoffers of getuigen zal benaderen of lastigvallen. Zo kan het gaan om een verdachte van een strafbaar feit, bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. De vrees voor belastend gedrag kan zich ook voordoen bij het groepsgewijs of herhaaldelijk plegen van strafbare feiten zoals vernieling of beschadiging aan een winkel, woning of tuin, waardoor eigenaars of bewoners worden geïntimideerd. De rechter kan oordelen dat het recht van de verdachte om zich vrij te bewegen minder zwaar weegt dan het belang van bewoners om gevrijwaard te zijn van nieuwe strafbare feiten of de angst daarvoor.²⁷⁰

Een vrijheidsbeperkende maatregel mag alleen worden opgelegd wanneer er naar het oordeel van de rechter een vrees bestaat dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit zal plegen dan wel zich belastend naar personen toe zal gedragen.²⁷¹ De rechter zal bij het opleggen van de maatregel bovendien streven naar een zo gering mogelijke beperking van de fundamentele rechten van de verdachte, in verhouding tot de belangen van beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Ten aanzien van het locatieverbod zal de rechter bijvoorbeeld altijd eerst overwegen of een verbod zich op bepaalde tijdstippen te bevinden in de omgeving van bepaalde gebouwen of locaties afdoende is. Als echter blijkt van zodanige feiten of omstandigheden dat een verdergaand verbod naar tijd of plaats noodzakelijk is, dan kan daartoe worden overgegaan.²⁷²

De vrijheidsbeperkende maatregelen uit artikel 38v Sr kunnen voor een periode van ten hoogste vijf jaar worden opgelegd, en overeenkomstig artikel 14e Sr kan de rechter bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, bevelen dat de maatregel

²⁶⁸ *Stb.* 2011, 615; *Kamerstukken II* 2010/11, 32551, nr. 3, p. 1.

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32551, nr. 3, p. 4.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 6-7.

²⁷¹ *Ibid.*; Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 56.

²⁷² *Ibid.*, p. 5.

dadelijk uitvoerbaar is indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.²⁷³

In twee vonnissen waarin de Rechtbank Den Haag eind 2022 enkele actievoerders veroordeelt voor strafbare feiten gepleegd bij het bezoek de woning van Tweede Kamerlid en D66-partijleider Kaag, legt de politierechter op grond van artikel 38v Sr een contact- en locatieverbod op. De verdachten worden bevolen zich niet op te houden in de straten waar de slachtoffers wonen en dienen zich te onthouden van contact met de slachtoffers, de leden van het kabinet-Rutte IV (ministers en staatssecretarissen) en de voorzitter van het OMT. Een verdergaand locatieverbod acht de politierechter niet noodzakelijk en proportioneel, mede gelet op mogelijke beperking van het demonstratierecht. De politierechter beveelt dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is, omdat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt en zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.²⁷⁴

3.2 Het Wetboek van Strafvordering

In aanvulling op de hierboven besproken locatie- en contactverboden die bij een rechterlijke uitspraak kunnen worden opgelegd, bespreken wij in deze paragraaf enkele vrijheidsbeperkende maatregelen en aanwijzingen uit het Wetboek van Strafvordering, die door de officier van justitie dan wel rechter-commissaris preventief dan wel repressief kunnen worden opgelegd bij het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van personen vanwege hun functie of werk.

Toepasselijkheid bij (protest)acties die wel en bij (protest)acties die niet worden beschermd

Ten aanzien van de toepasselijkheid van het Wetboek van Strafvordering bij protestacties die de bescherming toekomen van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie, gelden in principe dezelfde overwegingen als ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht. Tegen strafbare feiten – ook indien gepleegd tijdens een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde protestactie – kan worden opgetreden door de officier van justitie, en de strafrechter kan deze personen in een rechterlijke uitspraak veroordelen voor het plegen van dat strafbare feit.

Een vrijheidsbeperkende maatregel of aanwijzing, zoals een contact- of locatie/gebiedsverbod, kan onder andere een beperking van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie opleveren. Dit vergt per geval een afweging van de proportionaliteit van de maatregel. Daarbij dient – voor zover een protestactie valt onder de reikwijdte van het recht tot betoging in de zin van artikel 9 Gw – tevens rekening te worden gehouden met de Wet openbare manifestaties als *lex specialis* in geval van demonstraties. Die wet ziet specifiek op het reguleren van manifestaties zoals demonstraties en staat onzes inziens in beginsel in de weg aan toepassing van de hierna te bespreken bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, althans voor zover daarmee

²⁷³ Artikel 38v sub 3 en 4 Sr.

²⁷⁴ Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.

wordt beoogd een demonstratie als geheel te reguleren. Dit ligt anders voor zover toepassing van deze bevoegdheden enkel ziet op het reguleren van het gedrag van één of enkele demonstranten.

3.2.1 Artikel 67 en 80 Sv e.v.: (schorsing) voorlopige hechtenis en bijzondere voorwaarden

Bij verschillende van de onder paragraaf 3.1 beschreven strafbare feiten kan de rechter-commissaris ingevolge artikel 67 Sv een bevel tot voorlopige hechtenis opleggen. De voorlopige hechtenis wordt opgelegd als de officier van justitie wil dat de verdachte na de inverzekeringstelling nog langer in voorarrest blijft.²⁷⁵ Het betreft een vrijheidsbeneming ingevolge een bevel tot bewaring, gevangenneming of gevangenhouding.²⁷⁶

Een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven als het gaat om verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, of verdenking van een van de commune misdrijven beschreven in artikel 67 lid 1 sub b of c Sv. Een bevel tot voorlopige hechtenis kan alleen worden gegeven als er ernstige bezwaren zijn tegen de verdachte (artikel 67 lid 3 Sv), en indien (i) blijkt van ernstig gevaar voor vlucht, of (ii) blijkt van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijldte vrijheidsbeneming vordert (artikel 67a lid 1 Sv). Artikel 67a lid 2 Sv vermeldt de gevallen waarin er sprake kan zijn van een dergelijke gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. Zo vermeldt het vierde sub van artikel 67a lid 2 Sv dat er een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid bestaat in geval van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 t/m 303 of 350 Sr, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uur na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.

Relevant voor het onderhavige onderzoek is dat het bevel tot voorlopige hechtenis volgens artikel 67a lid 3 Sv achterwege blijft als ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal krijgen opgelegd, dan wel dat hij bij tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel. Met dit zogenoemde anticipatiegebod wordt voorkomen dat de voorlopige hechtenis wordt opgelegd of verlengd, zonder dat er een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel mag worden verwacht met een langere duur dan de hechtenis. Voorlopige hechtenis zal derhalve niet worden toegepast wanneer al op voorhand duidelijk is dat er geen verdere vervolging zal plaatsvinden.²⁷⁷

Gelet op artikel 67a lid 3 Sv dient een bevel tot voorlopige hechtenis in beginsel achterwege te blijven bij een actievoerder die een strafbaar feit pleegt tijdens een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde protestactie. Uit de rechtspraak blijkt immers dat de rechter bij dergelijke zaken doorgaans slechts komt tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging (artikel

²⁷⁵ Zie artikel 63 Sv e.v.

²⁷⁶ Artikel 133 Sv.

²⁷⁷ Reijntjes 2004; HR 16 november 2004, NJ 2005, 171.

9a Sr) of het opleggen van enkel een geldboete of taakstraf, en zelden tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel.

De rechter heeft de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis op grond van artikel 80 lid 1 Sv te schorsen – ambtshalve, op verzoek van de verdachte of op vordering van de officier van justitie. Deze schorsing biedt de mogelijkheid om aan een verdachte in een vroegtijdig stadium vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende voorwaarden te stellen, waarbij de verdachte de terechtzitting wel in vrijheid mag afwachten.²⁷⁸ De schorsing van de voorlopige hechtenis kent een aantal strikte voorwaarden, die in artikel 80 Sv staan beschreven. Zo zal de verdachte zich ingevolge het eerste lid van artikel 80 Sv bereid moeten verklaren om de door de rechter bepaalde voorwaarden na te komen, en verbindt het tweede lid van artikel 80 Sv een aantal algemene voorwaarden aan de schorsing.

Interessant voor dit onderzoek zijn met name de bijzondere voorwaarden die aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden. Het Wetboek van Strafvordering geeft geen opsomming van deze bijzondere voorwaarden.²⁷⁹ In de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden zijn enkele bijzondere voorwaarden terug te vinden die kunnen worden toegepast bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, maar ook bij de eerder besproken voorwaardelijke veroordeling van artikel 14a Sr. In artikel 14c Sr staan de bijzondere voorwaarden expliciet vermeld, hetgeen niet het geval is ten aanzien van artikel 80 Sv e.v. Daarom vermeldt de aanwijzing dat de in de wet genoemde bijzondere voorwaarden eveneens onderdeel kunnen zijn van de schorsingsbeslissing.²⁸⁰

Artikel 1.3 van de Aanwijzing vermeldt als categorie van bijzondere voorwaarden de vrijheidsbeperkende voorwaarden, waaronder het eerder besproken locatie- en contactverbod, inhoudende dat de verdachte wordt verboden zich op een bepaalde locatie te bevinden of contact te zoeken met een bepaalde persoon of bepaalde personen. Aan de bijzondere voorwaarden kan elektronisch toezicht worden verbonden.²⁸¹ Het Openbaar Ministerie is belast met het toezicht op de naleving van voorwaarden die zijn gesteld bij de schorsing van de voorlopige hechtenis.²⁸² Ook de politie en reclassering zullen hierin een rol spelen.²⁸³ Houdt de verdachte zich niet aan de schorsingsvoorwaarde(n), dan kan de officier van justitie aanhouding bevelen en op grond van artikel 84 Sv een opheffing van de schorsing indienen bij de rechter. De rechter kan de schorsingsbeslissing wijzigen of de opheffing van de schorsing bevelen, hetgeen betekent dat het bevel tot voorlopige hechtenis weer van kracht is.²⁸⁴

²⁷⁸ Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 53-54.

²⁷⁹ Ibid, p. 54.

²⁸⁰ Zie ‘Samenvatting’ en artikel 1.1. van de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Zie ook: Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 54-55.

²⁸¹ Zie artikel 2.4. van de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

²⁸² Artikel 6:3:14 lid 1 sub a onder 3 Sv en artikel 3.5. van de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

²⁸³ Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 55; Van der Aa, et al., 2012, p. 28.

²⁸⁴ Artikel 81 lid 1 jo. artikel 82 lid 1 Sv en artikel 3.5.1. van de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Zie ook Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 55.

3.2.2 Artikel 509hh Sv: gedragsaanwijzing officier van justitie

Een voor dit onderzoek verder relevante bepaling is artikel 509hh Sv, ingevoerd in 2010 met de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.²⁸⁵ Op basis van dit artikel is de officier van justitie bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit (i) waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel (ii) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, dan wel (iii) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.²⁸⁶ Een voorwaarde voor het toepassen van artikel 509hh Sv is dus niet dat de verdachte is aangehouden of dat er sprake is van een heterdaadsituatie. Er dienen wel ‘ernstige bezwaren’ te bestaan, waarmee er meer dient te zijn dan alleen een redelijke verdenking. Hierbij kan worden gedacht aan een verklaring van een verbalisant of getuige.²⁸⁷

De memorie van toelichting vermeldt dat de maatregel is gericht op het beperken van overlast in de openbare ruimte, waaronder bijvoorbeeld de overlast die bewoners ervaren vanwege aanhoudende ordeverstoringen van groepen personen. Het gaat daarbij veelal om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende, criminele gedragingen die ervoor kunnen zorgen dat personen zich in hun woonomgeving bedreigd en onveilig voelen. De gedragsaanwijzing zorgt ervoor dat preventief kan worden opgetreden in die gevallen waarin er een risico is op herhaling van gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort of dat ernstig belastend is voor bewoners van een buurt of voor andere personen, dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert. Als voorbeeld noemt de memorie van toelichting intimiderend gedrag of *stalking* van een verdachte jegens slachtoffers.²⁸⁸

De gedragsaanwijzing kan een contact- of gebiedsverbod of een meldplicht inhouden, of een aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.²⁸⁹ Daarbij geldt, anders dan in geval van schorsing van het bevel tot voorlopige hechtenis, niet de algemene voorwaarde dat de verdachte zich bereid verklaart zich aan de aanwijzing te houden. Er kan geen elektronisch toezicht worden gehouden. Het is met name de politie die concreet toeziet op de naleving van de gedragsaanwijzing.²⁹⁰ De gedragsaanwijzing blijft maximaal negentig dagen van kracht of, indien het een kortere periode betreft, totdat het gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen, of opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in artikel 509hh lid 1 Sv gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.²⁹¹ Per geval

²⁸⁵ *Stb.* 2010, 325.

²⁸⁶ Artikel 509hh lid 1 Sv.

²⁸⁷ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 179.

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 31467, nr. 3.

²⁸⁹ Artikel 509hh lid 2 Sv.

²⁹⁰ Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 52.

²⁹¹ Artikel 509hh lid 4 Sv.

dient de officier van justitie concreet af te wegen of de gedragsaanwijzing proportioneel en noodzakelijk is.²⁹²

Wordt de gedragsaanwijzing overtreden, dan resulteert dit in geval van vrees voor ernstig belastend gedrag – beschreven in artikel 509hh lid 1 sub b Sv – in een strafbaar feit op basis van het hiervoor specifiek geïntroduceerde artikel 184a Sr. In de andere gevallen – de gronden die zijn neergelegd in artikel 509 lid 1 sub a en c Sv – betreft het een strafbaar feit in de zin van artikel 184 Sr: het niet opvolgen van een ambtelijk bevel. Artikel 184a Sr kent een hogere strafmaat dan artikel 184 Sr, en staat voorlopige hechtenis toe.

Evenals de hiervoor onder paragraaf 3.2.1 besproken schorsing van de voorlopige hechtenis betreft de gedragsaanwijzing van artikel 509hh Sv een aanwijzing die nog in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit kan worden opgelegd. Bij een schorsing in de zin van artikel 80 Sv dient het echter te gaan om een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, en dient een van de gronden voor voorlopige hechtenis als bedoeld in artikel 67a Sv aanwezig te zijn. Bij een gedragsaanwijzing in de zin van artikel 509hh Sv gaat het evenwel niet altijd om misdrijven waarvoor (een grond voor) voorlopige hechtenis is toegelaten. Het kan ook gaan om lichtere vergrijpen, zoals de overtreding van een APV-voorschrift.²⁹³ Het verschil met het onder paragraaf 3.1.3. besproken artikel 14c Sr en artikel 38v Sr ziet er met name uit dat de bijzondere voorwaarden in die gevallen pas na berechting ten uitvoer kunnen worden gelegd, en een langere duur kunnen hebben dan de gedragsaanwijzing.²⁹⁴

Ten overvloede wijzen wij in dit verband nog op de bevoegdheid van de officier van justitie om in een strafbeschikking een gedragsaanwijzing op te nemen. Deze bevoegdheid ligt verankerd in artikel 257a lid 3 sub e Sv. Een strafbeschikking kan worden opgelegd door de officier van justitie in geval van een overtreding of een misdrijf waarop een gevangenisstraf van maximaal zes jaar is gesteld. De strafbeschikking kan een gedragsaanwijzing bevatten, waaraan de verdachte gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen. Anders dan in geval van artikel 509hh Sv betreft een strafbeschikking een definitieve en buitengerechtelijke afdoening.²⁹⁵

In recente uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 28 februari 2023 heeft de rechter zich gebogen over de beroepen van verschillende klimaatactivisten tegen een door de officier van justitie aan hen opgelegde gedragsaanwijzing overeenkomstig artikel 509hh Sv.²⁹⁶ Deze activisten, aangesloten bij de actiegroep Extinction Rebellion, worden ervan verdacht te hebben opgeroepen tot het blokkeren van de A12 in Den Haag in november 2022 en januari 2023. De officier van justitie legt daarop een gedragsaanwijzing op vanwege verdenking van opruiing, inhoudende een gebiedsverbod: de actievoerders mogen zich tussen 26 januari 2023 en 24 april 2023 niet ophouden in de directe omgeving van de A12.

²⁹² De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 183.

²⁹³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31467, 3, p. 22; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 179.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31467, nr. 3.

²⁹⁶ Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284; Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2286.

Voor vijf klimaatactivisten houdt de rechter het gebiedsverbod in stand, omdat zij eerder al hebben opgeroepen tot andere blokkades van de snelweg die vervolgens ook hebben plaatsgevonden.²⁹⁷ Ten aanzien van de andere activisten wordt de gedragsaanwijzing verworpen, omdat zij nog niet eerder hebben opgeroepen tot dergelijke blokkadeacties, en de gedragsaanwijzing niet kan worden gebaseerd op een verstoring van de openbare orde die nog niet heeft plaatsgevonden.²⁹⁸

Ten aanzien van de in stand gehouden gedragsaanwijzingen overweegt de rechtbank dat de vrijheid van meningsuiting en vreedzame vergadering van artikel 10 en 11 EVRM er niet aan in de weg staan dat de activisten voor deze feiten zouden kunnen worden veroordeeld, omdat beide rechten kunnen worden beperkt in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de verkeersveiligheid en de rechten en vrijheden van anderen.²⁹⁹ Alhoewel opruiing naar het oordeel van de rechtbank op zichzelf geen strafbaar feit is waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord, levert de opruiing in samenhang gezien met de blokkade een strafbaar feit op waardoor de openbare orde ernstig is verstoord. Bovendien bestaat er een grote vrees van herhaling.³⁰⁰

De rechtbank acht de maatregel proportioneel en noodzakelijk voor zover deze ziet op het niet ophouden op de A12. Voor zover de gedragsaanwijzing betrekking heeft op ander gebied waar de activisten zich niet mogen bevinden, niet de snelweg betreffend, acht de rechtbank de aanwijzing niet noodzakelijk. In zoverre is het beroep derhalve gegrond. De rechtbank laat de gedragsaanwijzingen in stand voor zover ze betrekking hebben op het bevel om zich niet op te houden op de A12.³⁰¹

In april 2023 verlegt de officier van justitie de gedragsaanwijzingen, waarop de vijf demonstranten opnieuw in beroep gaan.³⁰² Dit keer verwerpt de rechter de verlenging omdat die niet in overeenstemming is met de eis van proportionaliteit. De gedragsaanwijzing is een voorlopige maatregel voor gevallen waarin onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk wordt geacht en de uitkomst van de strafzaak niet kan worden afgewacht. De rechter overweegt dat ‘de appellant weliswaar zelf door de gedragsaanwijzing niet aanwezig kon zijn bij de demonstratie van 11 maart 2023, maar zo’n 2800 andere demonstranten wel. De blokkade heeft gewoon doorgang gevonden. In dat licht gezien kan niet worden gezegd dat de maatregel doeltreffend is geweest in het voorkomen van een volgende ernstige ordeverstoring’. Verder acht de rechter de maatregel niet noodzakelijk voor het doel dat de gedragsaanwijzing nastreeft, omdat eerdere demonstraties vreedzaam zijn verlopen. Gelet hierop is evenmin gebleken dat en waarom de mate waarin de gedragsaanwijzing de vrijheid van de appellant beperkt, in verhouding staat tot de ernst van het geval.³⁰³

3.2.3 Artikel 540-550 Sv: rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde

²⁹⁷ Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284.

²⁹⁸ Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2286.

²⁹⁹ Ibid, r.o. 5.2.

³⁰⁰ Ibid, r.o. 5.3.1-5.3.4.

³⁰¹ Ibid, r.o. 5.4.-5.5.

³⁰² Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7390.

³⁰³ Ibid.

Evenals de officier van justitie kan de rechter-commissaris besluiten nemen die tot doel hebben het gedrag van ordeverstoorders te beïnvloeden, zonder dat sprake is van een veroordeling. Ingevolge artikel 540 e.v. Sv kan de rechter-commissaris een rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde uitvaardigen. Hiertoe is hij volgens artikel 540 Sv uitsluitend bevoegd in de situatie waarin een verdachte op heterdaad wordt betrapt bij het plegen van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is aangetast, indien tegen de verdachte gewichtige bezwaren bestaan en er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van het strafbare feit.³⁰⁴

Met de regeling van de rechterlijke bevelen, in 1926 aan het Wetboek van Strafvordering toegevoegd,³⁰⁵ wilde de wetgever de aanpak mogelijk maken van personen die binnen korte tijd meerdere, niet al te ernstige strafbare feiten plegen en daarmee de openbare orde verstoren.³⁰⁶ Voor het gepleegde feit mocht geen voorlopige hechtenis zijn toegelaten.³⁰⁷ In 2000 is deze regeling gewijzigd, sindsdien zijn de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde ook van toepassing op plegers van meer ernstige delicten waarbij een voorlopige hechtenis mogelijk is.³⁰⁸ De aanleiding van deze wijziging was het beter preventief kunnen aanpakken van (grootschalige) ordeverstoringen, en daartoe een alternatief voor de voorlopige hechtenis kunnen bieden.³⁰⁹ Bij grootschalige ordeverstoringen zou het moeilijk zijn om aan alle eisen voor voorlopige hechtenis van artikel 67 en 67a Sv te voldoen.³¹⁰

Indien de officier van justitie besluit een rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde uit te lokken, dient hij de verdachte onverwijld voor te geleiden aan de rechter-commissaris. De officier van justitie kan de verdachte daartoe maximaal twee dagen in verzekering stellen.³¹¹ De rechter-commissaris moet vervolgens direct onderzoek doen naar de vraag of aan de voorwaarden voor het opleggen van een rechterlijk bevel is voldaan.³¹² Acht de rechter-commissaris de voorwaarden uit artikel 540 Sv van toepassing, dan kan hij een rechterlijk bevel ter voorkoming van herhaling of voortzetting van het strafbare feit uitvaardigen. Het bevel wordt voor een bepaalde duur opgelegd en eindigt in ieder geval wanneer het gewezen vonnis ter zake van het strafbare feit in kracht van gewijsde is gegaan of het vonnis ten uitvoer kan worden gelegd.³¹³ Daarbij is de proportionaliteit leidend. Het bevel mag niet zwaarder zijn dan het strafbare feit en de ernst van de concrete omstandigheden rechtvaardigen.³¹⁴

Alhoewel niet expliciet in de wet opgenomen, kunnen de rechterlijke bevelen een locatie- of contactverbod inhouden of kan de rechter bevelen dat de verdachte zich onthoudt van herhaling of voortzetting van het feit.³¹⁵ Daarnaast kan de rechter het bevel geven dat er een zekerheid zal worden gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een geldsom.³¹⁶ De verdachte moet zich bereid verklaren het bevel na te komen. Is daarnaast de eventuele zekerheid gesteld, dan beveelt de

³⁰⁴ Artikel 540 lid 1 Sv.

³⁰⁵ Wet van 30 juli 1925, *Stb.* 343.

³⁰⁶ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 194.

³⁰⁷ Panholzer 1975, p. 6.

³⁰⁸ Wet van 25 april 2000, *Stb.* 174; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 196.

³⁰⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26825 nr. 3.

³¹⁰ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 196.

³¹¹ Artikel 541 Sv; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 199.

³¹² Artikel 542 lid 2 Sv.

³¹³ *Ibid.*, p. 8.

³¹⁴ *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 69; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 200.

³¹⁵ Panholzer 1975, p. 8; Fechner & Nagtegaal 2023, p. 72.

³¹⁶ Artikel 543 lid 3 Sv; Panholzer 1975, p. 8.

rechter-commissaris de invrijheidstelling van de verdachte.³¹⁷ Weigert de verdachte een bereidverklaring af te leggen of de verzekering te stellen, dan beveelt de rechter-commissaris dat de verdachte in verzekering wordt gesteld.³¹⁸

In de praktijk worden de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde al geruime tijd niet meer opgelegd.³¹⁹ In het WODC-rapport *Orde in de openbare orde* concluderen De Jong, Van der Woude, Zorg en anderen dat de procedure aangepast en gemoderniseerd dient te worden, wil zij bruikbaar zijn.³²⁰ De procedure zou onbekend en omslachtig zijn en weinig toegevoegde waarde hebben.³²¹ Artikel 543 lid 5 Sv stelt bovendien dat de rechterlijke bevelen de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging dan wel de staatkundige vrijheid niet mogen beperken. Grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid zullen in elk geval onder de ‘staatkundige vrijheid’ kunnen worden geschaard.³²² De Jong, Van der Woude, Zorg en anderen concluderen met enig voorbehoud dat uit de regeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat de rechter grondrechten niet mag beperken, hetgeen de toepassing van de bevoegdheid bij openbare ordeverstoringen van beperkte waarde maakt.³²³ Dit zou ook de relevantie van de regeling voor het onderhavige onderzoek beperken, gelet op de mogelijkheid om met de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde de vrijheid van meningsuiting en demonstratie van actievoerders bij (privé)woningen te beperken.

3.3 De Wet openbare manifestaties

Waar de officier van justitie kan optreden tegen actievoerders die tijdens demonstraties of andere protestacties strafbare feiten begaan, en de strafrechter hen een straf of maatregel kan opleggen, handelt de burgemeester bij demonstraties met name in het kader van de Wet openbare manifestaties (Wom). In deze paragraaf gaan wij – na een bespreking van de toepassing van de Wet openbare manifestaties bij (door het recht tot betoging ex artikel 9 Gw beschermde) protestacties – allereerst in op de bevoegdheid van de burgemeester om aan demonstraties op een openbare plaats vooraf voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven (3.3.1) of om tijdens de demonstratie aanwijzingen te geven en beëindiging te gebieden (3.3.2). Vervolgens bespreken wij de burgemeestersbevoegdheid om demonstraties op een ander dan openbare plaats te beëindigen (3.3.3). Ten slotte bespreken wij de strafbepalingen die zijn opgenomen in de Wet openbare manifestaties (3.3.4).

Toepasselijkheid bij (protest)acties die wel en bij (protest)acties die niet worden beschermd

De Wet openbare manifestaties is een verdere uitwerking van artikel 9 lid 1 en 2 Gw. De wet komt pas in beeld indien er sprake is van een grondwettelijk beschermde demonstratie, en regelt in wezen hoe het lokale gezag, voornamelijk de burgemeester, demonstraties kan reguleren in

³¹⁷ Artikel 544 Sv; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 193.

³¹⁸ Artikel 545 lid 1 Sv; Panholzer 1975, p. 9.

³¹⁹ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 193; Fechner & Nagtegaal 2023, p. 72.

³²⁰ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 207.

³²¹ Ibid, p. 206.

³²² Ibid, p. 201.

³²³ Ibid, p. 205.

het licht van de drie doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Doet zich een protestactie voor, dan dient in beginsel eerst de vraag te worden beantwoord of de actie (nog) valt onder de reikwijdte van het demonstratierecht – zie hierover paragraaf 2.1.³²⁴ Is dit het geval, dan betekent dit dat het demonstratierechtelijke raamwerk van toepassing is, waaronder ook de Wet openbare manifestaties. Is de conclusie dat een protestactie niet valt onder het demonstratierecht, bijvoorbeeld omdat het een eenmensactie betreft of omdat de gemeenschappelijke meningsuiting niet (langer) op de voorgrond staat en er sprake is van dwang, dan is de Wet openbare manifestaties niet van toepassing.

Per situatie zal dus moeten worden nagegaan of de betreffende actie – zoals een protestactie bij de woning van een minister of burgemeester – onder het demonstratierecht kan worden geschaard, en er overeenkomstig de Wet openbare manifestaties dient te worden gehandeld.

3.3.1 Artikel 2 jo. 5 Wom: voorschriften, beperkingen en een verbod voorafgaand aan een demonstratie op een openbare plaats

Alhoewel demonstranten in beginsel zelf mogen bepalen waar, hoe en op welk tijdstip zij willen demonstreren, is het demonstratierecht niet absoluut.³²⁵ Zoals we reeds hebben gezien in hoofdstuk 2 bij de bespreking van het grondwettelijk kader, kan de formele wetgever dit recht beperken (artikel 9 lid 1 Gw). Bovendien kan hij die bevoegdheid delegeren aan andere/lagere regelgevers, maar uitsluitend in het belang van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Gw). In artikel 2 Wom wordt teruggegrepen op deze drie beperkingsgronden, en staat beschreven dat, voor zover het gaat om het beperken van demonstraties op openbare plaatsen op grond van de bevoegdheden neergelegd in paragraaf II van de Wom (artikelen 2-7 Wom), dit enkel mogelijk is op basis van (een van) deze drie gronden. Voor een uitgebreide beschrijving van deze beperkingsgronden verwijzen wij naar het grondwettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf 2.1.1 van dit onderzoek.

Met ‘openbare plaatsen’ wordt in de Wet openbare manifestaties bedoeld op plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek.³²⁶ Dit betekent dat eenieder vrij is om er te komen en te gaan, dat het verblijf niet doelgebonden is en dat er geen sprake is van een ander vormbeletsel zoals een meldingsplicht, verlof of toegangsprijs. Te denken valt aan wegen, pleinen, parken, wateren, en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vertrek- en aankomsthallen van vliegvelden.³²⁷

De bevoegdheid om demonstraties op openbare plaatsen vooraf te reguleren is in artikel 5 Wom aan de burgemeester gedelegeerd. Deze kan voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven, waarbij de beperkingsgronden van artikel 2 Wom leidend zijn.

³²⁴ Zie voor een uitgebreide weergave van de reikwijdte van het demonstratierecht: Swart & Roorda 2023a.

³²⁵ EHRM 27 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008, appl. nr. 58050/08 (Sáska/Hongarije), par. 21.

³²⁶ Artikel 1 lid 1 Wom.

³²⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15 en 16.

Niet duidelijk is waarom de wetgever in artikel 5 Wom een onderscheid heeft gemaakt tussen ‘voorschriften’ en ‘beperkingen’. Het gaat volgens de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties in geval van ‘voorschriften’ om concrete gedragsvoorschriften, bijvoorbeeld met betrekking tot de te volgen route, het voorkomen van geluidsoverlast, het al dan niet laten deelnemen van voertuigen of het bewaren van afstand tot gebouwen. ‘Beperkingen’ zien daarentegen op het omlijnen van de demonstratie als zodanig, en geven bijvoorbeeld aan op welke dag of plaats de demonstratie dient plaats te vinden.³²⁸ Denk aan de beperking dat demonstranten niet op de stoep voor de privéwoning van een bepaalde persoon mogen demonstreren, maar aan de overkant van de straat dienen te staan.

Volgens artikel 5 lid 1 Wom kan de burgemeester een voorschrift, beperking of verbod geven naar aanleiding van een kennisgeving. Een dergelijke kennisgeving houdt in dat de organisator van of deelnemer aan een demonstratie de burgemeester binnen een door de gemeenteraad overeenkomstig artikel 4 Wom te bepalen termijn op de hoogte stelt van de demonstratie. Het naar aanleiding van deze kennisgeving stellen van voorschriften en beperkingen of geven van een verbod, doet de burgemeester middels een Wom-beschikking die is gericht aan degene die heeft kennisgegeven van de demonstratie.³²⁹ Artikel 5 lid 4 Wom schrijft voor dat de Wom-beschikking zo spoedig mogelijk dient te worden bekendgemaakt aan de kennisgever. Overigens kan de burgemeester ook gebruikmaken van zijn in artikel 5 lid 1 Wom bevoegdheden indien er niet (tijdig) is kennisgegeven van de demonstratie, bijvoorbeeld indien hij voldoende concrete aanwijzingen heeft dat er een demonstratie op handen is. Hij kan de kennisgeving dan bijvoorbeeld publiceren op de gemeentelijke website.³³⁰

Bij het stellen van voorschriften en beperkingen of het geven van een verbod is het van belang dat de burgemeester dit slechts per individueel geval mag doen. Volgens de wetsgeschiedenis gaat het om ‘elementen van een beschikking voor één concreet geval’.³³¹ Het hantieren van standaardvoorschriften die gelden voor alle demonstraties in een bepaalde gemeente is derhalve niet toegestaan, ook al gebeurt dit in de praktijk wel.³³² Ook is een integraal verbod op een demonstratie – bijvoorbeeld het verbieden van een demonstratie op een bepaalde locatie – problematisch gelet op het proportionaliteitsprincipe, dat vereist dat de voorkeur wordt gegeven aan de minst ingrijpende middelen om het door de autoriteiten nagestreefde legitieme doel te bereiken.³³³

Voorschriften, beperkingen of verboden mogen overeenkomstig artikel 5 lid 3 Wom bovendien niet zien op de inhoud van de demonstratie. Hierbij kan worden gedacht aan het dikwijls onrechtmatig in de praktijk gebruikte voorschrift dat demonstranten geen strafbare uitingen

³²⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19.

³²⁹ Zie voor een uiteenzetting van de inhoudelijke componenten van de Wom-beschikking: Swart & Roorda 2023b.

³³⁰ Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793; Zie ook ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 3. Zie verder ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 getiteld ‘Demonstratierecht in Nederland’, p. 15.

³³¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19.

³³² Zie hierover uitgebreider Swart & Roorda 2023b, par. 3.4.

³³³ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 315 en 433. Zie hierover ook: Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2010, p. 40 en 59. Zie ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 getiteld ‘Demonstratierecht in Nederland’, p. 6.

mogen doen, of geen tekens, afbeeldingen en/of teksten mogen tonen die beledigend, opruiend of discriminerend zijn.³³⁴ Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de regering hierover het volgende: ‘Het bestuur mag op generlei wijze zijn oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van uitingen bij zijn beslissingen betrekken. Het oordeel daarover is voorbehouden aan de burgerlijke en strafrechter’.³³⁵

Verder dienen autoriteiten rekening te houden met het *sight and sound*-criterium, dat inhoudt dat de zij zich dienen in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidafstand van het doel waartegen zij zich richt.³³⁶ Gelet hierop kunnen locatievoorschriften waarbij demonstranten zich bijvoorbeeld vijfhonderd meter van de door hen gewenste plaats van demonstratie dienen te bevinden problemen ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregel opleveren.

Een preventief verbod is een *ultimum remedium*, dat pas gerechtvaardigd is als minder vergaande maatregelen, zoals het stellen van voorschriften en beperkingen, ontoereikend zijn.³³⁷ Gedacht kan worden aan een situatie van bestuurlijke overmacht, waarin een demonstratie naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dusdanige wanordelijkheden dat niet voldoende politiepersoneel kan worden ingezet om de nodige bescherming te garanderen.³³⁸ Bij een demonstratie voor het huis van een politicus zal hiervan niet snel sprake zijn.

Artikel 5 lid 2 Wom stelt dat een verbod slechts kan worden gegeven indien (a) de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan, (b) de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt, of (c) een van de in artikel 2 genoemde belangen dit vordert. Het enkele niet-voldoen aan de kennisgevingseisen zal, ondanks dat sub a en b van artikel 5 lid 2 Wom dit wel lijken te stellen, echter niet mogen leiden tot een verbod.³³⁹ Een verbod dient altijd noodzakelijk te zijn met het oog op (een van) de belangen van artikel 2 Wom. Het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving kan wel worden meegewogen bij de beoordeling of een verbod noodzakelijk is, bijvoorbeeld ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.³⁴⁰

³³⁴ Zie hierover uitgebreider Swart & Roorda 2023b, par. 3.4.

³³⁵ *Kamerstukken I* 1987/88, 19427 nr. 135b, p. 6.

³³⁶ Zie 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.

³³⁷ *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236; Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762, r.o. 9.2-10; Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; zie ook Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.

³³⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 19-20; *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236.

³³⁹ zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VII, nr. 57, p. 3-4; ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 2; zie hierover uitgebreid Roorda 2016, p. 191-205.

³⁴⁰ Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742, r.o. 5.4-5.5.

3.3.2 Artikel 2 jo. 6 en 7 Wom: aanwijzingen tijdens en ontbinding van een demonstratie op een openbare plaats

Naast de voorschriften of beperkingen die de burgemeester op basis van artikel 5 Wom voorafgaand aan de demonstratie op een openbare plaats kan stellen, kan de burgemeester op grond van artikel 6 Wom tijdens de demonstratie aanwijzingen geven die degenen die daaraan deelnemen in acht moeten nemen. Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 7 Wom besluiten de demonstratie te ontbinden door de deelnemers de opdracht te geven de demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

Bij gebruik van de bevoegdheden uit artikel 6 en 7 Wom dient de burgemeester zich wederom op (een van) de belangen uit artikel 2 Wom te baseren. Voor alle in paragraaf II van de Wet openbare manifestaties neergelegde beperkingsbevoegdheden geldt ingevolge artikel 2 Wom immers dat die bevoegdheden enkel kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Is er bijvoorbeeld sprake van een spontane demonstratie bij de woning van een persoon, dan kan de burgemeester bijvoorbeeld bepalen dat de demonstranten op een andere locatie dienen te staan indien dat noodzakelijk is met het oog op een of meer van de in artikel 2 Wom neergelegde beperkingsgronden.

Alhoewel sub a en b van artikel 7 Wom de indruk wekken dat de burgemeester een demonstratie mag beëindigen indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven (sub a) of indien er in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing (sub b), dient de burgemeester ook in deze gevallen een nieuwe afweging te maken op basis van artikel 2 Wom.³⁴¹ Het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving is op zichzelf derhalve onvoldoende om de demonstratie te beëindigen.³⁴² Hetzelfde geldt ten aanzien van het ontbinden van een demonstratie waarvoor een preventief verbod is gegeven of waarbij in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing.³⁴³

Een demonstratie die op zichzelf volgens de regels verloopt – er is wel een kennisgeving ingediend, geen preventief verbod gegeven en men houdt zich aan eventuele aanwijzingen, voorschriften en beperkingen – kan ex artikel 7 sub c Wom in uitzonderlijke situaties alsnog worden beëindigd indien een van de belangen van artikel 2 Wom dat vordert. Te denken valt aan de situatie waarin ernstige wanordelijkheden ontstaan van zodanige omvang dat gelet op de beschikbare middelen om deze te beteugelen, in redelijkheid slechts tot ontbinding van de manifestatie kan worden besloten.³⁴⁴

Hoewel de tekst van art. 5 lid 3 Wom doet vermoeden dat alleen een beperking, voorschrift of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van de demonstratie, geldt dit verbod ook

³⁴¹ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punt 3 en 6 van de annotatie.

³⁴² EHRM 17 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104, appl. nr. 25691/04 (Bukta e.a./Hongarije), NJB 2007/1839; EHRM 18 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810, appl. nr. 74768/10 (Chernega e.a./Oekraïne), EHRC 2019/230; Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

³⁴³ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25; Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 78; ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de Minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 2; Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25.

³⁴⁴ Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 21.

voor de bevoegdheden ex artikel 6 en 7 Wom.³⁴⁵ De burgemeester kan zijn in artikel 6 en 7 neergelegde bevoegdheden niet delegeren aan bijvoorbeeld politiefunctionarissen die de demonstratie begeleiden.³⁴⁶ In 2009 stelt de minister van Binnenlandse Zaken dat de burgemeester geen van zijn bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties kan delegeren.³⁴⁷

3.3.3 Artikel 8 Wom: ontbinding van een demonstratie op een andere dan openbare plaats

Demonstraties die niet plaatsvinden op een openbare plaats, maar die wel voor het publiek toegankelijk zijn, kunnen op basis van artikel 8 Wom worden beperkt. Het gaat daarbij om ‘andere dan openbare plaatsen’ die voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk zijn, maar niet als openbaar zijn bestemd; het verblijf is er doelgebonden. Hierbij kan worden gedacht aan winkels, warenhuizen, postkantoren, musea, horecagelegenheden, voetbalstadions, kerken en voor ieder toegankelijke gedeelten van ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen.³⁴⁸

Op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en in woningen is er in beginsel geen sprake van een demonstratie in de zin van artikel 9 Gw, omdat er geen sprake is van een het collectief uiten van een mening *in het openbaar*.³⁴⁹ 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, en slechts in uitzonderingsgevallen door de betogingsvrijheid.³⁵⁰ Het karakter van een manifestatie kan het karakter van een plaats bovendien niet veranderen. De memorie van toelichting van de Wet openbare manifestaties vermeldt in dit verband: ‘Wanneer bijvoorbeeld een instelling een zaal beschikbaar stelt voor een voor publiek toegankelijke vergadering, blijft die zaal niettemin een niet-openbare plaats.’³⁵¹

Artikel 8 Wom is voor ons onderzoek naar (protest)acties bij (privé)woningen van personen vanwege hun functie of werk van beperkte relevantie. Een protestacties die onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt en plaatsvindt op de openbare weg voor de woning, kan op grond van de artikelen 5-7 Wom worden gereguleerd. Artikel 8 Wom kan wel van toepassing zijn als een dergelijke protestactie plaatsvindt op het privéterrein van het doelwit, bijvoorbeeld op het erf van diens woning. Als een protestactie in de woning van het doelwit plaatsvindt, is het nog maar zeer de vraag of zij valt onder de reikwijdte van de betogingsvrijheid. En voor zover dit al het geval is, dient zij voor het publiek toegankelijk te zijn, wil artikel 8 Wom van toepassing kunnen zijn.

Bij manifestaties op openbare plaatsen wegen de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden doorgaans zwaarder dan

³⁴⁵ *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 6.

³⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punt 7 van de annotatie; zie in dit verband ook Rb. Oost-Brabant (ktr.) 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668.

³⁴⁷ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32123, nr. VII, nr. 57.

³⁴⁸ Artikel 1 lid 1 Wom. Zie ook punt 4 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, ECLI:NL:XX:2003:AP0909, appl. nr. 44306/98 (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), AB 2004/319; zie ook HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer, r.o. 2.3-2.5; Roorda 2016, p. 36.

³⁴⁹ Roorda 2016, p. 36.

³⁵⁰ Roorda 2021a, p. 17.

³⁵¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 22. Zie ook ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994/242, m.nt. R.M. van Male; Roorda 2021a, p. 16.

bij manifestaties op andere dan openbare plaatsen. Ten aanzien van dit laatste type demonstraties is dan ook terughoudendheid geboden ten aanzien van de regulering ervan.³⁵² Artikel 8 Wom geeft om die reden minder beperkingsmogelijkheden dan ten aanzien van demonstraties op openbare plaatsen. De burgemeester kan bij een demonstratie op een andere dan openbare plaats niet vooraf beperkingen en voorschriften stellen of een verbod geven. Hij is enkel bevoegd tot het geven van een opdracht tot beëindiging van de demonstratie, en uitsluitend indien de bescherming van de gezondheid of het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden dit vordert. Het verkeersbelang wordt hier niet genoemd. Op grond van lid 2 van artikel 8 Wom heeft het bevoegd gezag, teneinde de in lid 1 genoemde bevoegdheden daadwerkelijk te kunnen uitoefenen, toegang tot de desbetreffende manifestatie, zo nodig met gebruikmaking van de sterke arm.

3.3.4 Artikel 11 Wom: strafbepalingen voor overtreding van Wom-verplichtingen

Tot slot staan wij in deze paragraaf kort stil bij de in artikel 11 Wom neergelegde strafbepalingen ten aanzien van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet openbare manifestaties. Dit artikel bepaalt dat het een overtreding is om een demonstratie te houden waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven (artikel 11 lid 1 sub a Wom), dan wel te handelen in strijd met een voorschrift, beperking, aanwijzing of opdracht ex artikel 5-9 Wom (artikel 11 lid 1 sub b Wom). Artikel 11 Wom is daarmee een geprivilegieerde specialis van bijvoorbeeld het niet-opvolgen van een ambtelijk bevel ex artikel 184 Sr en sluit de mogelijkheid uit om op basis van een dergelijke andere bepaling op te treden.³⁵³

Bij artikel 11 lid 1 sub a Wom kan evenwel een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De bepaling beschrijft dat een persoon kan worden gestraft omdat hij of zij heeft deelgenomen aan een demonstratie waar geen kennisgeving voor is gedaan. De Grote Kamer van het EHRM oordeelt op 15 oktober 2015 in *Kudrevičius e.a./Rusland* echter uitdrukkelijk dat een persoon niet kan worden gestraft voor het deelnemen aan een niet-kennisgegeven demonstratie ‘so long as that person does not himself commit any reprehensible act.’ Kortom, zolang een persoon zich onberispelijk gedraagt tijdens een niet-kennisgegeven demonstratie, kan hij of zij niet worden gestraft voor het deelnemen daaraan; zelfs niet als het een lage boete betreft.³⁵⁴

Ten aanzien van artikel 11 lid 1 sub b Wom merken wij afsluitend op dat, indien de politie personen aanhoudt voor overtreding van een voorschrift, beperking, aanwijzing of opdracht ex artikel 5-9 Wom en dit *de facto* leidt tot het beëindigen van de demonstratie, hieraan in beginsel een beëindigingsbeslissing van de burgemeester aan ten grondslag dient te liggen.³⁵⁵

Indien een demonstrant op vreedzame wijze gebruikmaakt van zijn demonstratievrijheid, maar zich daarbij wel schuldig maakt aan overtreding van artikel 11 Wom, kan dat ertoe leiden dat de rechter komt tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging in de zin van artikel 9a Sr.

³⁵² *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

³⁵³ Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813; Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335.

³⁵⁴ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, (*Kudrevičius e.a./Litouwen*) par. 149; zie hierover ook punt 7 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a., ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a./Rusland*), *EHRC* 2017/88.

³⁵⁵ Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer, r.o. 4.4 en punten 3-4 van de annotatie.

Zie in dit verband bijvoorbeeld een vonnis van de Rechtbank Rotterdam, waarin de rechter meeweegt dat de demonstrant ‘door zijn aanhouding, voorarrest op het politiebureau en de strafrechtelijke vervolging voldoende is aangepakt’.³⁵⁶

3.4 De Gemeentewet

Naast de bevoegdheden die de burgemeester op basis van de Wet openbare manifestaties toekomen, zijn aan de burgemeester in hoofdstuk XI van de Gemeentewet (Gemw) enkele voor dit onderzoek relevante bevoegdheden toegekend. Ingevolge artikel 172 lid 1 Gemw is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Enkele bevoegdheden die de burgemeester daartoe toebedeeld heeft gekregen komen in deze paragraaf aan bod: de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw (3.4.1), het bevel tot handhaving van de openbare orde van artikel 172a Gemw (3.4.2) de noodbevoegdheden ex artikel 175 en 176 Gemw (3.4.3) en de bestuurlijke ophouding op basis van artikel 154a en 176a Gemw (3.4.4).

Toepasselijkheid bij (protest)acties die wel en bij (protest)acties die niet worden beschermd

Is er sprake van een protestactie die niet (langer) als een door de Wet openbare manifestaties beschermde demonstratie kan worden beschouwd, dan is regulering op grond van die wet niet mogelijk en dient de burgemeester terug te vallen op bijvoorbeeld bevoegdheden uit of op basis van de Gemeentewet.³⁵⁷ Is de Wet openbare manifestaties daarentegen wel van toepassing en biedt deze wet voldoende soelaas, dan is toepassing van gemeentewettelijke bevoegdheden zoals de noodbevoegdheden ex artikelen 175-176 Gemeentewet in beginsel uitgesloten. Dit kan anders zijn als een demonstratie moet worden beschermd tegen personen die een manifestatie onmogelijk (dreigen te) maken door gewelddadig gedrag. Een noodbevoegdheid kan dan worden ingezet om dergelijke personen op afstand te houden.³⁵⁸

Over de verhouding tussen de Wet openbare manifestaties en de noodbevoegdheden merkt de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties het volgende op:

‘Dit voorstel creëert een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. De Wet openbare manifestaties laat echter de mogelijkheid tot toepassing van bedoelde noodbevoegdheden onverlet. Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bijvoorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie). De rechter kan (...) marginaal toetsen of zo een noodmaatregel gerechtvaardigd is.’³⁵⁹

³⁵⁶ Rb. Rotterdam 31 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13063, r.o. 8.3; zie in dit verband ook Rb. Noord-Nederland 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2570, waarin de rechter komt tot (slechts) een volledig voorwaardelijke geldboete, mede omdat de demonstrant enkele uren op het politiebureau is vastgehouden na zijn aanhouding. Zie over de vraag of de demonstratievrijheid kan leiden tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging of zelfs tot een ontslag van alle rechtsvervolging ook par. 3.1 van dit onderzoek en Gerritse & Roorda 2021.

³⁵⁷ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 224.

³⁵⁸ Wierenga & Roorda 2021, p. 101.

³⁵⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 10.

Roorda, Brouwer en Schilder zijn echter van mening dat het onwenselijk is dat burgemeesters hun toevlucht zoeken tot noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemeentewet om gedrag van demonstranten te reguleren. Zij schrijven: ‘een dergelijke praktijk verdraagt zich slecht met de grondwettelijke beperkingensystematiek. Bovendien is er onvoldoende rechtsbescherming tegen dergelijke maatregelen. Een derde bezwaar is dat de toepassingscriteria van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden in sommige opzichten minder strikt zijn dan die van de Wet openbare manifestaties.’³⁶⁰

Gebruikmaking van gemeentewettelijke (burgemeesters)bevoegdheden is eveneens uitgesloten bij een door de vrijheid van meningsuiting beschermd eenmensprotest, althans voor zover daarmee de inhoud van het protest wordt beperkt. De wetgever lijkt wel enige ruimte te laten aan een niet-inhoudelijke beperking van een eenmensprotest – we spreken in dit verband van een beperking van het aan het kernrecht connexe verspreidingsrecht, waarbij gedacht kan worden aan een beperking naar tijd of plaats – op grond van gemeentewettelijke bevoegdheden zoals de lichte bevelsbevoegdheid in de zin van artikel 172 lid 3 Gemw. Hier zijn echter kritische verdragsrechtelijke kanttekeningen bij te plaatsen. Daarover meer bij de bespreking van de lichte bevelsbevoegdheid in de volgende paragraaf.

3.4.1 Artikel 172 lid 3 Gemw: de lichte bevelsbevoegdheid

De lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw – ‘licht’ ten opzichte van de in paragraaf 3.4.3 te bespreken zwaardere (nood)bevelsbevoegdheid van artikel 175 Gemw – is in 1992 geïntroduceerd door een amendement van Stoffelen en Van den Burg.³⁶¹ De bepaling luidt als volgt: ‘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.’ De regering was destijds zeer terughoudend met het toevoegen van dit derde lid van artikel 172 Gemw. Het artikellid geeft de burgemeester immers een zeer ruime bevoegdheid om de bevelen te geven die hij of zij nodig acht.³⁶²

Bij de behandeling van het wetsvoorstel ging men ervanuit dat de burgemeester deze bevoegdheid alleen zou toepassen in situaties waarin enerzijds niet vaststaat dat een openbare-ordevoorschrift is overtreden en anderzijds wel sprake is van een zodanige inbreuk op de openbare orde dat niet meer gesproken kan worden van een aanvaardbaar niveau.³⁶³ Het daadwerkelijke gebruik van deze bevoegdheid wijkt echter sterk af van de bedoeling van de wetgever. In de praktijk gebruiken burgemeesters de bevelsbevoegdheid ook in gevallen waarin een ordeverstoring gepaard gaat met overtredingen van wettelijke normen. In de literatuur laat men zich kritisch uit over deze ruime toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid.³⁶⁴

De burgemeester kan de bevoegdheid uit artikel 172 lid 3 Gemw enkel toepassen indien er sprake is van een (ernstige vrees voor) een verstoring van de openbare orde. Het moet daarbij

³⁶⁰ Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 8 van Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 221-254.

³⁶¹ Amendement-Stoffelen/Van der Burg (*Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 64).

³⁶² *Kamerstukken II* 1989/90, 19403, nr. 16, p. 37-38; Brouwer & Wierenga 2015.

³⁶³ *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16.

³⁶⁴ De Jong 2000, p. 38-39; Dölle & Elzinga 2004, p. 397; Brouwer & Wierenga 2015.

gaan om een onmiddellijkheidssituatie: een openbare-ordeverstoring doet zich onverwacht actueel en plotseling voor, of dreigt op korte termijn plaats te vinden.³⁶⁵ De bevelsbevoegdheid moet dan ook een onverwijlde reactie op de onmiddellijkheidssituatie betreffen. Reageert de burgemeester geruime tijd nadat de situatie zich heeft voorgedaan, dan is lastig te verdedigen dat er sprake is van een onmiddellijkheidssituatie.³⁶⁶ Inherent aan de onmiddellijke handhaving van de openbare orde is daarnaast dat de maatregelen die de burgemeester treft van korte duur dienen te zijn.³⁶⁷ Verder dient het een maatregel te betreffen die proportioneel en subsidiair is en is gericht op herstel van de orde, waarmee een punitieve maatregel niet strookt.³⁶⁸

Op grond van de wetsgeschiedenis dient de burgemeester in zijn bevel alle wettelijke voorschriften te respecteren. In de parlementaire geschiedenis is vermeld dat de burgemeester zelfs niet van een verordening mag afwijken.³⁶⁹ Dit betekent dat, indien er sprake is van een betoging in de zin van artikel 9 Gw, de burgemeester dient terug te grijpen op de Wet openbare manifestaties.

De lichte bevelsbevoegdheid kan bovendien niet worden aangewend om een grondwettelijk beschermd grondrecht inhoudelijk te beperken. Betreft het een niet-inhoudelijke beperking van bijvoorbeeld het recht op vrijheid van meningsuiting, denk hierbij aan een beperking van het aan het kernrecht connexe verspreidingsrecht door het naar tijd of plaats beperken van een eenmensprotest, dan lijkt dit door de wetgever niet te zijn uitgesloten: ‘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.³⁷⁰ Een beperking op grond van artikel 172 lid 3 Gemw staat vanwege zijn vage formulering echter op zeer gespannen voet met de voorzienbaarheidseis die voortvloeit uit de voorwaarde van artikel 10 lid 2 EVRM dat een beperking dient te zijn voorzien bij wet. Dat laatste wil zeggen dat de effecten van de wet waarop de beperking rust, redelijkerwijs voorzienbaar dienen te zijn. 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 geen sprake wat ons betreft.³⁷¹

3.4.2 Artikel 172a Gemw: gebiedsverbod, groepsverbod en meldplicht

Op basis van artikel 172a Gemw heeft de burgemeester, anders dan op grond van artikel 172 lid 3 Gemw, de bevoegdheid om een ingrijpend en langdurend gebieds- of groepsverbod of

³⁶⁵ *Handelingen II* 1990/91, 25 september 1990, p. 52 en p. 160-161; Brouwer & Wierenga 2015.

³⁶⁶ Rb. Amsterdam 19 januari 1996, ECLI:NL:RBAMS:1996:ZF0329, *AB* 1996/171, m.nt. F.C.M.A. Michiels; Brouwer & Wierenga 2015.

³⁶⁷ Wierenga 2012; De Jong, Kummeling & Burkens 1994, p. 72-74; Brouwer & Wierenga 2015.

³⁶⁸ Zie het commentaar van J.G. Brouwer op ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137, *AB* 2005/331; De Jong, Kummeling & Burkens 1994, p. 71; Dölle & Elzinga 2004, p. 431-432.

³⁶⁹ *Handelingen II* 1990/91, 19 september 1990, p. 2-52; *Handelingen II* 1990/91, 25 september 1990, p. 4, 160-161 en 169 en *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16 en p. 17; Brouwer & Wierenga 2015.

³⁷⁰ *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17.

³⁷¹ 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; zie over de toepassing van artikel 172 lid 3 Gemw bij een eenmensprotest en de kritische verdragsrechtelijke kanttekeningen hierbij ook Aalbers & Roorda 2021, p. 50.

meldplicht op te leggen. Het artikel is, evenals het eerder besproken artikel 509hh Sv, in 2010 aan de Gemeentewet toegevoegd middels de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, ook wel de Voetbalwet genoemd.³⁷² In 2015 is de wet aanzienlijk gewijzigd.³⁷³ De wetgever heeft de maatregelen expliciet in de Gemeentewet opgenomen omdat het vrij ingrijpende bevelen kunnen zijn die de uitoefening van grondrechten beperken.³⁷⁴

Het bevel van artikel 172a Gemw is erop gericht in te grijpen in die gevallen waarin groeps-gewijs gedrag dat de openbare orde ter plaatse verstoort, zich (opnieuw) dreigt voor te doen. Het gaat om herhaaldelijk ernstig overlastgevend gedrag, waarbij de burgemeester ter voorkoming van volgende herhalingen met een preventief bestuurlijk bevel kan ingrijpen.³⁷⁵

Daartoe kan de burgemeester een gebiedsverbod (lid 1, sub a), een groepsverbod, (lid 1, sub b) en/of een meldplicht (lid 1, sub c) opleggen. Het gebiedsverbod houdt in dat een persoon zich niet mag bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente.³⁷⁶ Met het gebiedsverbod wordt bedoeld op het zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats in groepsverband met meer dan drie andere personen op mogen houden zonder redelijk doel.³⁷⁷ De meldingsplicht ziet op het zich op bepaalde tijdstippen melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.³⁷⁸

Artikel 172a Gemw kan blijkens de aanhef van lid 1 alleen worden aangewend ten aanzien van een persoon die (i) individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord, (ii) bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, (iii) herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord, of (iv) herhaaldelijk bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘ernstige’ en ‘gewone’ verstoringen van de openbare orde, waarbij het verschil is dat er ten aanzien van ernstige verstoringen van de openbare orde geen vereiste van herhaling is. Daarmee is er een bevelsmogelijkheid voor *first offenders* gecreëerd. Waar precies de grens ligt tussen deze twee categorieën is evenwel niet duidelijk.³⁷⁹

Ingevolge het derde lid van artikel 172a Gemw kan een burgemeester tevens namens een of meer andere burgemeesters op verzoek een gebiedsverbod opleggen. Burgemeesters kunnen op deze manier afspreken dat wanneer een overlastgever in één gemeente vanwege overlast een bevel heeft gekregen op grond waarvan diegene het bijvoorbeeld is verboden om zich in de omgeving van het voetbalstadion te bevinden, deze persoon ook niet welkom is in de andere gemeente, indien de desbetreffende voetbalclub daar een uitwedstrijd speelt.³⁸⁰ Vereist is dan wel dat er ernstige vrees bestaat dat de overlastgevende persoon tevens in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren.

³⁷² *Stb.* 2010, 325.

³⁷³ Wet van 30 juni 2015, *Stb.* 2015/255.

³⁷⁴ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 45.

³⁷⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31467, nr. 3, p. 1.

³⁷⁶ Artikel 172a lid 1 sub a Gemw.

³⁷⁷ Artikel 172a lid 1 sub b Gemw.

³⁷⁸ Artikel 172a lid 1 sub c Gemw.

³⁷⁹ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 41; zie voor een definitie van de openbare-orderechtelijke begrippen ‘verstoring van de openbare orde’ en ‘ernstige verstoring van de openbare orde’ uitgebreider Brouwer 2016; Roorda 2017.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 42-43.

Het bevel van artikel 172a Gemw geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden, die maximaal drie keer kan worden verlengd met telkens een duur van maximaal drie maanden.³⁸¹ Het is ook mogelijk dat de burgemeester een bevel uitvaardigt voor maximaal negentig dagen, verspreid over een tijdvak van ten hoogste twee jaar.³⁸² Deze tweede mogelijkheid is in 2015 aan het artikel toegevoegd om de gelding van het bevel samen te laten vallen met (thuis)wedstrijden van voetbalclubs binnen de gemeente. Aaneengesloten periodes van vier maal drie maanden gelden immers voor hoogstens één voetbalseizoen.³⁸³

Indien zich nieuwe feiten of omstandigheden voordoen kan het bevel ten nadele of ten gunste van de betrokkene worden gewijzigd. Ook kan de burgemeester op aanvraag een tijdelijke ontheffing van (onderdelen van) de verboden of geboden verlenen. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.³⁸⁴ Artikel 172a lid 5 Gemw sluit bovendien uit dat een burgemeestersbevel ter handhaving van de openbare orde naast een gedragsaanwijzing ex artikel 509hh Sv wordt opgelegd. Heeft de officier van justitie een gedragsaanwijzing gegeven, dan geeft de burgemeester niet nogmaals een bevel voor hetzelfde gebied.

3.4.3 Artikel 175 en 176 Gemw: het noodbevel en de noodverordening

In uitzonderlijke situaties kan de burgemeester gebruikmaken van de noodbevoegdheden uit artikel 175 en 176 Gemw. Op basis van artikel 175 Gemw kan de burgemeester een noodbevel afgeven. Artikel 176 Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid om een noodverordening uit te vaardigen. De burgemeester mag deze bevoegdheden alleen aanwenden als andere bevoegdheden geen oplossing bieden.³⁸⁵

De tekst van artikel 175 lid 1 Gemw bepaalt dat de burgemeester in geval van ‘oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan’ bevoegd is om ‘alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht’. Artikel 176 lid 1 Gemw stelt dat wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, de burgemeester algemeen verbindende voorschriften kan geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar nodig zijn.

Voor de toepassing van de noodbevoegdheden gelden dezelfde voorwaarden. Er moet allereerst sprake zijn van (een ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden (waaronder oproerige bewegingen) of rampen. Het kan daarbij gaan om kleinschalige incidenten, maar ook om (inter)nationale incidenten. Belangrijk is dat het gaat om een onmiddellijkheidssituatie: de (dreigende) ernstige wanordelijkheden of rampen dienen zich plotseling en concreet voor te doen, en dienen zo ernstig te zijn dat het de inzet van de noodbevoegdheden rechtvaardigt.³⁸⁶ Bij ‘ernstige wanordelijkheden’ denken we primair aan grootschalige onlusten en rellen; er worden

³⁸¹ Artikel 172a lid 6 sub a Gemw.

³⁸² Artikel 172a lid 6 sub b Gemw.

³⁸³ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 43.

³⁸⁴ Artikel 172a lid 7-9 Gemw.

³⁸⁵ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 62-63.

³⁸⁶ Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711; Brouwer & Wierenga 2014.

op grote schaal misdrijven gepleegd. Het betreft een minder breed begrip dan ‘verstoring van de openbare orde’ ex artikel 172 lid 2 Gemw, waarbij er ook in geval van overtredingen kan worden opgetreden.

Daarnaast is het voor de inzet van de noodbevoegdheden vereist dat een normale burgemeestersbevoegdheid niet toereikend is. Is dit wel het geval, dan dient deze te worden toegepast. De burgemeester mag bijvoorbeeld niet door middel van een noodbevel dan wel noodverordening afwijken van de Wet openbare manifestaties. De noodbevoegdheden lenen zich volgens Roorda, Brouwer en Schilder niet voor het reguleren van gedrag van demonstranten.³⁸⁷ Laat staan voor het zogenoemd ‘bestuurlijk verplaatsen’ van demonstranten, dat wil zeggen dat zij – nadat zij geen gevolg hebben gegeven aan de opdracht van de burgemeester in de zin van artikel 7 Wom om een betoging te beëindigen en uiteen te gaan – onder dwang in een bus worden gezet door de politie om elders weer te worden vrijgelaten.³⁸⁸

Hoewel het noodbevel en de noodverordening beide kunnen worden ingezet bij een noodsituatie, zijn er belangrijke verschillen tussen de bevoegdheden. Waar een noodbevel een concreet besluit is, betreft een noodverordening een algemeen verbindend voorschrift. Een noodbevel dient te worden gebruikt voor noodmaatregelen met een *ad-hoc*-karakter, gericht tot een bepaalde groep en met een eenmalige werking. Bij een noodverordening gaat het om het opleggen van noodvoorschriften voor een bepaalde duur die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn, en zijn gericht tot een onbepaalde groep personen. Ook is een noodverordening van toepassing op een groter gebied dan een noodbevel.³⁸⁹

Verder bestaan er tussen het noodbevel ex artikel 175 Gemw en de noodverordening ex artikel 176 Gemw verschillen ten aanzien van de sanctie voor overtreding van de maatregelen (respectievelijk artikel 184 Sr en artikel 443 Sr), alsook in de wijze van bekendmaking (op schrift of mondeling aan de normadressaat, respectievelijk een schriftelijke algemene bekendmaking op een door de burgemeester te bepalen wijze), de controle ervan door de gemeenteraad (artikel 180 Gemw respectievelijk artikel 180 Gemw en artikel 176 lid 3 Gemw) en de rechtsbescherming ertegen (bestuursrechtelijke toetsing van het noodbevel en een strafrechtelijke toetsing bij vervolging vanwege het niet eraan voldoen, respectievelijk een civielrechtelijke toetsing van de noodverordening op basis van de onrechtmatige daad, strafrechtelijke toetsing bij vervolging vanwege overtreding ervan en bestuurlijk toezicht door de commissaris van de Koning ex artikel 176 lid 6 Gemw).

De burgemeester kan met de noodbevoegdheden van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften afwijken.³⁹⁰ In beginsel kan de burgemeester bij gebruikmaking van zijn noodbevoegdheden dus niet afwijken van voorschriften die zijn neergelegd in de Grondwet.³⁹¹ Hieruit

³⁸⁷ Zie de noot van J.G. Brouwer & B. Roorda onder Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, AB 2015/369; zie hierover ook hoofdstuk 8 van Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 221-254.

³⁸⁸ Zie Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080, AB 2023/6, m.nt. C.E.J. van Es & K. de Goede, r.o. 21-28; zie ook Roorda & Brouwer 2022; zie in dit verband verder Rb. Noord-Holland 2 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696, r.o. 6.9-8.

³⁸⁹ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 66.

³⁹⁰ Zie artikel 175 lid 1 Gemw en artikel 176 lid 1 Gemw.

³⁹¹ Een uitzondering op deze regel kan bestaan in geval optreden op grond van een noodbevoegdheid vanwege een acuut, concreet, dreigend levensgevaar noodzakelijk is met het oog op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op leven in de zin van artikel 2 EVRM. Zie in dit verband EHRM 30 november 2004,

volgt dat de burgemeester bij het reguleren van een betoging in de zin van artikel 9 Gw gebruik dient te maken van de bevoegdheden die hem toekomen op grond van de Wet openbare manifestaties, en niet zozeer van zijn gemeentewettelijke noodbevoegdheden.³⁹²

3.4.4 Artikel 154a en 176a Gemw: bestuurlijke ophouding

Artikel 154a en artikel 176a Gemw zijn op 3 mei 2000 in het leven geroepen, voorafgaand aan de start van het Europees Kampioenschap voetbal dat in dat jaar in Nederland en België is gehouden.³⁹³ De artikelen zien op het bestuurlijk ophouden van groepen mensen in geval van noodsituaties als beschreven in artikel 175 Gemw: ernstige wanordelijkheden of een ramp. Terwijl artikel 154a Gemw ziet op voorzienbare situaties, heeft artikel 176a Gemw betrekking op onvoorzienbare situaties.³⁹⁴ De bevoegdheid van de bestuurlijke ophouding kan derhalve op twee wijzen worden aangewend.

In geval van een voorzienbare situatie is artikel 154a Gemw van toepassing. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad op grond van een APV-bepaling aan de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om groepen mensen op te houden bij overtreding van specifieke door de raad aangewezen voorschriften die strekken ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Kortom, de burgemeester heeft deze bevoegdheid tot bestuurlijk ophouden alleen als de gemeenteraad de bevoegdheid aan hem heeft verleend. Bij die bevoegdheidstoedeling dient expliciet in de APV te worden vastgelegd met betrekking tot welke voorschriften de bevoegdheid van artikel 154a Gemw in geval van niet-naleving kan worden toegepast. Deze voorschriften moeten strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar.³⁹⁵

Verleent de gemeenteraad de bevoegdheid uit artikel 154a lid 1 Gemw niet, dan kan de burgemeester aan artikel 176a Gemw rechtstreeks de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding ontnemen. Het betreft een bevoegdheid die alleen in geval van onvoorzienbare situaties kan worden uitgeoefend, jegens personen die een noodbevel (artikel 175 Gemw) of noodverordening (artikel 176 Gemw) groepsgewijs niet naleven. In de memorie van toelichting geeft de wetgever aan ervan uit te gaan dat de burgemeester alleen overgaat tot bestuurlijke ophouding na consultatie van de lokale driehoek.³⁹⁶

Voor beide varianten van bestuurlijk ophouden geldt dat de ophouding op een door de burgemeester aangewezen plaats niet langer mag duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren.³⁹⁷ Het vervoer naar de plaats van ophouding valt eveneens onder de bestuurlijke ophouding. Verder dient

ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, appl. nr. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), NJ 2005/210, m.nt. E.A. Alkema; zie hierover uitgebreider Wierenga, Post & Koornstra 2016, p. 45; zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 25295, nr. 742 ('Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen', Afdeling advisering Raad van State, 25 mei 2020).

³⁹² Zie hierover ook de inleiding van par. 3.4 van dit hoofdstuk, waarin we nader zijn ingegaan op de toepasselijkheid van de gemeentewettelijke bevoegdheden bij (protest)acties die wel en die niet vallen onder de reikwijdte van het recht tot betoging.

³⁹³ *Stb.* 2000, 176; zie ook Wierenga & Roorda 2021, p. 43.

³⁹⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 10.

³⁹⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 9; zie ter illustratie artikel 2:75 van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

³⁹⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26735, nr. 3, p. 11.

³⁹⁷ Artikel 154a lid 7 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw.

de ophouding noodzakelijk te zijn ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving voorschriften, en moet de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kunnen worden verzekerd.³⁹⁸ Bestuurlijke ophouding dient dus een *ultimum remedium* te zijn.³⁹⁹

De beslissing tot ophouding moet bovendien op schrift worden gesteld, en er kan pas tot ophouding worden overgegaan nadat de op te houden groep in de gelegenheid is gesteld het overtreden voorschrift alsnog na te leven; zij moeten een waarschuwing hebben gehad.⁴⁰⁰ De locatie van de ophouding dient in dit bevel te zijn aangegeven, en de plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen.⁴⁰¹ De eisen die aan de plaats worden gesteld zijn opgenomen in een AMvB, het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding.⁴⁰²

De bevoegdheid van bestuurlijke ophouding is, een uitzondering daargelaten, tot nu toe nooit toegepast.⁴⁰³ Dat heeft met name te maken met de bezwaarlijkheid van de procedure, waarbij met name moet worden gedacht aan de eisen die worden gesteld aan de plaats waar de demonstranten na verplaatsing worden opgehouden.⁴⁰⁴

Roorda & Brouwer schrijven in 2022 dat het de vraag is of de procedure van bestuurlijke ophouding nog steeds zo bewerkelijk is, indien de burgemeester zich bij gebruikmaking van dit instrument beperkt tot enkel het verplaatsen van groepen mensen – zogenoemde bestuurlijke verplaatsing – en zij hierna vrij zijn om te gaan en staan waar ze willen en dus niet (langer) worden opgehouden. Als die vraag ontkennend dient te worden beantwoord, dan biedt dit instrument mogelijk een oplossing in de problematiek van actievoerders die weigeren gevolg te geven aan de opdracht van de burgemeester in de zin van artikel 7 dan wel 8 Wom om een betoging te beëindigen en uiteen te gaan en vervolgens evenmin gevolg geven aan een door de burgemeester gegeven noodbevel waarin deze opdracht wordt herhaald.⁴⁰⁵

³⁹⁸ Artikel 154a lid 2 sub b Gemw; artikel 176a lid 2 Gemw.

³⁹⁹ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 89.

⁴⁰⁰ Artikel 154a lid 5 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw.

⁴⁰¹ Artikel 154a lid 8 Gemw; artikel 176a lid 3 Gemw; De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 87.

⁴⁰² Besluit van 28 april 2000, Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding, *Stb.* 2000, nr. 180.

⁴⁰³ ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, *AB* 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; zie hierover ook De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 81-98 en 336-337; Roorda & Brouwer 2022.

⁴⁰⁴ Muller 2008, p. 96-99; De Jong 2003; De Jong & Tappeiner 2020; Nationale ombudsman, Geen winnaars (rapportnummer 2016/060), 14 juli 2016, p. 63.

⁴⁰⁵ Roorda & Brouwer 2022.

3.5 De Algemene Plaatselijke Verordening

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bevat eveneens enkele voor dit onderzoek relevante openbare-ordebevoegdheden. De gemeenteraad stelt de APV vast waarin regels zijn opgenomen die van toepassing zijn in de betreffende gemeente, en belast de burgemeester daarin met een deel van de uitvoering. In deze paragraaf bespreken wij enkele APV-bepalingen afkomstig uit de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (augustus 2019), namelijk: het verbod op samenscholingen en ongeregeldheden ex artikel 2:1 model-APV (3.5.1), hinderlijk gedrag op openbare plaatsen zoals beschreven in artikel 2:47 model-APV (3.5.2) en de gebiedsontzeggingen van artikel 2:78 model-APV (3.5.3).⁴⁰⁶

Toepasselijkheid bij (protest)acties die wel en bij (protest)acties die niet worden beschermd

Net als ten aanzien van de Gemeentewet geldt, kunnen de lokale autoriteiten geen gebruikmaken van de openbare-ordebevoegdheden uit de Algemene Plaatselijke Verordening indien er sprake is van een actie die als een door de Wet openbare manifestaties beschermde demonstratie kan worden beschouwd.

Gebruikmaking van de APV-bevoegdheden is eveneens uitgesloten indien het een door de vrijheid van meningsuiting beschermd eenmensprotest betreft, althans voor zover daarmee de inhoud van het protest wordt beperkt. Wel is het mogelijk om op grond van APV-bevoegdheden niet-inhoudelijke beperkingen te stellen aan een eenmensprotest. We spreken in dit verband van een beperking van het aan het kernrecht connexe verspreidingsrecht, waarbij gedacht kan worden aan een beperking naar tijd of plaats. Er worden in de verspreidingsrecht-jurisprudentie twee voorwaarden gesteld aan een niet-inhoudelijke beperking van het verspreidingsrecht. In de eerste plaats dient zij noodzakelijk te zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust beoogt te dienen, en niet verder te gaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is. In de tweede plaats mag de beperking geen algeheel verbod inhouden; er moet gebruik van enige betekenis van het verspreidingsrecht overblijven, zodat het openbaringsrecht niet illusoir wordt.⁴⁰⁷

Is er niet (langer) sprake van een protestactie die valt onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting, dan staan die vrijheden er niet aan in de weg dat wordt ingegrepen op grond van overtredingen van algemene APV-bepalingen.⁴⁰⁸

Over de verhouding van APV-bepalingen tot de eerder besproken lichte bevelsbevoegdheid in de zin van artikel 172 lid 3 Gemw het volgende: de burgemeester kan de lichte bevelsbevoegdheid niet aanwenden indien een APV-bepaling in casu toereikend is. Ook als de APV een bevoegdheid bevat die bruikbaar is, maar minder ver strekt dan de lichte bevelsbevoegdheid,

⁴⁰⁶ In de vorige paragraaf (3.4.4) is in een voetnoot artikel 2:75 model-APV kort ter sprake gekomen. Die bepaling ziet op bestuurlijke ophouding via de weg van artikel 154a Gemw in combinatie met de APV. In deze paragraaf (3.5) gaan wij niet (nogmaals) op die bepaling in.

⁴⁰⁷ HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953/389 (Nuth); 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). Zie hierover ook paragraaf 2.2.1 van dit onderzoek en Aalbers & Roorda 2021, p. 41-42.

⁴⁰⁸ Zie hierover ook Aalbers & Roorda 2021, p. 49.

bijvoorbeeld omdat de gebiedsverboden voor een kortere maximale termijn mogen worden opgelegd, heeft de APV op basis van het subsidiariteitsbeginsel voorrang.⁴⁰⁹

3.5.1 Artikel 2:1 model-APV: verbod op samenscholingen en ongeregelheden

Artikel 2:1 uit de model-APV ziet op het verbieden van samenscholingen en ongeregelheden. Het eerste lid van het artikel verbiedt het om op een openbare plaats deel te nemen aan een samenschooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden. Volgens de toelichting op de model-APV is het begrip ‘samenschooling’ ontleend aan artikel 186 Sr, dat als volgt luidt: ‘Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoptocht zich niet onmiddellijk verwijderd na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samenschooling, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.’⁴¹⁰ Samenscholingsverboden verschillen in zoverre van groepsverboden dat zij groepsvorming in een bepaald gebied verbieden, ongeacht de personen uit wie die groep bestaat. Groepsverboden richten zich tegen groepsvorming door specifieke personen.⁴¹¹

Degene die op een openbare plaats (i) aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan; (ii) aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of (iii) zich bevindt in of aanwezig is bij een samenschooling, is volgens het tweede lid van artikel 2:1 model-APV verplicht op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen. Daarnaast is het ingevolge het derde lid verboden om zich te begeven naar of zich te bevinden op openbare plaatsen die door het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet. Het overtreden van de voorschriften en beperkingen uit artikel 2:1 model-APV is strafbaar gesteld in artikel 6:1 van de model-APV.

Artikel 2:1 model-APV is niet van toepassing op demonstraties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties, aldus lid 5. Is er geen sprake van een beschermde demonstratie, bijvoorbeeld omdat de deelnemers gewelddadige intenties hebben, dan kan artikel 2:1 APV wel worden toegepast.

Vermeldenswaardig in dit verband is de *Passeerdersgrachtzaak*, waarin het Hof Amsterdam overweegt dat bij het blokkeren van kraakpanden, met als doel om de confrontatie met de Mobiele Eenheid aan te gaan en de ontruiming van de panden (fysiek) te verhinderen, geen sprake is van een grondwettelijk beschermde demonstratie.⁴¹² In die zaak hebben actievoerders barricades van tafels en stoelen opgeworpen, diverse voorwerpen gegooid, schopbewegingen gemaakt en rookbommen ingezet tegen de Mobiele Eenheid. Sommige actievoerders hebben bovendien luchtbedden meegenomen en maskers of bivakmutsen gedragen, ter bescherming tegen wapenstokken of herkenning. In cassatie bevestigt de Hoge Raad het oordeel van het hof dat de

⁴⁰⁹ HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096, AB 2008/163, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2008/102 en 103, m.nt. M.A.D.W. de Jong (Rotterdam); De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 29.

⁴¹⁰ Toelichting artikel 2:1 model-APV VNG augustus 2019.

⁴¹¹ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 39.

⁴¹² Hof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651.

protestactie niet valt onder de reikwijdte van het demonstratierecht. De Hoge Raad voegt daaraan toe dat de protestactie evenmin valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, nu de bescherming van dit artikel volgens vaste rechtspraak van het EHRM niet strekt tot ‘a demonstration where the organisers and participants have violent intentions’.⁴¹³ De zaak is momenteel aanhangig bij het EHRM, onder de naam *Laurijssen/Nederland*.⁴¹⁴

Overigens kan uit de APV of de toelichting daarop niet worden opgemaakt dat het verbod tot samenscholingen en ongeregelde betrekking kan hebben op een digitaal platform, zo blijkt uit een recente uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland.⁴¹⁵ In die zaak speelt het volgende. De burgemeester van de gemeente Utrecht legt op basis van het verbod om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden (artikel 2:2 lid 1 onder g van de APV Utrecht) aan een zeventienjarige jongen uit de gemeente Zeist een last onder dwangsom op, omdat de jongen een leidende rol zou hebben gespeeld bij het online via Telegram oproepen tot een gewelddadige confrontatie met de politie en/of ordeverstoring in Utrecht. De last houdt in dat de jongen zich dient te onthouden van online uitlatingen op sociale media die zijn te kwalificeren als uitdagend gedrag in de zin van artikel 2:2 lid 1 onder g APV Utrecht.

De rechtbank oordeelt dat uit de APV of de toelichting daarop niet kan worden opgemaakt dat is bedoeld om (ook) een digitaal platform zoals een groepschat op Telegram aan te merken als ‘openbare plaats’. De APV-bepaling is bovendien duidelijk bedoeld voor de situatie dat er op de openbare plaats zelf uitdagend gedrag wordt vertoond dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Zou de burgemeester zijn toegestaan een dergelijk online gebiedsverbod uit te vaardigen, dan zou dit leiden tot een ontoelaatbare beperking van de in artikel 7, derde lid, van de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting.⁴¹⁶

3.5.2 Artikel 2:47 model-APV: hinderlijk gedrag op openbare plaatsen

Op grond van artikel 2:47 model-APV kan tegen hinderlijk gedrag op openbare plaatsen worden opgetreden. Het eerste lid stelt dat het is verboden om op een openbare plaats (a) te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, omheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair of daarvoor niet bestemd straatmeubilair, of (b) zich op te houden op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt.

Met name sub b van artikel 2:47 model-APV is voor ons onderzoek relevant. In de toelichting op de APV wordt niet ingegaan op wat onder ‘onnodige hinder’ moet worden verstaan. In een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 14 november 2022 overweegt de rechtbank dat uit de toelichting van de model-APV blijkt dat met name gedacht is aan het strafbaar stellen van baldadigheid in situaties waarin bepaald gedrag als baldadigheid wordt beschouwd, maar dit gedrag niet onder een strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht valt. Dit past volgens de

⁴¹³ HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:667, r.o. 4.4; de Hoge Raad verwijst hierbij naar EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08 en 8577/08, par. 102 (Schwabe en M.G./Duitsland).

⁴¹⁴ EHRM 56896/17 e.a. (Laurijssen/Nederland); zie over deze zaak ook Swart & Roorda 2023.

⁴¹⁵ Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, zie ook de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder bij deze uitspraak in *AB* 2023/82.

⁴¹⁶ *Ibid.*

rechtbank ook bij de plaatsing van artikel 2:47 in hoofdstuk 2 van de APV dat betrekking heeft op (handhaving van) de openbare orde.⁴¹⁷

In de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 14 november 2022 oordeelt de rechter dat de burgemeester geen beroep op artikel 2:47 APV toekomt in het geval dat anti-abortusdemonstranten bezoekers van de abortuskliniek aanspreken, hen flyers aanbieden en hen proberen over te halen van de medische ingreep af te zien. Volgens de rechtbank gaat het bij onnodige hinder om de verstoring van de openbare orde, en niet om verstoring van de persoonlijke levenssfeer.⁴¹⁸ Daar komt bij – zoals we ook schreven aan het begin van paragraaf 3.5 – dat meer in zijn algemeenheid toepassing van APV-bepalingen is uitgesloten voor zover een protestactie valt onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties. Dit ligt anders als de protestactie geen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toekomt.

3.5.3 Artikel 2:78 model-APV: gebiedsontzeggingen

Naast de gebiedsverboden die de burgemeester kan opleggen op grond van bepalingen uit de Gemeentewet – zoals de artikelen 172 lid 3, 172a en 175 Gemw – kan de burgemeester de bevoegdheid uit artikel 2:78 model-APV aanwenden om een gebiedsontzegging op te leggen in geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag. Dit houdt in dat een persoon zich gedurende een bepaalde periode niet mag bevinden in een door de burgemeester aangewezen gebied. Het eerste lid van artikel 2:78 model-APV geeft de gemeenteraad verschillende mogelijkheden in de vormgeving van de bepaling, en luidt als volgt:

‘De burgemeester kan [aan een persoon die de artikelen [...] overtreedt **OF** in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- of leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan een persoon die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht] een bevel geven zich gedurende ten hoogste [**aantal (bijvoorbeeld 24)**] uur niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een openbare plaats op te houden.’

Volgens de toelichting op het artikel moet voor het aanwenden van deze bevoegdheid sprake zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken, en dient de maatregel gericht te zijn op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan. De duur van de gebiedsontzegging moet bovendien direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde, waardoor de duur niet onevenredig lang mag zijn. Bij de toepassing van de maatregel mag verder niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften, en dient te zijn voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁴¹⁹

⁴¹⁷ Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960.

⁴¹⁸ Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960.

⁴¹⁹ Zie toelichting op artikel 2:78 lid 3 model-APV VNG augustus 2019.

Bij personen die opnieuw één of meer van de in het eerste lid genoemde overtredingen begeeft, dan wel strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht, kan de burgemeester op grond van het tweede lid van artikel 2:78 model-APV een langer durende gebiedsontzegging geven, van bijvoorbeeld maximaal vier, acht of twaalf weken. Dit is uitsluitend mogelijk als deze herhaalde overtreding of handeling plaatsvindt binnen een in de APV te bepalen aantal maanden na het geven van de eerdere gebiedsontzegging.⁴²⁰

3.6 Het Burgerlijk Wetboek: de onrechtmatige daadsactie

Nu we het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumentarium in de vorige paragrafen hebben besproken, staan wij in deze paragraaf kort stil bij een civielrechtelijke beperkingsmogelijkheid: de onrechtmatige daadsactie in de zin van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW), al dan niet in combinatie met het rechterlijk verbod van artikel 3:296 BW.

Een persoon die wordt geconfronteerd met (protest)acties bij zijn of haar (privé)woning en daardoor schade lijdt of dreigt te lijden, kan juridische stappen ondernemen tegen de actievoerder(s). Zo kan diegene (hierna: het doelwit) bij de civiele rechter van de actievoerder(s) schadevergoeding vorderen op grond van de onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW. Bovendien kan het doelwit op die grondslag in combinatie met een rechterlijk verbod in de zin van artikel 3:296 BW een ver- of gebod vorderen, zoals een contact- of gebiedsverbod voor de actievoerder(s). Voorwaarde is dat diegene daarbij aantoont dat jegens hem onrechtmatig is gehandeld, dan wel dat er een reële dreiging bestaat dat de gedaagde dat in de toekomst zal doen. De vordering kan worden ingediend in een gewone dagvaardingsprocedure (bodempcedure). Het doelwit kan in een spoedeisende situatie ook kiezen voor een kort geding, waarin de rechter zich op korte termijn buigt over de vordering (artikelen 254 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorming (Rv)).⁴²¹

Uit de rechtspraak blijkt dat als een protestactie grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toekomt, tot op zekere hoogte dient te worden getolereerd dat daarbij enige inbreuk op rechten en vrijheden van anderen wordt gemaakt. Uit diezelfde rechtspraak blijkt echter ook dat dit niet betekent dat het gebruik van elk middel is geoorloofd.⁴²² Dit volgt ook uit de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 7 lid 3 Gw en artikel 9 lid 1 Gw, waarbij met ‘wet’ niet alleen wordt bedoeld op strafbepalingen uit bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht, maar ook op bijvoorbeeld civielrechtelijke bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, zoals artikel 6:162 BW.⁴²³

Civiele rechters trachten in procedures waarin een ver- of gebod op bepaalde vormen van actievoeren wordt gevorderd een evenwicht te vinden tussen enerzijds een vrijheidsrecht – hetzij de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM, hetzij de vrijheid van demonstratie ex artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM – en anderzijds het uitgangspunt in ons recht dat het onrechtmatig is een ander bewust schade toe te brengen (artikel 6:162 BW). De bescherming die de protestactie al dan niet toekomt op grond van artikel 7/9 Gw en/of artikel 10/11

⁴²⁰ Artikel 2:78 lid 3 model-APV VNG augustus 2019, zie ook toelichting.

⁴²¹ Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 47.

⁴²² Roorda 2016, p. 46, 113.

⁴²³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 18.

EVRM speelt dan ook een rol in die belangenafweging. De vorm en de duur van de actie alsmede de mate waarin de actie schade toebrengt zijn ook factoren die een rol kunnen spelen.⁴²⁴

Vermeldenswaardig in dit verband is de zaak *Van den Dungen/Nederland* uit 1995. De feiten van die zaak zijn als volgt. De heer Van den Dungen spreekt bezoekers en medewerkers van een abortuskliniek in Groede meerdere keren per maand aan op het moment dat zij naar de kliniek lopen met als doel om hen over te halen een abortus niet uit te voeren. Hij toont daarbij vergrote foto's van foetale resten, in combinatie met afbeeldingen van Jezus Christus, en deelt flyers uit waarop deze foto's staan afgebeeld. Bovendien zegt hij daarbij dat abortus 'kindermoord' is en maakt hij de kliniekmedewerkers uit voor 'moordenaars'. Omdat het gedrag van Van den Dungen volgens de kliniek zeer choquerend is en er soms toe leidt dat de behandeling van kliniekbezoeksters moet worden verzet, start de kliniek een onrechtmatige-daadprocedure bij de civiele rechter. Daarin vordert zij Van den Dungen een straatverbod op te leggen, op grond waarvan het hem niet is toegestaan om gedurende zes maanden in een straal van 250 meter rondom de kliniek actie te voeren.⁴²⁵ De rechter wijst de vordering toe. Dit vonnis houdt stand tot aan de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens toe (de ECRM is het voormalig voorportaal van het EHRM).⁴²⁶

In enkele andere zaken heeft de civiele rechter een vordering tot het staken van blokkadeacties toegewezen, waarbij in enkele gevallen zelfs een dwangsom is verbeurd.⁴²⁷

Als een gedraging onrechtmatig is, betekent dit niet dat een vordering tot een verbod op deze gedraging per definitie moet worden toegewezen door de rechter. Artikel 6:168 BW bepaalt dat de rechter een dergelijke vordering kan afwijzen indien de gedraging op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen behoort te worden geduld.

Strafrechtelijke en civielrechtelijke verboden kunnen overigens naast elkaar bestaan; is er in een strafzaak reeds een verbod opgelegd, dan betekent dit niet dat het slachtoffer niet met succes (tevens) een civielrechtelijk verbod kan vorderen voor bijvoorbeeld een groter gebied of met een langere duur.⁴²⁸

3.7 De afweging van botsende fundamentele rechten

Afsluitend gaan wij in deze paragraaf kort in op de afweging van botsende fundamentele rechten. In situaties waarin een vreedzame protestactie plaatsvindt bij de woning van een persoon vanwege zijn of haar functie of werk, is er in beginsel sprake van een botsing van fundamentele rechten. Terwijl de actievoerders in de regel worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting en/of demonstratie in de zin van de artikelen 7/9 Gw en 10/11 EVRM, komt de persoon

⁴²⁴ Zie voor een uitgebreide analyse van de rechtspraak in dezen de annotatie getiteld 'Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?' van B. Roorda in *NTM/NJCM-bull.* 2013/19 bij Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310 (Shell/Greenpeace).

⁴²⁵ Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999, r.o. 4.4; zie in dit verband ook Rb. Arnhem 3 februari 1987, ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571.

⁴²⁶ ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (*Van den Dungen/Nederland*). Zie hierover uitgebreider Swart & Roorda 2021.

⁴²⁷ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 januari 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:AA9468; Rb. Den Haag 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923; Rb. Amsterdam 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676.

⁴²⁸ Fischer, Cleven & Struijk 2019, p. 47-48; Hof 's-Hertogenbosch 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2996.

op wie de protestactie zich richt de bescherming toe van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM.

Ten aanzien van (protest)acties bij de (privé)woningen van politici wordt regelmatig het sentiment geuit dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ertoe zou moeten leiden dat het demonstratierecht verder dient te worden beperkt dan tot op heden mogelijk is dan wel lijkt.⁴²⁹

De afweging van de fundamentele rechten die kunnen spelen bij (protest)acties bij (privé)woningen wordt tot op zekere hoogte verdisconteerd in enkele strafrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen die op de situatie van toepassing zouden kunnen zijn. Denk aan artikel 285b Sr, waarin het strafbaar is gesteld om wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk te maken 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.⁴³⁰ Of aan artikel 6:162 BW in combinatie met artikel 3:296 BW, op grond waarvan bij de civiele rechter een gebiedsverbod kan worden gevorderd.⁴³¹

Momenteel bestaat er echter geen expliciete wettelijke grondslag in het Nederlandse recht op basis waarvan een dergelijke belangenafweging kan worden gemaakt bij grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde protestacties – anders dan, zoals in hoofdstuk 5 zal worden uiteengezet, in andere landen het geval is. Waar de Nederlandse Wet openbare manifestaties het mogelijk maakt voor de burgemeester om een demonstratie te beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden, kent die wet de burgemeester geen expliciete beperkingsgrond toe voor het meewegen van de rechten en vrijheden van anderen. Weliswaar kunnen rechten van anderen tot op zekere hoogte kunnen worden meegewogen bij die doelcriteria, maar dit is slechts beperkt, gelet ook op het uitgangspunt dat de beperkingsgronden restrictief moeten worden uitgelegd.⁴³² Dit betekent dat de burgemeester in geval van een demonstratie bij de (privé)woning van een persoon vanwege zijn of haar functie of werk geen beperking kan opleggen die haar grondslag enkel vindt in het belang van de bescherming van het privéleven van de desbetreffende persoon.

Zoals in het verdragsrechtelijk kader van hoofdstuk 2 is beschreven, kennen de artikelen 10 en 11 EVRM de beperkingsgrond ‘ter bescherming van de rechten en vrijheden’. Ingevolge artikel 53 EVRM kunnen de bij het EVRM aangesloten verdragsstaten in hun nationale recht een uitgebreidere bescherming bieden dan de EVRM-bepalingen vastleggen.⁴³³ Daarmee gelden de bepalingen uit het EVRM als een soort minimumnormen; Staten kunnen kiezen voor

⁴²⁹ Zie bijvoorbeeld M. Van Broekhoven, ‘Bedreigde burgemeester wil grenzen aan bezoek in de privésfeer in plaats van extra beveiliging voor politici’, 15 juni 2022 *EenVandaag*, te raadplegen via: www.eenvandaag.avrotros.nl; AlgemeenAlgemeen Dagblad, ‘Boosheid over ‘bedreigende’ actie boeren bij huis minister Van der Wal: ‘Onacceptabel’’, 10 juni 2022, te raadplegen via: www.ad.nl.

⁴³⁰ Zie in dit verband bijvoorbeeld r.o. 4.3 van Rb. Breda 19 maart 2009, ECLI:NL:RBBRE:2008:BC6995 en het hoger beroep in deze zaak: Hof ’s-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

⁴³¹ Zie bijvoorbeeld ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland). Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de mogelijkheden tot beperking van in de Grondwet neergelegde grondrechten op grond van rechten en vrijheden van anderen Brouwer & Schilder 2009.

⁴³² Zie in dit verband ook *Handelingen I* 1987/88, 19 april 1988, p. 929 en 932, waarin de minister van Binnenlandse Zaken aangeeft dat de belangen van derden duidelijk tot uitdrukking komen in de drie bestaande doelcriteria en dat die derden hun belangen bovendien procedureel tot gelding kunnen brengen.

⁴³³ Gerards 2022, p. 4.

een bovenminimale bescherming.⁴³⁴ Waar artikel 11 EVRM dus bijvoorbeeld kan worden beperkt ‘in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, kent artikel 9 Gw maar drie legitieme beperkingsgronden: ‘ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.’ Op dit punt biedt de Nederlandse Grondwet in wezen een uitgebreidere bescherming aan het demonstratierecht dan het EVRM.⁴³⁵

EVRM-verdragsstaten dienen bij de bovenminimale bescherming van een bepaald recht er echter wel rekening mee te houden dat die bescherming niet in strijd komt met de minimumbescherming die andere EVRM-rechten toekomt.⁴³⁶ Met andere woorden: de (bovenminimale) bescherming van het ene fundamentele recht mag niet tot een schending van een ander fundamenteel recht leiden.

Op basis van een analyse van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 53 EVRM concludeert Gerards dat het Hof deze verdragsbepaling niet toepast als voorrangregel in zaken waarin fundamentele rechten botsen.⁴³⁷ De toepassing daarvan zou namelijk in een ‘one size fits all’-benadering resulteren, die bij de afweging in zaken van mensenrechtenbotsingen niet past.⁴³⁸ Een hoger nationaal beschermingsniveau zou dan immers altijd voorrang moeten krijgen boven het verdragsniveau, ongeacht de omstandigheden van het geval.⁴³⁹ Aangezien daarmee afbreuk kan worden gedaan aan de minimumbescherming van andere EVRM-rechten, in onderhavig geval het recht op eerbiediging van het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM, is een dergelijke uitleg lastig te verenigen met het beginsel van effectieve bescherming.⁴⁴⁰ Volgens Gerards vermijdt het EHRM artikel 53 EVRM dan ook in zaken van mensenrechtenbotsingen.⁴⁴¹ Bij een botsing van deze fundamentele rechten komt het daarom op verdragsrechtelijk niveau aan op een afweging tussen artikel 8 EVRM en artikel 10/11 EVRM. Zie voor de criteria die bij die afweging een rol kunnen spelen hoofdstuk 2 van dit onderzoek, meer specifiek de paragrafen 2.2.2 (verhouding artikel 10 EVRM tot artikel 8 EVRM) en 2.3.2.2 (positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM op grond waarvan autoriteiten in geval van protestacties bij privéwoningen gehouden kunnen zijn om maatregelen te treffen).

⁴³⁴ Gerards 2010, p. 233.

⁴³⁵ Loof 2007, p. 475. Zie ook Gerards 2022, p. 8.

⁴³⁶ Gerards 2010, p. 233.

⁴³⁷ Gerards 2022.

⁴³⁸ Ibid, p. 8, 9.

⁴³⁹ Ibid, p. 10.

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ Ibid, p. 18, 29.

3.8 Overzichtstabel beschikbare instrumentarium

	Artikel	Inhoud	Toepassing
Wetboek van Strafrecht (Sr)	138 Sr	Huisvredebreuk	Een of meerdere personen die de woning of het besloten lokaal of erf wederrechtelijk binnendringen of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de recht-hebbende aanstonds verwijderen. Als dit feit is begaan tijdens een vreedzame demonstratie volgt veelal een schuldigverklaring zonder strafoplegging (artikel 9a Sr).
	285b Sr	Belaging	Een of meerdere personen die wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maken 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, zoals het voor de woning of werkplek posten of het bekladden van de woning. Bij een vreedzame actievoerder is niet eenvoudig te bewijzen dat voldaan is aan het bestanddeel wederrechtelijk (Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134).
	426bis Sr	Hinderlijk volgen op de openbare weg	Een of meerdere personen die wederrechtelijk op de openbare weg een ander in zijn vrijheid van beweging belemmeren of zich aan een ander tegen diens uitdrukkelijk verklaarde wil blijven opdringen of hem op hinderlijke wijze blijven volgen. Het betreft minder vergaande gedragingen dan bij belaging ex artikel 285b Sr, maar in geval van een vreedzaam protest is ook bij artikel 426bis Sr niet eenvoudig te bewijzen dat voldaan is aan het bestanddeel wederrechtelijk (Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134).
	131 Sr	Opruiing	Een of meerdere personen die in het openbaar mondeling, bij geschrift of bij afbeelding opruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Dit feit doet zich met enige regelmaat voor in de context van protestacties (zie bijv. Den Haag 15 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13663; HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384; Rb. Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4573) en ook tijdens een protestactie bij de woning van de minister voor Natuur en Stikstof in juni 2022 (Rechtspraak, 'Vrachtwageneigenaar veroordeeld voor bedreigen stikstofminister', 30 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl).
	141 Sr	Openlijke geweldpleging	Het openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen. Meerdere actievoerders die in juni 2022 hebben deelgenomen aan een protestactie bij de woning van de minister voor Natuur en Stikstof zijn veroordeeld voor openlijke geweldpleging tegen politieauto's die de straat van de minister afzetten (Rechtspraak, 'Actievoerders bestraft voor openlijk geweld in straat minister',

			23 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl ; Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333).
	285 Sr	Bedreiging	Het plegen van een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid, waaronder bedreiging met het openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, met enig misdrijf tegen het leven gericht of met zware mishandeling of brandstichting. De demonstrant die riep ‘Als je Thierry dood wil schieten, zeg dan paf’, is veroordeeld voor opruiing (artikel 131 Sr) en bedreiging (Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915). Ook in geval van de (protest)acties bij de privéwoningen van een Tweede Kamerlid, tevens D66-partijleider, en van de minister voor Natuur en Stikstof was er sprake van bedreiging (Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935; Rechtspraak, ‘Vrachtwageneigenaar veroordeeld voor bedreigen stikstofminister’, 30 september 2022, te raadplegen via: www.rechtspraak.nl).
	157 jo. 47 Sr en 289 jo. 45 Sr	Medeplegen van brandstichting en poging tot moord	Twee personen die ’s nachts een brandende molotovcocktail bij de woning van een Groningse journalist en zijn partner naar binnen gooiden, zijn veroordeeld voor het medeplegen van brandstichting en poging tot moord (Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2522; Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2526).
	14c lid 2 Sr	Bijzondere voorwaarden bij de VV	De rechter kan bij een voorwaardelijke veroordeling (14a Sr) bijzondere voorwaarden stellen, waaraan de veroordeelde gedurende (een deel van) de proeftijd moet voldoen, zoals een locatieverbod of een contactverbod. Er moet bij ieder individueel geval worden beoordeeld of het stellen van bijzondere voorwaarden proportioneel, waarbij de inbreuk op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht een wezenlijk punt van afweging is.
	38v lid 2 sub a Sr	Vrijheidsbeperkende maatregelen	De rechter kan bij een veroordeling of bij een schuldigverklaring zonder strafoplegging (artikel 9a Sr) een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. Het betreft een locatieverbod, een contactverbod, een aanwezigheidsplicht of een meldplicht; dergelijke maatregelen kunnen gedurende maximaal vijf jaar worden opgelegd. De Rechtbank Den Haag legt enkele actievoerders die zij veroordeelt voor strafbare feiten gepleegd bij het bezoek van de woning van een Tweede Kamerlid, tevens D66-partijleider, een contact- en locatieverbod op (Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935).
Wetboek van Strafvordering (Sv)	67 en 80 Sv	(Schorsing) voorlopige hechtenis en bijzondere voorwaarden	Bij verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, of verdenking van een van de commune misdrijven beschreven in artikel 67 lid 1 sub b of c Sv, kan voorlopige hechtenis volgen. Dit is niet mogelijk als er geen

			vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt verwacht met een langere duur dan de hechtenis. De rechter kan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis op grond van artikel 80 Sv schorsen, waarbij vrijheidsbeperkende maatregelen als een locatie- of contactverbod kunnen worden opgelegd.
	509hh Sv	Gedragsaanwijzing officier van justitie	De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit (i) waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel (ii) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, dan wel (iii) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. De gedragsaanwijzing kan ook zien op lichtere vergrijpen en kan onder andere een contact- of gebiedsverbod inhouden. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht en kan daarmee drie keer worden verlengd, tenzij het vonnis onherroepelijk is geworden. Gedragsaanwijzingen zijn bijvoorbeeld opgelegd aan klimaatactivisten die hebben opgeroepen tot het blokkeren van de A12 (Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284). Een verlenging van de gedragsaanwijzingen heeft de rechter niet proportioneel geacht (Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7390)
	540-550 Sv	Rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde	De rechter-commissaris kan een rechterlijk bevel uitvaardigen in de situatie waarin een verdachte op heterdaad wordt betrapt bij het plegen van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is aangerand, indien tegen de verdachte gewichtige bezwaren bestaan en er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van het strafbare feit bestaat. Het rechterlijk bevel kan onder andere een locatie- of contactverbod inhouden, en wordt voor een bepaalde duur opgelegd; het eindigt in ieder geval wanneer het vonnis ten uitvoer kan worden gelegd. In de praktijk worden de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde al geruime tijd niet meer opgelegd. Uit de regeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat de rechter-commissaris grondrechten niet mag beperken op grond van deze regeling.
Wet openbare manifestaties (Wom)	2 jo. 5 Wom	Beperking of verbod voorafgaand aan demonstratie op openbare plaats	De burgemeester kan voorafgaand aan een demonstratie op een openbare plaats voorschriften en beperkingen stellen, en in een uitzonderlijke situatie een verbod uitvaardigen. Dit kan uitsluitend voor zover dit noodzakelijk in het licht van de beperkingsgronden van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom. Een beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van de demonstratie.
	2 jo. 6 en 7 Wom	Aanwijzing tijdens en ontbinden	De burgemeester kan tijdens een demonstratie op een openbare plaats aanwijzingen geven of – in een uiterst geval – de demonstratie ontbinden. Dit kan alleen in het belang van een van de

		ding van demonstratie op openbare plaats	beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom. Een aanwijzing of ontbinding kan geen betrekking hebben op de inhoud van de demonstratie.
	8 Wom	Ontbinding van demonstratie op andere dan openbare plaats	De burgemeester kan een demonstratie die niet plaatsvindt op een openbare plaats, maar wel voor het publiek toegankelijk is, beëindigen indien de bescherming van de gezondheid of het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden dit vordert. Hierbij kan worden gedacht aan een demonstratie op privéterrein, bijvoorbeeld op iemand zijn erf.
	11 Wom	Strafbepalingen voor overtreden Wom-verplichtingen	Het is een overtreding om een demonstratie te houden waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven (artikel 11 lid 1 sub a Wom), dan wel om te handelen in strijd met een voorschrift, beperking, aanwijzing of opdracht ex artikelen 5-9 Wom (artikel 11 lid 1 sub b Wom). Zolang een demonstrant zich onberispelijk gedraagt tijdens een niet-kennisgegeven demonstratie, kan diegene niet worden gestraft voor het deelnemen daaraan, zelfs niet als het een lage boete betreft (EHRM 15 oktober 2015, <i>Kudrevičius e.a./Litouwen</i>).
Gemeentewet (Gemw)	172 lid 3 Gemw	De lichte bevelsbevoegdheid	De burgemeester is bevoegd bij een (onmiddellijke) 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. Met de lichte bevelsbevoegdheid mag evenwel niet van andere wettelijke voorschriften af worden geweken. Ook is het bevel van korte duur. Toepassing van deze bevoegdheid is uitgesloten in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en in beginsel ook voor zover zij vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting.
	172a Gemw	Bevel voor handhaving van de openbare orde	De burgemeester kan een ingrijpend en langdurend gebieds- of groepsverbod of meldplicht opleggen in geval van herhaaldelijk ernstig (groepsgewijs) overlastgevend gedrag. Het bevel kan hoogstens drie maanden gelden, en daar maximaal drie keer mee worden verlengd. Toepassing van deze bevoegdheid is uitgesloten in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie.
	175 en 176 Gemw	Noodbevel en noodverordening	Als andere bevoegdheden geen oplossing bieden, en er sprake is van (een ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden of van rampen, kan de burgemeester een noodbevel (artikel 175 Gemw) of noodverordening uitvaardigen. Toepassing van deze bevoegdheid is in beginsel uitgesloten in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting.

	154a en 176a Gemw	Bestuurlijke op-houding	<p>In geval van een noodsituatie zoals beschreven in artikel 175 Gemw (ernstige wanordelijkheden of een ramp) kunnen groepen mensen maximaal 12 uur bestuurlijk worden opgehouden. Toepassing van deze bevoegdheid betreft een ultimatum remedium. Artikel 154a Gemw ziet op voorzienbare situaties en bepaalt dat de gemeenteraad een bevoegdheid tot bestuurlijke bevoegdheid aan de burgemeester kan verlenen in de APV (zie artikel 2:75 model-APV). Artikel 176a Gemw betreft een bevoegdheid die alleen in geval van onvoorzienbare situaties kan worden uitgeoefend, jegens personen die een noodbevel of noodverordening groepsgewijs niet naleven.</p> <p>Toepassing van deze bevoegdheid is in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting uitsluitend mogelijk, indien actievoerders weigeren gevolg te geven aan een beëindigingsopdracht van de burgemeester in de zin van de Wom en vervolgens evenmin gevolg geven aan een door de burgemeester gegeven noodbevel waarin dit bevel wordt herhaald.</p>
Algemene plaatselijke verordening (Model-APV 2019)	2:1 model-APV	Verbod op samenscholingen en ongeregeldheden	<p>Het op een openbare plaats deelnemen aan een samenscholing, zich onnodig opdringen of door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregeldheden is verboden. Het artikel heeft geen betrekking op een betoging in de zin van de Wom (lid 5).</p> <p>Bij een protestactie die niet valt onder de reikwijdte van de Wom, bijvoorbeeld omdat de deelnemers gewelddadige intenties hebben, kan een beroep worden gedaan op artikel 2:1 model-APV (<i>Passeerdersgrachtzaak</i>, Hof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651).</p>
	2:47 model-APV	Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen	<p>Het zich ophouden op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt, is verboden in artikel 2:47 lid 1 sub b APV.</p> <p>Het gaat bij onnodige hinder om de verstoring van de openbare orde – veelal baldadigheid – en niet om verstoring van de persoonlijke levenssfeer (Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9960).</p> <p>Toepassing van deze bevoegdheid is uitgesloten in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie.</p>
	2:78 model-APV	Gebiedsontzegging	<p>De burgemeester kan in geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag een persoon opdragen zich gedurende een bepaalde periode niet te bevinden in een bepaald gebied. De duur van de gebiedsontzegging moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde, waardoor de duur niet onevenredig lang mag zijn. Bij de toepassing van de maatregel mag verder niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften.</p>

			Toepassing van deze bevoegdheid is uitgesloten in geval van protestacties die vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie.
Burgerlijk Wetboek (BW)	6:162 jo 3:296 BW	Onrechtmatige daad	De onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW biedt samen met het rechterlijk verbod ex artikel 3:296 BW de mogelijkheid voor een getroffen persoon om bij de civiele rechter een ver- of gebod te vorderen ten aanzien van actievoerders, zoals een contact- of gebiedsverbod. Het slachtoffer dient aan te tonen dat jegens hem of haar onrechtmatig is gehandeld, dan wel dat er een reële dreiging bestaat dat de gedaagde dat in de toekomst zal doen. In het verleden zijn dergelijke onrechtmatige-daadsacties jegens actievoerders wel eens geslaagd (o.a. in <i>Van den Dungen/Nederland</i> , ECRM 22 februari 1995; zie ook Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999).
Afweging van botsende fundamentele rechten	7, 9, 10 Gw en 8, 10, 11 EVRM	Het betrekken van rechten en vrijheden van anderen	De artikelen 10 en 11 EVRM bieden ruimte om een beschermd protest te beperken vanwege de rechten en vrijheden van anderen, waarbij kan worden gedacht aan het recht op privéleven (artikel 8 EVRM). Het Nederlandse recht bevat echter niet een expliciete wettelijke grondslag op basis waarvan fundamentele rechten – zoals het recht op eerbiediging van het privéleven ex artikel 10 Gw – kunnen worden afgewogen bij protestacties die de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie (artikelen 7 en 9 Gw) toekomen. Zo biedt de Wom de burgemeester slechts de bevoegdheid om beperkend op te treden in het belang van de drie doelcriteria gezondheid, verkeer en wanordelijkheden. Een door de burgemeester opgelegde beperking van een beschermde protestactie die plaatsvindt bij de woning van een persoon vanwege zijn of haar functie of werk, kan derhalve niet (uitsluitend) haar grondslag vinden in het belang van de bescherming van het privéleven van die persoon.

4 EEN VERKENNENDE ANALYSE VAN DE PRAKTIJK VAN (PROTEST)ACTIES BIJ (PRIVE)WONINGEN

Nu we in de voorgaande hoofdstukken het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader (hoofdstuk 2) en het huidig juridisch instrumentarium (hoofdstuk 3) hebben uiteengezet, volgt in dit hoofdstuk een verkennende analyse van de praktijk van (protest)acties bij (privé)woningen. Daartoe hebben wij een relatief kleinschalig empirisch onderzoek verricht in de vorm van enquêtes en interviews. De enquêtes hebben wij uitgezet onder, en gedifferentieerd naar, drie verschillende respondentengroepen: burgemeesters, officieren van justitie en politieambtenaren.

Tevens hebben wij zeven interviews gehouden met personen uit de (gedrags)wetenschap, een burgemeester, een officier van justitie, een politieambtenaar en een medewerker van Pers-Veilig. Wij danken student-assistent S.J. (Sarah) Horjus voor de belangrijke bijdrage die zij heeft geleverd aan het uitvoeren en verwerken van dit empirische onderzoek.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaan wij nader in op de wijze waarop wij ons empirische onderzoek hebben uitgevoerd (4.1). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven wij aan de hand van de resultaten uit de enquêtes en interviews hoe het fenomeen van het thuis opzoeken van personen vanwege hun functie of werk kan worden geduid en gekwalificeerd (4.2) en hoe dit fenomeen zich heeft ontwikkeld, wat de beeldvorming daaromtrent is en wat de toekomstverwachting is (4.3). Vervolgens gaan wij in op de impact van het fenomeen en de grens met de persoonlijke levenssfeer (4.4). Afsluitend bespreken wij het bestaande optreden tegen ongewenste protestacties bij woningen en analyseren wij de behoefte aan het al dan niet uitbreiden van het juridische instrumentarium (4.5). Hierbij gaan wij in op suggesties ten aanzien van het niet uitbreiden van het juridische instrumentarium (4.5.1), het uitbreiden van het instrumentarium op strafrechtelijk niveau (4.5.2) en het uitbreiden van het instrumentarium op bestuursrechtelijk niveau (4.5.3). Wij sluiten het hoofdstuk af met een bespreking van enkele niet-juridische oplossingsmogelijkheden die respondenten aandragen (4.5.4).

4.1 Toelichting gehanteerde empirische onderzoeksmethoden

Voor het uitzetten van de enquêtes hebben wij via een daarvoor aangemaakt functioneel account een e-mail gestuurd aan drie respondentengroepen – burgemeesters, officieren van justitie en politieambtenaren – met een verzoek om deelname aan de enquête.

Wij hebben ons met name gericht op burgemeesters, daar zij regelmatig te maken krijgen met dergelijke protestacties en wij het vermoeden hadden dat zij een goed beeld kunnen hebben van de protestacties die zich in hun gemeenten hebben voorgedaan. Daartoe hebben wij aan alle burgemeesters van de in totaal 342 gemeenten in Nederland een e-mail gestuurd met een verzoek om deelname; 198 van hen hebben deelgenomen aan de vragenlijst.

Ten aanzien van de vragenlijsten voor het Openbaar Ministerie en de politie hebben wij in ons netwerk rondgevraagd welke personen binnen deze organisaties zich bezighouden of bezig hebben gehouden met de problematiek rondom (protest)acties bij (privé)woningen. Daaruit is een lijst met zes personen vanuit het Openbaar Ministerie en zeven personen vanuit de politie voortgekomen die allen hebben deelgenomen aan de enquête.

De zes personen vanuit het Openbaar Ministerie betreffen zonder uitzondering officieren van justitie. Drie van hen zijn BBC'er, dat wil zeggen belast met Bewaken, Beveiligen en Crisisbeheersing. Zij adviseren de hoofdofficier van justitie over te treffen veiligheidsmaatregelen in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen. Van de overige drie officieren van justitie zijn twee hoofd Beleid & Strategie (geweest) bij het Openbaar Ministerie en één heeft enkele strafzaken gedaan tegen zogenoemde complotdenkers die verdacht werden van het plegen van strafbare feiten, waarbij diegene zich ook heeft beziggehouden met de problematiek die centraal staat in ons onderzoek.

De zeven personen vanuit de politie zijn allen werkzaam in het stelsel Bewaken & Beveiligen, drie als Hoofd Bewaken & Beveiligen (HBB) en enkele anderen als operationeel specialist in dit domein.

Deze twee respondentengroepen vanuit het Openbaar Ministerie en de politie achten wij gelet op het relatief lage deelnemersaantal in aanzienlijk mindere mate representatief dan de resultaten vanuit de burgemeestersgroep.

De enquêtes hebben we afgenomen met behulp van het programma Qualtrics. De vragen zien op een periode van vijf jaren, van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022. Voorafgaand aan de enquêtes hebben wij toestemming gekregen van de deelnemers om de onderzoeksresultaten te verwerken. Deze resultaten hebben wij versleuteld opgeslagen en op de functie na geanonimiseerd.

De interviews hebben we afgenomen met zeven personen. Drie daarvan zijn (gedrags)wetenschapper, te weten een hoogleraar in de sociologie, een hoogleraar gedragswetenschappen en een hoogleraar radicalisering. De overige vier geïnterviewden zijn een burgemeester die in die hoedanigheid te maken heeft gehad met protestacties bij de eigen privéwoning, een officier van justitie – tot voor kort afdelingshoofd Beleid & Strategie bij het Openbaar Ministerie – die betrokken is geweest bij de aanpak van dergelijke protestacties vanuit het OM, een Hoofd Bewaken & Beveiligen (HBB) van de politie en een persoon die verbonden is aan PersVeilig. 'PersVeilig is een gezamenlijk initiatief van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, de Politie en het Openbaar Ministerie en heeft tot doel de positie van journalisten te versterken tegen geweld en agressie op straat, op *social media* en tegen juridische claims', zo staat vermeld op de website van PersVeilig.⁴⁴²

Ook voor de interviews geldt dat wij voorafgaande toestemming hebben gekregen van de deelnemers, en dat zij op de hoogte waren van het doel van het onderzoek. De onderzoeksresultaten zijn versleuteld opgeslagen, geanonimiseerd en gecodeerd.

4.2 Duiding en kwalificatie

Uit de enquêtes uitgezet onder alle burgemeesters in Nederland blijkt dat in de afgelopen vijf jaren in betrekkelijk veel gemeenten (protest)acties plaatsvonden waarbij een of meer personen een (veelal onaangekondigd en ongewenst) bezoek brachten aan de woning van een of meer personen waartegen de (protest)actie is gericht (hierna: '(protest)acties bij (privé)woningen').

⁴⁴² Zie www.persveilig.nl.

Zo vulden van de 198 burgemeesters 62 respondenten (31,3%) in dat in die gemeente een of meer van dergelijke protestacties plaatsvonden tussen 1 januari 2018 en 31 december 2022. 115 respondenten (58,1%) gaven aan geen acties te hebben meegemaakt en 21 (10,6%) vulden ‘onbekend’ in.

Alle drie de respondentengroepen – burgemeesters, officieren van justitie en politieambtenaren – gaven aan dat de protestacties zich voornamelijk voordoen bij burgemeesters en (andere) politici en bestuurders. Zo is in de 89 reacties van burgemeesters 37 keer (41,6%) ingevuld dat de (protest)acties plaatsvonden bij de woning van een burgemeester en 29 keer (32,6%) bij de woning van een politicus of bestuurder, anders dan de burgemeester.⁴⁴³ De door ons geïnterviewde burgemeester gaf aan gemiddeld een keer per jaar een protestactie voor de eigen privéwoning mee te maken. Een andere burgemeester, woonachtig in een ambtswoning, gaf te kennen met grote regelmaat acties voor de ambtswoning mee te maken en het aantal ‘niet meer bij te kunnen houden’.

Volgens de respondenten ging het hierbij voornamelijk om acties voor een privéwoning en in mindere mate voor een ambtswoning.⁴⁴⁴ Verder gingen betrekkelijk veel van deze protestacties gepaard met strafbare gedragingen.⁴⁴⁵ Strafbare feiten die zich daarbij voordeden waren volgens de respondenten onder andere: vernieling, opruiing, bedreiging, erfvredebreuk, het verstoren van de openbare orde, intimidatie, het gebruik van explosieven en stalking.

Ten aanzien van de kwalificatie van de protestacties als eenmensacties of collectieve acties zien wij een wisselend beeld in de resultaten van de enquêtes.⁴⁴⁶ Het lijkt bovendien niet voor alle respondenten helder te zijn wat het onderscheid is tussen eenmensacties die vallen onder het

⁴⁴³ Bij de categorie ‘politicus/bestuurder (anders dan de burgemeester)’ is door de respondentengroep burgemeesters genoemd: wethouder (14), raadslid (10), kandidaat raadslid (1), burgemeester andere gemeente (1), Tweede Kamerlid (2), minister (1), gedeputeerde en diplomaat (1). Andere categorieën dan ‘burgemeester’ en ‘politicus/bestuurder (anders dan de burgemeester)’ zijn door de respondenten veel minder vaak ingevuld: gemeenteambtenaar 7 keer (7,9%), politieambtenaar en wetenschapper allebei 2 keer (2,2%) en nog enkele personen 1 keer (1,1%), namelijk ambtenaar van het Openbaar Ministerie, journalist, persoon werkzaam bij de rechterlijke macht, milieu-activist, burger (die zich niet kon vinden in het besluit om omgekeerde vlaggen (tijdelijk) te laten hangen) en ‘zedes’, waarbij wij vermoeden dat de respondent doelt op een zedendelinquent.

Bij de respondentengroep officieren van justitie is 3 keer gekozen voor de woning van een burgemeester en 3 keer voor de woning van een politicus/bestuurder (anders dan de burgemeester) (beide 27,3%). 2 respondenten kozen voor politieambtenaar (18,2%) en verder is 1 keer ingevuld journalist, wetenschapper en gemeenteambtenaar (9,1%). Bij de respondentengroep politieambtenaren is 3 keer gekozen voor burgemeester (30%), 3 keer voor politicus/bestuurder (anders dan de burgemeester) (in feite 2, maar 1 persoon vulde minister bij ‘andere persoon’ in) (30%), 2 keer voor politieambtenaar (20%), 1 keer voor journalist (10%) en ook 1 keer voor wetenschapper (10%).

⁴⁴⁴ Voor de respondentengroep burgemeesters geldt: van de 40 antwoorden op de vraag of de protestactie plaatsvond bij de privéwoning of de ambtswoning van de burgemeester, werd er slechts 5 (12,5%) keer gekozen voor de ambtswoning. Bij de overige 35 (87,5%) reacties ging het om de privéwoning. Door zowel officieren van justitie als politieambtenaren is 4 van de 5 keer gekozen voor privéwoning (80%). 1 keer is gekozen voor de ambtswoning (20%).

⁴⁴⁵ Volgens 56 respondenten van de respondentengroep burgemeesters gingen de protestacties in 24 (42,9%) van de gevallen gepaard met strafbare gedragingen en in evenveel zoveel gevallen niet (42,9%). 8 respondenten (14,2%) gaven aan het niet te weten. Vanuit de politie vulden alle vier de respondenten die deze vraag beantwoordden in dat bij deze protestacties sprake was van strafbare feiten. Van de 6 van de respondentengroep officieren van justitie die deze vraag beantwoorden, kozen 3 voor ja (50%), 2 voor nee (33,3%) en 1 persoon wist het niet (16,7%).

⁴⁴⁶ Door de respondentengroep burgemeesters is 67 keer aangegeven dat het ging om een eenmensactie (53,7%) en 23 keer dat het ging om een collectieve actie (34,3%). Door de respondentengroep officieren van justitie is 6 keer aangegeven dat het een eenmensactie betrof (66,7%) en 3 keer een collectieve actie (33,3%). Vanuit de politie is 4 keer aangegeven dat het een collectieve actie betrof (66,7%) en 1 keer een eenmensactie (16,7%).

recht op vrijheid van meningsuiting, betogingen in de zin van de Wet openbare manifestaties en niet-vreedzame protesten, zo blijkt uit de gegeven toelichting op de antwoorden. Burgemeesters kwalificeerden een (of meerdere) protestactie(s) in slechts 8 van de 61 gevallen (13,1%) als een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties, en in 13 gevallen (21,3%) als een eenmensenactie, vallend onder het recht op vrijheid van meningsuiting. Er werd door hen 15 keer (24,6%) gekozen voor een niet-vreedzaam protest.⁴⁴⁷ Tot slot kwalificeerden burgemeesters een actie in maar liefst 21 van de 61 gevallen (34,4%) als ‘iets anders’, waarvoor verschillende redenen werden gegeven, zoals een ‘verward en gefrustreerd persoon,’ intimidatie en een inbreuk op de privacy.⁴⁴⁸ De respondentengroep officieren van justitie en ook de respondentengroep politieambtenaren gaven in (ongeveer) de helft van de gevallen aan dat het een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties betreft (respectievelijk 50% en 42,9%).⁴⁴⁹

In de interviews kwalificeren de geïnterviewden (protest)acties bij (privé)woningen eveneens zeer verschillend. Terwijl de ene respondent dergelijke acties in principe vreedzaam acht, kwalificeert de andere respondent het actievoeren voor de woning van een persoon vanwege zijn of haar functie per definitie als niet-vreedzaam. Het geïnterviewde Hoofd Bewaken & Beveiligen van de politie stelt in dit verband dat het bij dergelijke protestacties ‘doorschiet’: ‘Ze komen daar gewoon met een heel ander doel. Waar de één nog zegt van: ‘ik ga hard schreeuwen richting de woning van Hugo de Jonge, omdat ik boos op hem ben over hoe hij nu optreedt’, (...) gaat de ander gewoon puur voor het geweld. En ja, het woordje ‘het is een demonstratie’ wordt natuurlijk wel heel snel gebruikt’.

Een geïnterviewde gedragswetenschapper stelt dat het karakter van de protestactie bij de woning van personen per actie sterk verschilt. Daarbij refereert diegene aan het voorval waarbij een actie uit medeleven wordt gehouden bij de woning van de toenmalige burgemeester van Amsterdam Eberhart Van der Laan die op dat moment ernstig ziek is, om hem op die manier een hart onder de riem te steken:

‘Niemand heeft dat ooit als protest getypeerd. Ze komen wel bij hem langs. Dat is denk ik een interessant vertrekpunt om na te denken van: waarom hebben we daarbij

⁴⁴⁷ Dit is volgens burgemeesters het geval om verschillende redenen, namelijk vanwege de strafbare feiten die daarbij zijn gepleegd (zoals vernieling, dreiging, opruiing en intimidatie), omdat ‘het niet zaaksgericht maar persoonsgericht was’, en omdat ‘de woning van de burgemeester en wethouder werd bezocht’.

⁴⁴⁸ Andere antwoorden zagen onder andere op vernieling, dreiging, ‘impulsief handelen’, en een ‘uiting van onvrede’. Een van de antwoorden zag op het samenvoegen van verschillende soorten protestacties, die dus onder de andere categorieën moeten worden geschaard: ‘1x eenmensenacties: protest en intimidatie (ruit doorgooien) 2x tijdens Sinterklaasfeest rellen bij het huis van de burgemeester (scanderen, strooigoed tegen de ruiten door geschminkte jongeren) 1x collectieve actie door groep jongeren langs woning die teksten roepen en biljartbal tegen de ruit gooien 1x vreedzaam protest van een enkeling tegen corona-maatregelen.’

⁴⁴⁹ Door de respondentengroep politieambtenaren is 3 keer is aangegeven dat het ging om een betoging in de zin van de Wom (50%). 1 keer is gekozen voor een eenmensenactie vallend onder het recht op vrijheid van meningsuiting (16,7%), 1 keer voor een niet-vreedzaam protest (16,7%) omdat ‘er sprake was van strafbare gedragingen’ en 1 keer voor ‘anders’, namelijk: ‘soms betreft het onaangekondigde acties die (te) laat worden opgemerkt waardoor onvoldoende politie ter plaatse is en gemakkelijk wanordelijkheden ontstaan of demonstranten zich niet aan de (verkeers)regels houden en gevaar op de weg veroorzaken’. Vanuit de respondentengroep officieren van justitie is 3 keer aangegeven dat het ging om een betoging in de zin van de Wom (42,9%), 2 keer om een eenmensenactie vallend onder het recht op vrijheid van meningsuiting (28,9%), 1 keer ‘anders’ en 1 keer voor een niet-vreedzaam protest (14,3%) omdat: ‘er niet werd voldaan aan vordering van politie. Doorbreken politie-cordon en optrekken naar woning bewindspersoon. Overigens zijn bij de woning zelf geen strafbare feiten gepleegd. In geval van burgemeester ging het met name om intimidatie. hinderlijk ophouden bij de woning.’

nooit gedacht ‘is dat intimiderend?’ (...) Dan een tijdje verder dan was er de fruitmand die [bij D66-leider Rob Jetten] thuis bezorgd werd door boeren en toen ontstond al langzamerhand de vraag in de media van: is dit nu intimiderend of niet?’

Met betrekking tot de kwalificatie van protestacties bij ambtswoningen stelt een andere gedragswetenschapper dat een dergelijke plaats, gelet op de officiële functie, in beginsel een meer legitiem onderwerp van protest is: ‘Het feit dat je daar als overheid een dubbelfunctie van maakt en dat niet scheidt, dan is het een beetje lastig om te verwachten van anderen dat ze dat onderscheid wel maken’. Een burgemeester woonachtig in een ambtswoning stelt in dit verband dat mensen zich met name richten op het instituut ‘burgemeester’ en niet in de gaten hebben of negeren dat de woning tevens wordt gebruikt als privéwoning.

Deze zelfde burgemeester kwalificeert protestacties bij de ambtswoning verschillend. Sommige protestacties betreffen een betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties, omdat personen zich verzamelen met spandoeken en een duidelijke boodschap hebben die is gericht aan de burgemeester. Andere protestacties betreffen een eenmensenactie die wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting, zoals eenlingen die met grote regelmaat voor de ambtswoning schreeuwen dat de burgemeester ‘tot de bloeddrukkende elite behoort’. Ook kwalificeert de burgemeester bepaalde protestacties als een niet-vreedzaam protest, bijvoorbeeld omdat daarbij sprake is van intimiderende uitingen richting een familielid van de burgemeester of omdat ernstige beledigingen aan het adres van de burgemeester zelf worden geschreeuwd.

4.3 Ontwikkeling, beeldvorming en toekomst

In de interviews kwalificeren verschillende respondenten het thuis opzoeken van personen niet als een nieuw fenomeen, maar stellen enkelen van hen wel dat het in aantal is toegenomen. Dit laatste zou volgens de respondenten te maken hebben met de huidige verdeeldheid in de samenleving en het grote aantal personen in de samenleving dat zich niet gehoord voelt. Deze personen trekken dan naar een plek waar ze wel gehoord worden. Een gedragswetenschapper stelt in dit verband:

‘Wat voor mijn gevoel de basis is, is dat mensen geen politieke effectiviteit meer voelen, geen betrokkenheid meer voelen met politici en bestuurders, het gevoel hebben dat er niet meer naar ze geluisterd wordt (...) en geen agency meer ervaren in de politiek of het democratisch bestel. (...) Als je dan daar op de stoep gaat staan in hun privéruimte, dan móéten ze wel naar je luisteren.’

Daarnaast overweegt een hoogleraar op het gebied van radicalisering dat de ‘personalisering van de politiek’ meespeelt: politici die ‘zichzelf proberen te verkopen’ om hoog op de lijst te komen te staan, waarbij kan worden gedacht aan het meedoen aan talkshows of het profileren op sociale media. Op die manier gaan mensen eerder ‘op die persoon af’. Een gedragswetenschapper geeft aan dat de pers daar ook een rol in speelt: ‘het gaat vaak meer over personen dan over inhoud’.

Respondenten geven verder aan dat de sociale media volgens hen een grote rol spelen in de totstandkoming van deze acties, het doel ervan en de maatschappelijke reactie erop. Een gedragswetenschapper vertelt in dit verband dat onderzoek uitwijst dat de link naar de media dient plaats te vinden als je als actievoerder *exposure* wil. Protestacties die extremer of gewelddadiger zijn, hebben volgens de wetenschapper bovendien een grotere kans om door de media te worden opgepikt. Het feit dat er uitgebreid verslag van wordt gedaan en dat er beelden van zijn, maakt volgens respondenten ook dat de publieke opinie er sneller een mening over vormt en concludeert dat er een grens is bereikt.

Bovendien is het vandaag de dag eenvoudiger dan voorheen, toen er nog geen sociale media bestonden, om groepen te mobiliseren – informatie, ook desinformatie, verspreidt zich immers sneller – en om informatie te vinden, zoals adresgegevens van een persoon. ‘Zo’n Willem Engel die doodleuk adressen op het internet gooit van politici. Vroeger ging dat natuurlijk niet toen we nog geen internet hadden. En met de toegankelijkheid van allerlei soorten registers wordt het natuurlijk een stuk makkelijker’, merkt de officier van justitie die we hebben geïnterviewd op.

Desalniettemin geven twee gedragswetenschappers die wij voor dit onderzoek hebben geïnterviewd aan te verwachten dat het ongewenst thuis opzoeken van personen geen fenomeen is dat een grote vlucht zal nemen. Zo stelt een van hen: ‘op bepaalde momenten is het iets wat iets nieuwer is of in ieder geval wat in het huidige tijdsbestek in Nederland nieuw is en op gegeven moment dooft dat weer uit. (...) en hier verwacht ik dat eerlijk gezegd ook bij’. De andere gedragswetenschapper trekt een vergelijkbare conclusie:

‘Als (...) een groot deel van de maatschappij zegt: ‘dit is niet oké, dit hoort zo niet’, dat het dan vanzelf wordt gezien als een totaal ineffectieve manier van actievoeren. (...) Ik heb toch een beetje het gevoel dat (...) [het] toch wel overwegend is van: ‘dit is toch niet helemaal wat we willen, dit is niet helemaal oké.’ Dus ik denk eigenlijk niet dat dat een grote vlucht gaat nemen. (...) Ik denk niet dat er massaal mensen met fakkels voor deuren gaan verschijnen of groentemanden gaan aanbieden of zoiets.’

4.4 Impact en grens met de persoonlijke levenssfeer

Verschillende respondenten geven in de interviews aan dat van het thuis opzoeken van personen vanwege hun functie of werk een intimiderende werking kan uitgaan en dat het een inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. ‘Mensen voelen zich veilig in hun eigen privéomgeving, en als die veiligheid wegvalt, dan heeft dat natuurlijk enorme consequenties’, stelt een medewerker van PersVeilig.

Bovendien is het in veel gevallen niet alleen de persoon waar de actie tegen is gericht die daar woonachtig is. Hij of zij heeft vaak een partner die of andere gezinsleden – bijvoorbeeld kinderen – die door de acties zeer aangedaan kunnen zijn. Een burgemeester vertelt ons in dit verband over een protestactie bij zijn huis, waarbij zijn zoon de deur opendeed en de actievoerders hem om het persoonlijke nummer van de burgemeester vroegen:

‘Ik vind het heel vervelend als je (...) bij je kinderen moet aangeven van: ‘het lijkt me even niet handig dat je naar de voordeur gaat als er aangebeld wordt, want een aantal mensen zijn er boos op de burgemeester’. (...) Dat kinderen dan ook op dat moment zeggen van ‘ik durf eigenlijk niet meer op mijn eigen slaapkamer te slapen.’ Dan moet je daar ook weer maatregelen voor treffen.’

De burgemeester geeft aan het heel nadrukkelijk een inbreuk op het recht op privacy te vinden: ‘Kom naar het gemeentehuis toe. Dan kunnen we er daar fatsoenlijk over praten, maar kom niet naar het woonadres toe, waarbij ze echt in die privésfeer aan het komen zijn. Dat vond ik wel heel erg vervelend. En zeker als je nog kinderen thuis hebt ook’.

Specifiek ten aanzien van ambtswoningen geeft de geïnterviewde officier van justitie aan het in de nacht bezoeken van een dergelijke woning zonder meer een inbreuk op de levenssfeer te vinden:

‘Er is ook een filmpje op het internet te zien van iemand die midden in de nacht aanbelt (...) en zegt: ‘Ik ben dakloos, kan ik hier slapen, want hier is ruimte.’ En dan hoor je aan de andere kant, want hij heeft het allemaal opgenomen (...): ‘Idioot, het is midden in de nacht, mijn familieleden liggen te slapen, doe normaal!’ (...) Dat vind ik wel te ver gaan.’

Ook de in het citaat betreffende burgemeester geeft in de enquête aan het als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te ervaren als personen ‘s nachts bij de ambtswoning aanbellen, wat geregeld voorkomt. ‘Men richt zich tegen het instituut burgemeester en heeft niet in de gaten of negeert dat het ook een woonhuis is,’ aldus de burgemeester. Verder zegt de burgemeester dat de impact van de acties wisselend is. Meestal haalt de burgemeester de schouders op in geval van (protest)acties bij de (privé)woning, maar het maakt de familieleden van de burgemeester, die ook wonen in de ambtswoning, ‘heel onvrij’.

Het heeft bovendien niet alleen impact op de persoon in kwestie en diens gezin, maar het kan ook van invloed zijn op de samenleving. Een gedragswetenschapper overweegt in dit verband dat je niet alleen de vrijheden beperkt van de betreffende persoon die een publieke functie uitoefent, maar dat het ook raakt aan de manier waarop wij als samenleving met elkaar omgaan en het democratisch gehalte daarvan. Dat geldt volgens diezelfde wetenschapper ook voor journalisten en wetenschappers, omdat zij instituties vertegenwoordigen. Zo vertelt een journalist ons over de invloed die bedreigingen op journalisten kunnen hebben, zoals zelfcensuur, het zorgvuldiger kiezen van woorden, het vermijden van bepaalde onderwerpen of zelfs het stoppen met de journalistiek. Verschillende respondenten geven aan het begrijpelijk te vinden dat personen hun functie neerleggen of stoppen met hun werk als gevolg van bijvoorbeeld bedreigingen. Als dit ertoe leidt dat bepaalde mensen niet meer beschikbaar willen zijn voor bepaalde functies, dan heeft dat een directe impact op de samenleving, aldus een gedragswetenschapper.

Uit de interviews blijkt dat het lastig is om te bepalen waar precies de grens ligt met het recht op de persoonlijke levenssfeer. Volgens de geïnterviewde officier van justitie hangt dit af van de concrete omstandigheden van het geval en is dit niet in zijn algemeenheid aan te geven:

‘(...) ik denk wel dat je als burgemeester... je hebt nu eenmaal een publieke functie, dus dat je wel in zekere mate moet accepteren dat bepaalde mensen een boodschap willen geven op een manier die jou misschien niet welgevallig is. Maar ik denk dat de grens toch wel ligt bij waar je je nog comfortabel en veilig bij voelt. Dus dat er een spandoek aan je tuinhek wordt gehangen (...), dat is vervelend, maar ik denk dat je je dat nog wel zou moeten laten welgevallen. Op het moment dat er eieren tegen je ramen worden gegooid, is dat natuurlijk weer een ander verhaal. Dat vind ik al wat meer een inbreuk maken op je persoonlijke levenssfeer. (...) Maar ik vind daar alweer een onderscheid zitten tussen een ambtswoning en je privéwoning, waar je toevallig woont in die gemeente. Ik vind een ambtswoning... ik snap best dat dat een wat meer symbolische waarde heeft.’

Andere respondenten beamen dat personen in een publieke functie wel iets meer zouden moeten kunnen hebben: ‘hoge bomen vangen veel wind’. De grens ligt volgens hen bij intimidatie en bedreiging. Het geïnterviewde Hoofd Bewaken & Beveiligen van de politie is het eens met deze grens, maar stelt ook dat het sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval: bij sommige personen is het ook ‘een hoop geschreeuw’. Hij stelt de grens bij het thuis opzoeken van personen, omdat de geestelijke belasting voor de persoon in kwestie en diens gezin zou neerkomen op een inbreuk op de persoonlijke integriteit en levenssfeer. De burgemeester die we hebben geïnterviewd beaamt dat er een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen publiek en privé, en dat de publieke functie zich hoort af te spelen in het publieke domein: ‘Kijk, ik ben de persoon die die functie heeft en het is niet mijn gezin die die functie heeft. Daar zit volgens mij een groot onderscheid tussen’.

4.5 Optreden en uitbreiding juridisch instrumentarium

Uit de resultaten van de onder burgemeesters uitgezette enquête blijkt, dat van de 49 respondenten 31 burgemeesters (63,3%) de afgelopen vijf jaren niet hebben opgetreden tegen (protest)acties bij (privé)woningen en 18 burgemeesters (36,7%) wel, juridisch of niet-juridisch. Op de vraag of het daarbij ingezette instrumentarium effectief is, hebben wij zodanig weinig respons gekregen, dat wij die vraag niet goed kunnen beantwoorden naar aanleiding van de enquêtes.⁴⁵⁰

Redenen om tegen protestacties op te treden waren volgens respondenten vooral dat er strafbaar gedrag plaatsvond, er sprake was van een inbreuk op de privacy of er een ‘norm moest worden gesteld’. De redenen die burgemeesters gaven voor het niet-optreden, waren het gebrek aan (bewijs van) strafbaar gedrag aan de kant van de actievoerders en of het optreden tegen de actievoerders dan al plaatsvond door andere instanties. Een vermeldenswaardige vorm van dergelijk optreden door andere instanties betrof het sturen van een brief aan de betreffende actievoerder ‘waarin de mogelijkheden worden aangegeven om zijn mening en zorgen kenbaar te

⁴⁵⁰ Van de respondentengroep burgemeesters vulden 3 de vraag naar de effectiviteit van het ingezette instrumentarium in, waarvan 2 het instrumentarium effectief vonden en 1 niet. Vergelijk met de andere twee respondentengroepen: van de respondentengroep officieren van justitie beantwoorden 2 de vraag naar de effectiviteit van het ingezette instrumentarium, waarbij 1 aangaf het instrumentarium effectief te vinden, de ander gaf aan het niet effectief te vinden. Van de respondentengroep politieambtenaren heeft niemand deze vraag ingevuld.

maken', en waarin 'de norm is gesteld dat bestuurders en ambtenaren niet thuis worden opgezocht voor hun werk'. Ook andere burgemeesters gaven aan dat niet-juridisch optreden soms effectiever en meer verbindend is, en de-escalerend kan werken.

De vraag of het juridische instrumentarium zou moeten worden uitgebreid, is door burgemeesters in iets meer dan de helft van de gevallen niet bevestigend beantwoord. Een vijfde van de reacties gaf aan dat er meer strafrechtelijke instrumenten zouden moeten komen, en er werd in iets mindere mate voor (ook) bestuursrechtelijke instrumenten gekozen. Uit de enquêtes onder officieren van justitie en politieambtenaren komen enigszins vergelijkbare cijfers. Hieronder gaan we meer in detail op de resultaten van de enquêtes in.

Burgemeesters kozen in 28 van de 141 gevallen (19,8%) voor het uitbreiden van het arsenaal op strafrechtelijk niveau. Daarnaast is er 26 keer (18,4%) gekozen voor het uitbreiden op bestuursrechtelijk niveau, en 5 keer (3,5%) voor het uitbreiden op civielrechtelijk niveau. Verder kozen 5 burgemeesters (3,5%) voor het uitbreiden op nog een andere juridische wijze, waarbij 2 keer wordt aangegeven dat het 'voorkomen dat aangekondigde protestacties plaatsvinden in de privésfeer' wenselijk zou zijn. Van de 141 respondenten kozen 54 (38,3%) voor het niet-uitbreiden, waarvan 41 (29%) als reden kozen 'omdat het huidige instrumentarium volstaat'. 23 (16,3%) gaven aan niet te weten of het arsenaal zou moeten worden uitgebreid.

Door de respondentengroep officieren van justitie is 10 keer op deze vraag gereageerd, waarbij 2 keer (20%) is gekozen voor een strafrechtelijke uitbreiding. Voor het uitbreiden op bestuursrechtelijk en civielrechtelijk niveau is 1 keer gekozen (10%), waarbij wordt opgemerkt dat gegevens uit het Kadaster en de Kamer van Koophandel te eenvoudig zijn op te vragen. En 1 respondent (10%) gaf aan voorstander te zijn van het uitbreiden op nog een andere juridische wijze, maar vermeldde daarbij niet op wat voor wijze. 5 keer (50%) is gekozen voor het niet-uitbreiden van het arsenaal, waarbij 3 keer (30%) als reden is gekozen 'omdat het huidige instrumentarium volstaat'.

Uit de respondentengroep politieambtenaren zijn 8 reacties gekomen, waarbij 2 keer is gekozen voor het uitbreiden op strafrechtelijk niveau (25%) en hetzelfde aantal voor uitbreiden op bestuursrechtelijk niveau (25%). Daarnaast koos 1 respondent voor het op een andere manier ingrijpen, namelijk met het inzetten van middelen ter signalering en voorkoming. 3 keer (37,5%) is gekozen voor het niet-uitbreiden, waarbij 2 keer (25%) als reden is gekozen 'omdat het huidige instrumentarium volstaat'.

4.5.1 Niet-uitbreiden van het juridische instrumentarium

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten niet bevestigend heeft geantwoord op de vraag of het huidige instrumentarium op grond waarvan (protest)acties bij (privé)woningen kunnen worden beperkt, verboden of anderszins kunnen worden aangepakt, zou moeten worden uitgebreid. Van die helft heeft het merendeel aangegeven geen voorstander te zijn van uitbreiding van het juridisch instrumentarium.

Redenen die burgemeesters hiervoor aandragen zijn onder andere dat: (1) het bestuurs- en strafrechtelijke instrumentarium volstaat, (2) er op basis van incidenten geen wetgeving moet worden gemaakt, (3) men er niet mee te maken heeft, (4) er 'creatieve combinaties' kunnen worden gemaakt van bestaande instrumenten (zoals gebiedsverboden en last onder dwangsom), (5) er vooral beter dient te worden gecommuniceerd en opgetreden, (6) het verhaal komen halen

bij het privéadres tot op zekere hoogte bij een publieke functie hoort, en (7) ‘niet alleen repressie onderwerp van de discussie zou moeten zijn’. Verschillende burgemeesters plaatsen echter wel de kanttekening dat digitale intimidatie verdergaand zou moeten worden aangepakt dan tot op heden mogelijk is.

Ten aanzien van specifiek protestacties voor de ambtswoning geeft een burgemeester woonachtig in een ambtswoning aan dat het huidige arsenaal volstaat ‘omdat de vraag veeleer is of een publieke en overbekende ambtswoning nog wel van deze tijd is’.

Ook de burgemeester die wij voor dit onderzoek interviewden, geeft aan dat er momenteel voldoende regelgeving is om het privé domein af te scherm en adequaat te kunnen optreden. Daarnaast zegt de burgemeester het gevoel te hebben dat een strafrechtelijk verbod in dit geval averechts zou kunnen werken. In lijn hiermee geeft een andere burgemeester aan dat de afstand tot de burger niet zou moeten worden vergroot met aanvullend instrumentarium: ‘We zijn openbaar bestuur en zijn blij dat niet meer vanuit een ivoren toren wordt geregeerd. Laten we ons nu niet in een vesting opsluiten. Dat lokt alleen maar escalatie en afstand uit’.

In de interviews geven verschillende respondenten aan niet voor het invoeren van nieuwe wetgeving te zijn. Zo stelt een hoogleraar radicalisering geen voorstander te zijn van nieuw instrumentarium, maar ervoor te pleiten om het huidige instrumentarium in te zetten en daar duidelijke grenzen mee te stellen. Het huidige instrumentarium volstaat tot op heden volgens deze hoogleraar.

Een van de geïnterviewde gedragswetenschappers geeft aan dat het op dit moment weliswaar niet nodig is om het fenomeen van het ongewenst en onaangekondigd thuis opzoeken van personen steviger aan te pakken, maar dat dit wel gewenst kan zijn indien het fenomeen vaker voorkomt: ‘Voor mij is het vooral [problematisch] als het stelselmatig wordt. Dan ga je in de richting van een grens waarvan je zegt: dat moeten we toch niet willen. Iedereen heeft inderdaad ook recht op een privéleven. Ook een functionaris’. Neemt het vormen aan die volgens de maatschappelijke opinie ontoelaatbaar zijn en biedt het strafrecht onvoldoende mogelijkheden om in te grijpen, pas dan is een uitbreiding van het huidige instrumentarium noodzakelijk. Dat zien we op dit moment bijvoorbeeld ten aanzien van doxing, dat strafbaar wordt gesteld als het wetsvoorstel – dat nu bij de Eerste Kamer ligt – wordt aangenomen, aldus de wetenschapper.

4.5.2 Uitbreiden van het instrumentarium op strafrechtelijk niveau

In de enquêtes gaven burgemeesters in 20% van de gevallen (28 van de 140) aan een uitbreiding op strafrechtelijk niveau wenselijk te achten. Daarbij werden met name de volgende mogelijkheden genoemd: (1) een gebiedsverbod rond de privé domeinen van politieke ambtsdragers, (2) een verzwaarde strafmaat in geval van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van bestuurders, (3) het strafbaar stellen van intimidatie (bij de woning) van politieke ambtsdragers (eventueel gericht op het beïnvloeden van overheidshandelen), en (4) het strafbaar stellen in het kader van bedreiging.

Enkele burgemeesters vermelden dat de drempel voor strafbare feiten tegen personen in het publieke domein momenteel te hoog ligt. Daarnaast beschrijft een burgemeester waarom het belangrijk is voor bestuurders dat nieuwe maatregelen op strafrechtelijk en niet op bestuursrechtelijk niveau worden geëffectueerd:

‘Juist [het] op strafrechtelijk niveau regelen van het recht op een veilige leefomgeving thuis voor publieke personen maakt dat het niet bij de bestuurder ligt om zijn eigen veiligheid te regelen. Wanneer bijvoorbeeld een burgemeester zijn/haar eigen veiligheid bestuursrechtelijk moet regelen dan kunnen er discussies ontstaan over proportionaliteit, objectiviteit en onafhankelijkheid.’

De door ons geïnterviewde burgemeester gaf tevens aan het ingewikkeld te vinden om openbare-orderechtelijke bevoegdheden in te zetten ter bescherming van de eigen veiligheid: ‘Voor dat je het weet dan krijg je de stijlfiguur van: hij beschermt zichzelf wel. En in die situatie zou ik niet terecht willen komen. (...) Als je het voor jezelf zou moeten doen dan zou ik daar wat meer moeite mee hebben, dat zou ik dan niet zo gauw doen’.

Daarnaast merkt een gedragswetenschapper op dat strafrechtelijke bepalingen kunnen bijdragen aan de maatschappelijke discussie over wat we als samenleving toelaatbaar achten, al ziet het strafrecht wel specifiek op het individu. Evenwel stelt de wetenschapper geen voorstander te zijn van het criminaliseren van gedrag, daar het ‘altijd een probleem is van: waar ligt de grens?’ Met name het criminaliseren van wat ‘in feite normaal menselijk gedrag is’ acht deze wetenschapper onwenselijk, zoals het thuis aanbieden van een fruitmand bij D66-leider Rob Jetten.

Het is het vermelden waard dat wij in ons onderzoek een groot draagvlak tegenkomen voor het criminaliseren van doxing, het gebruik van persoonsgegevens met als doel om iemand te intimideren. Los van of men het creëren van nieuwe strafrechtelijke instrumenten voor specifiek het ongewenst en onaangekondigd thuis opzoeken van personen geschikt acht, vindt men het ontbreken van middelen om doxing tegen te gaan ongewenst. De door ons geïnterviewde officier van justitie geeft het volgende voorbeeld:

‘Ik heb gezien, zeker in coronatijd, hoeveel ellende dat doxing heeft veroorzaakt. Niet alleen bij bestuurders, ook bij particulieren. Er is een bekende Nederlandse schrijver van wie het huisadres inclusief foto’s op Twitter werd gezet, omdat hij voor de coronamaatregelen was. (...) Strafrechtelijk kon ik er toen niks mee. En met doxing had ik wel wat gekund.’

Voorts stelt deze officier van justitie dat, ook al ga je personen met het criminaliseren van doxing er wellicht niet van weerhouden om dergelijk gedrag te vertonen, het goed is om normen te stellen en te laten zien ‘dat dit niet oké is, hier treden we tegenop’. Het opnemen van een strafverzwarende grond voor doxing ten aanzien van personen met een publieke taak acht deze persoon niet nodig, omdat een officier van justitie ‘toch nooit de maximumstraf eist’: ‘Het zou wel een vorm van symboolwerking kunnen hebben dat je laat zien dat je die beroepsgroep extra wil beschermen. Aan de andere kant zijn er tegenwoordig zoveel mensen die vallen onder de publieke taak dat het wel heel lastig wordt om daar nog een onderscheid in te maken’.

4.5.3 *Uitbreiden van het instrumentarium op bestuursrechtelijk niveau*

Burgemeesters kozen in 26 van de 140 gevallen (18,57%) voor het uitbreiden van het bestuursrechtelijke instrumentarium ten aanzien van protestacties waarbij personen ongewenst en onaangekondigd thuis worden opgezocht. De volgende voorstellen worden door burgemeester in dit verband met name gedaan: (1) het verbieden van demonstraties bij woningen, (2) het aanpakken van het online oproepen tot openbare ordeverstoringen – in dit verband wordt ook wel gesproken over het ‘online gebiedsverbod’ –, (3) het uitbreiden van de beperkingsmogelijkheden uit de Wet openbare manifestaties, (4) het instellen een van gebiedsverbod bij de woning van bestuurders en (5) het uitvaardigen van een samscholingsverbod of straatverbod.

In de interviews wordt wisselend gereageerd op de vraag of het noodzakelijk is de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en de Wet openbare manifestaties uit te breiden, bijvoorbeeld met de beperkingsgrond ‘ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, op grond waarvan manifestaties onder meer zouden kunnen worden beperkt ter bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een ander. Het geïnterviewde Hoofd Bewaken & Beveiligen van de politie geeft aan dat de drie gronden momenteel vrij beperkt zijn, en dat uitbreiding een optie zou kunnen zijn. De geïnterviewde officier van justitie geeft daarentegen aan ‘wel wat beren op de weg te zien’: ‘wat voor de één een schending van de privacy is, is dat voor de ander niet’. De officier van justitie trekt een vergelijking met anti-abortusdemonstraties voor een abortuskliniek, en stelt dat daar in veel gevallen geen sprake is van een beperking die is gerechtvaardigd door een vrees voor wanordelijkheden, de bescherming van de gezondheid of het belang van het verkeer: ‘De enige reden dat het wordt gebruikt is volgens mij toch die persoonlijke levenssfeer met een oneigenlijk argument van verkeer of vrees voor wanordelijkheden. (...) Dus ik zou me wel situaties kunnen voorstellen waarin dat toch gaat meespelen en die ruimte geeft de Wom volgens mij niet’.

4.5.4 *Niet-juridische oplossingsrichtingen*

Tot slot geven respondenten aan dat er oplossingen buiten het recht kunnen worden gevonden. Enkele niet-juridische instrumenten die wij in ons onderzoek zijn tegengekomen betreffen: (1) heldere (verbindende) communicatie met de actievoerder, (2) weerbaarheidstrainingen voor het doelwit van de protestacties, (3) het voeren van stop-gesprekken, (4) het ‘individualiseren en uit de anonimiteit halen’ van actievoerders en (5) het voeren van een breder maatschappelijk debat.

Allereerst benadrukken verschillende respondenten het belang van (heldere) communicatie en de-escalatie, maar ook van preventie. Zo ook een hoogleraar radicalisering: ‘Hou het menselijk. Blijf met elkaar in gesprek’. Ook de burgemeester die wij voor dit onderzoek hebben geïnterviewd geeft aan dat het gesprek blijven aangaan in zijn optiek uiteindelijk meer zoden aan de dijk zet dan het hanteren van een breed juridisch instrumentarium. Volgens het geïnterviewde Hoofd Bewaken & Beveiligen van de politie wordt het communiceren en in verbinding blijven met demonstranten bovendien in toenemende mate met succes ingezet.

Ten aanzien van het aanbieden van weerbaarheidstrainingen voor het doelwit van protestacties merkt een hoogleraar radicalisering op:

‘Ik geloof zelf wat meer in weerbaarheid (...) ook vanuit het gegeven van: ‘het hoort er een beetje bij en ik kan wel op mijn kop gaan staan, maar het gaat toch gebeuren.’ ‘Wat doen we dan en hoe zorgen we ervoor dat u zich een beetje veilig voelt? Dat u het gevoel heeft dat u nog allerlei handelingsperspectieven heeft?’ Dat kan enorm helpen. (...) Ik vind het ook afkeurenswaardig, maar als mensen zorgen dat ze wat weerbaarder zijn, dan kunnen we dat effect ook verminderen.’

Een gedragswetenschapper vult aan dat als daar behoefte aan is, de optie van weerbaarheids-training moet worden gegeven. Maar, zo stelt diegene: ‘het moet niet zo zijn dat, als het ware, het slachtoffer verantwoordelijk wordt gemaakt [in de zin] van: ‘je moet maar wat weerbaarder zijn’, en dan kunnen anderen grensoverschrijdend gedrag vertonen. Tegelijkertijd: het is natuurlijk goed als je tegen een stootje kan’.

Ook in de journalistiek wordt concreet ingezet op het versterken van de positie van journalisten met onder andere weerbaarheidstrainingen. Journalisten zijn kwetsbaar, zo vertelt de door ons geïnterviewde medewerker van PersVeilig, en het is belangrijk om ze ‘voor te bereiden op datgene wat ze in de samenleving tegenkomen’. Verder zegt deze persoon het voeren van stop-gesprekken een ‘buitengewoon effectief middel’ te vinden:

‘Politie die langsrijdt bij iemand om te zeggen van: ‘Luister, je bent een journalist aan het belagen, je dreigt bij hem langs te komen. Ik zou het niet doen, want dan heb je een probleem.’ Dat is, wat wij gemeten hebben, een buitengewoon effectief middel. Ik geloof dat het afgelopen jaar ongeveer 6 of 7 keer is voorgekomen, maar het is natuurlijk heel erg arbeidsintensief voor de politie. Dus in enkele gevallen willen ze dat doen. Ze hebben gewoon de capaciteit ook niet om voor elke journalist te doen. Maar dat soort zaken zou ik heel graag uitgebreid willen zien.’

Verder stelt een burgemeester in een interview dat het effectief is om actievoerders uit de anonimiteit te halen en hen te individualiseren: ‘Toen ik met die mensen bij mij voor de deur aan het praten was en tegen hen zei van: ‘wie bent u eigenlijk? Mag ik weten wie u bent en wat u hier doet?’ Dat vinden ze heel erg lastig. (...) Dat heeft de politie op gegeven moment ook gedaan: mensen aanspreken, het identiteitsbewijs noteren’.

Afsluitend geven verschillende respondenten aan dat het voeren van het maatschappelijke debat over het ongewenst thuis opzoeken van politici van belang is, teneinde te bepalen waar de grenzen worden getrokken. ‘Want dit gaat ook over maatschappelijke acceptatie (...) besluit dan met zijn allen: wat vinden we wel en niet acceptabel en ga daar een debat over voeren’, betoogt een hoogleraar radicalisering. Ook in reactie op de vragenlijst geeft een burgemeester aan dat het maatschappelijke deel van de problematiek beter moet worden verkend:

‘Het bovenstaande moet gepaard gaan met een verkenning over de redenen waarom steeds vaker het instrument demonstratie wordt ingezet. Wat zijn de onderliggende redenen in de relatie inwoner-overheid, veranderende tijden, ontzuiling, nieuw tijdperk, invloed van social media etc. En wat betekent dat voor de basisbeginselen van de rechtstaat, de rol van inwoners, onze wijze van besturen, aanpassing van beleid en borging van grondrechten?’

De door ons geïnterviewde officier van justitie geeft aan dat daarin ook een rol voor de overheid is weggelegd: 'Ik denk dat uiteindelijk de oplossing ligt in het mensen toch wel meer het idee geven dat ze gehoord worden en dat er iets gebeurt met dingen die niet goed zijn gegaan. Die urgentie, via die notie, is er denk ik nog te weinig'.

5 DEMONSTREREN BIJ WONINGEN: DE AANPAK IN ENKELE ANDERE LANDEN

In dit hoofdstuk werpen we een blik over de grens en analyseren we de wijze waarop in andere landen (protest)acties bij (privé)woningen van personen vanwege hun functie of werk worden gereguleerd. Dergelijke protestacties doen zich in vele landen voor.⁴⁵¹ Wij hebben gekozen om de aanpak in slechts vier landen – Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland – te onderzoeken. Daarbij beperken we ons hoofdzakelijk tot de juridische instrumenten die in die landen door de autoriteiten worden ingezet om protestacties bij privéwoningen tegen te gaan. Derhalve onderzoeken we niet uitputtend, anders dan we ten aanzien van Nederland wel min of meer hebben gedaan, welke uiteenlopende mogelijkheden het (straf-, bestuurs- en civiele) recht van die landen kent om dergelijke acties te beperken, te verbieden of anderszins tegen te gaan. Ons onderzoek naar het recht in Nieuw-Zeeland is nog verder afgebakend: daarbij gaan we uitsluitend in op een uitspraak van het Hoogerechtshof in Nieuw-Zeeland inzake een eenmensprotest bij het huis van een politieambtenaar.

Wij hebben voor een bespreking van (enkel) bovengenoemde landen gekozen, in de eerste plaats omdat deze landen en Nederland een ‘tertium comparationis’ bezitten. In die landen komen net als in Nederland (protest)acties bij (privé)woningen voor en de lokale overheid dan wel de politie is in de meeste gevallen net als in ons land het overheidsorgaan dat dergelijke protestacties dient te reguleren. In de tweede plaats vormen de uiteenlopende wijzen waarop deze landen dergelijke protestacties benaderen in hun wetgeving, bestuur en rechtspraak een reden om te kiezen voor deze landen. Een derde reden is gelegen in de kwaliteit en kwantiteit van die landen op het gebied van wetgeving, rechtspraak en literatuur, alsmede de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante wetgeving, rechtspraak en literatuur in voor ons toegankelijke talen.

Het doel van de bespreking van deze landen, is om in hoofdstuk 6 van dit onderzoek na te gaan of het recht van de onderzochte landen inspiratie kan bieden voor het vinden van oplossingen binnen de Nederlandse context.

Allereerst gaan wij in op de individuele demonstratieverboden in Duitsland (5.1). Vervolgens bespreken wij de beperkingen op basis van de ‘public law’-wetgeving in Engeland (5.2), en de lokale ‘targeted residential picketing’-verboden in de Verenigde Staten (5.3). Wij sluiten af met een bespreking van een uitspraak van het Hoogerechtshof van Nieuw-Zeeland (5.4).

5.1 Duitsland: individuele demonstratieverboden voor specifieke woningen

In Duitsland hebben zich ten tijde van de Covid-19-crisis meerdere (protest)acties bij (privé)woningen van (lokale) politici voorgedaan, waarbij in sommige gevallen actievoerders fakkels met zich hebben meedragen en vuurwerk hebben afgestoken.⁴⁵² Het Duitse recht

⁴⁵¹ Onder meer in Canada en Frankrijk, zie Le Journal de Montréal, ‘Manifestation devant «la résidence du premier ministre»’, 29 november 2020, te raadplegen via: www.journaldemontreal.com en Web-agri, ‘Nouvelle action devant la maison bretonne de Stéphane Le Foll’, 11 maart 2013, te raadplegen via: www.web-agri.fr.

⁴⁵² Zie bijvoorbeeld SWR, ‘Corona-Demo vor Kretschmanns Haus: Mann muss 16.000 Euro zahlen’, 15 februari 2023, te raadplegen via: www.swr.de; MDR, ‘In Halberstadt haben Menschen einen Corona-Demo vor dem Haus

biedt meerdere mogelijkheden om dergelijke protestacties te reguleren. Voordat wij hierop nader ingaan, besteden wij eerst enige aandacht aan de wijze waarop de demonstratievrijheid is beschermd in Duitsland.

Demonstraties worden in Duitsland – net als in Nederland – beschermd door het EVRM waarbij ook Duitsland is aangesloten. Bovendien worden demonstraties in Duitsland constitutioneel beschermd door artikel 8 van de Duitse grondwet, de Grundgesetz (GG). Lid 1 van dit artikel bepaalt: ‘Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. Van een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG is sprake als een groep mensen, van minstens twee deelnemers, met een gemeenschappelijk doel een bijeenkomst, demonstratie dan wel protestmars houdt waarbij openlijk een mening wordt gevormd of geventileerd.⁴⁵³ De ‘Versammlung’ dient ‘friedlich und ohne Waffen’ te zijn, wil haar de bescherming van artikel 8 GG toekomen. Zij is niet langer vreedzaam (‘friedlich’) als er sprake is van gewelddadig gedrag (‘Handlungen von einiger Gefährlichkeit’).⁴⁵⁴

In de Duitse federale demonstratiewet – de Versammlungsgesetz (VersG) – is de uitoefening van de ‘Versammlungsfreiheit’ verder geregeld. Deelstaten hebben de mogelijkheid om een eigen Versammlungsgesetz uit te vaardigen. Voor zover zij hiervan geen gebruikmaken, geldt de federale Versammlungsgesetz.⁴⁵⁵

Artikel 15 lid 1 VersG bevat de voorwaarden onder welke een ‘Versammlung’ kan worden beperkt of verboden. De bevoegde instantie kan een ‘Versammlung’ beperken of (preventief) verbieden indien ‘die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung (...) unmittelbar gefährdet ist’. Er dient dus sprake te zijn van een rechtstreeks gevaar voor de ‘öffentliche Sicherheit’ of de ‘öffentliche Ordnung’. Bij de ‘öffentliche Sicherheit’ – de openbare veiligheid – gaat het uitsluitend om rechtsregels. Bij ‘öffentliche Ordnung’ – de openbare orde – daarentegen gaat het volgens het standaardarrest *Brokdorf* uit 1985 van het Duitse constitutionele hof, het Bundesverfassungsgericht, om het totaal van ongeschreven regels, waarvan de naleving volgens de steeds heersende sociale en ethische opinie als de absoluut noodzakelijke voorwaarde van een geordend menselijk samenleven binnen een bepaald gebied wordt gezien.⁴⁵⁶ Onder de ‘öffentliche Sicherheit und Ordnung’ vallen onder andere individuele subjectieve rechten. Worden dergelijke individuele rechten bedreigd, dan kunnen beperkingen worden opgelegd aan de ‘Versammlung’. Dit vereist een afweging van de betrokken rechten: de ‘Versammlungsfreiheit’ van de actievoerders tegenover het recht op privacy – het persoonlijkheidsrecht ex artikel 2 lid 1 GG – van het doelwit van de actie.

In het hierboven reeds genoemde *Brokdorf*-arrest oordeelt het Bundesverfassungsgericht dat een ‘Versammlung’ uitsluitend kan worden verboden om belangrijke gemeenschappelijke belangen te beschermen, met strikte inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, en alleen als het onmiddellijke gevaar voortkomt uit duidelijk zichtbare omstandigheden.⁴⁵⁷ Het gaat bij het

vom Ober-Bürger-Meister gemacht’, 15 februari 2022, te raadplegen via: www.mdr.de; Stern, ‘Demo auf AfD-Initiative? Polizei unterbindet Protest vor Haus von Sachsens Gesundheitsministerin’, 27 januari 2022, te raadplegen via: www.stern.de.

⁴⁵³ Roorda 2016, p. 58-59.

⁴⁵⁴ BVerfG 26 oktober 2004, *NJW* 2005, 353; Roorda 2016, p. 60.

⁴⁵⁵ Zie ook artikel 125a lid 1 GG. Roorda 2016, p. 54-55.

⁴⁵⁶ BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).

⁴⁵⁷ BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf); E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

demonstreren bij de woning van een politicus om de bescherming van meerdere gemeenschappelijke belangen tegelijk, zo wordt in een bijdrage op het Verfassungsblog beredeneerd: vooral het persoonlijkheidsrecht in de zin van artikel 2 GG van de politicus, maar ook diens recht op lichamelijke integriteit, kan worden aangetast als de ‘Versammlung’ bij diegene ‘Angstzustände mit Krankheitswert’ oproept, dat wil zeggen tot hevige angst leidt.⁴⁵⁸ Ook het door artikel 13 lid 1 GG beschermde huisrecht legt gewicht in de schaal. Het verbieden van dergelijk protestacties zou daarom – voor zover de lichtere maatregel van het opleggen van beperkingen geen soelaas biedt – geschikt en noodzakelijk kunnen zijn ter bescherming van deze rechten.⁴⁵⁹

De ‘Versammlungsfreiheit’ van artikel 8 GG weegt evenwel zwaar vanwege haar betekenis voor de democratie. Zij omvat onder meer het recht van actievoerders om zelf de locatie van de ‘Versammlung’ te kiezen. De locatiekeuze kan van wezenlijk belang zijn voor het doel van de ‘Versammlung’, niet alleen vanwege het externe effect, maar ook vanwege een mogelijk symbolisch belang van de plaats voor de ‘Versammlung’. Daarnaast moeten politici in zekere mate meer kritiek kunnen dulden waar het gaat om kwesties die de publieke opinie raken. Het Bundesverfassungsgericht heeft echter overwogen dat de bescherming van persoonlijkheidsrechten van politici ook in het algemene belang is, omdat ‘een bereidheid tot deelname aan staat en samenleving slechts kan worden verwacht, indien de persoonlijkheidsrechten van diegenen die zich publiekelijk inzetten, voldoende worden beschermd’.⁴⁶⁰

Het persoonlijkheidsrecht in de zin van artikel 2 lid 1 GG beschermt een onschendbare ‘innerlijke ruimte’ waarin het individu zich ten behoeve van de vrije ontwikkeling van zijn persoonlijkheid kan terugtrekken en met rust wordt gelaten. Dit is in het bijzonder van belang voor een politicus, zo volgt uit een zaak van het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz uit 1986, waarin de rechter zich buigt over een verbod op een anti-kernenergiedemonstratie voor de woning van de toenmalige bondskanselier Helmut Kohl.⁴⁶¹

De rechter overweegt in die zaak dat politici zich enkel en alleen in deze innerlijke ruimte kunnen onttrekken aan de ‘voortdurende observatie van het publiek’, wiens scherpte en overdrijving (‘Schärfen und Übersteigerungen’) zij ‘in beginsel moeten dulden in het belang van de kracht en diversiteit van het openbare debat, die op haar beurt de basisvoorwaarde is voor een vrije gemeenschap’.⁴⁶² Om die reden is de rechter van oordeel dat politici een bovengemiddelde bescherming van de privésfeer toekomt, die vooral de ruimtelijke sfeer van hun gezin en dus met name de private woning omvat; daar moeten zij nieuwe kracht uit putten om hun ambt uit te kunnen voeren.⁴⁶³

Deze verhoogde mate van bescherming vereist volgens de rechter dat de directe omgeving van de privéwoning van een politicus vrij wordt gehouden van protestacties van enige duur die verband houden met de openbare activiteiten van de politicus en een actieve deelname aan de politieke menings- en wilsvorming (‘politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß’) betreffen. Dergelijke protestacties zouden een psychische druk (‘Belagerungssituation’) teweegbrengen, die erop gericht is inbreuk te maken op de innerlijke ruimte van de politicus en de

⁴⁵⁸ E.M. Bredler, ‘*Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?*’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Ibid; BVerfG 19 mei 2020, *NJW* 2020, 2622, par. 32.

⁴⁶¹ OVG Koblenz 24 mei 1986, *NJW* 1986, 2659.

⁴⁶² Ibid. Zie ook BVerfG 16 juli 1969, *NJW* 1969, 1707.

⁴⁶³ OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 2659, par. 9.

grens van de redelijkheid daarmee overschrijdt.⁴⁶⁴ Deze psychische druk wordt verhoogd afhankelijk van de mate van dreiging, zoals de duur, omvang en de vorm van de protestactie: bijvoorbeeld als de actievoerders fakkels, fluitjes en trommels meedragen.⁴⁶⁵

In de onderhavige zaak gaat het om een ‘Versammlung’ van naar verwachting honderdvijftig personen die de straat voor het huis van de bondskanselier enige tijd willen blokkeren. Daarmee zouden zij de bondskanselier en de leden van zijn gezin, alsmede de directe burens, het grondrecht van artikel 2 lid 1 GG ontnemen om te allen tijde hun woning te betreden en te verlaten en daar ongestoord te verblijven. Bovendien zou de ‘Versammlung’ het recht op vrije doorgang van de weggebruikers verhinderen en kan een doeltreffende persoonlijke bescherming van de bondskanselier en de permanente bereikbaarheid van zijn privéwoning door politie-, brandweer- en reddingsvoertuigen onvoldoende worden gewaarborgd. De ‘Versammlung’ zou de openbare veiligheid derhalve in gevaar brengen. Een verbod op demonstreren voor de woning is volgens de rechter om die redenen noodzakelijk ter bescherming van het persoonlijkheidsrecht in de zin van artikel 2 lid 1 GG.⁴⁶⁶ Het locatieverbod leidt niet tot een onevenredige beperking van de ‘Versammlungsfreiheit’; de demonstratie mag op een andere locatie plaatsvinden, in de buurt van de woning. De rechter overweegt dat het in dit verband irrelevant is of de ‘Versammlung’ de bijzondere aandacht van het publiek trekt die zij eventueel zou trekken indien zij zou plaatsvinden direct voor de privéwoning van de bondskanselier: ‘een zeker succes van een demonstratie bij het trekken van aandacht wordt grondwettelijk niet gegarandeerd’.⁴⁶⁷

Verder overweegt de rechter in deze zaak dat in aanmerking moet worden genomen dat de deelnemers aan de voorgenomen ‘Versammlung’ voor de woning van de bondskanselier slechts in beperkte mate aanspraak kunnen maken op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie: de betekenis van deze grondwettelijke waarborgen wordt vooral bepaald door twee factoren, namelijk het doel van de meningsuiting en de middelen waarmee dit doel wordt nagestreefd. Het doel van de ‘Versammlung’ in casu is om bij te dragen aan een vraagstuk dat het publiek in wezen raakt, waardoor een aantasting van de rechtspositie van derden aanvaardbaar zou zijn. Het daartoe gebruikte middel is echter de bewuste en opzettelijke rechtstreekse inmenging in de onaantastbare privésfeer van het doelwit van de protestactie. Een dergelijk middel verdient, gelet op de uitzonderlijke betekenis die de grondwet toekent aan het grondrecht van vrije ontplooiing van de persoonlijkheid, in de regel geen bescherming.⁴⁶⁸

Een jaar na de hierboven uitgebreid besproken zaak van het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, buigt het Bundesverfassungsgericht zich in 1987 over een enigszins vergelijkbare zaak. In dit geval gaat het om een ‘Versammlung’ voor het ouderlijk huis van de toenmalige DDR-Staatsraadvoorzitter Erich Honecker.⁴⁶⁹ De ‘Versammlung’, een wake, zou gedurende de gehele dag en nacht plaatsvinden en is gericht op Honecker’s vermeende verantwoordelijkheid voor schendingen van de mensenrechten door organen van de DDR. Op dat moment is niet Honecker zelf, maar zijn zus woonachtig in de woning. Het Bundesverfassungsgericht hand-

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ E.M. Bredler, ‘*Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?*’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

⁴⁶⁶ OVG Koblenz 24 mei 1986, *NJW* 1986, 2659, par. 7-8.

⁴⁶⁷ Ibid, par. 10.

⁴⁶⁸ Ibid.

⁴⁶⁹ BVerfG 10 september 1987, *NJW* 1987, 3245.

haaft het ‘Versammlungsverbot’ van de autoriteiten en bevestigt de uitspraken in eerdere aanleg, omdat de duur en de nabijheid van de wake de veronderstelling rechtvaardigden dat de zus onder onredelijke psychologische druk zou komen te staan. Met het oog op de noodzakelijke bescherming van het algemene persoonlijkheidsrecht dat voortvloeit uit artikel 2 lid 1 GG, in samenhang met de bescherming van de menselijke waardigheid ex artikel 1 GG, hebben de autoriteiten derhalve terecht een bedreiging van de openbare veiligheid aangenomen.⁴⁷⁰ Daarbij overweegt het Bundesverfassungsgericht dat, zelfs met inachtneming van de beginselen van het eerder aangehaalde het Brokdorf-arrest, de bescherming van de privésfeer in beginsel een verbod rechtvaardigt van een ‘Versammlung’ van enige duur die direct voor de privéwoning van een prominente publieke figuur plaatsvindt. Dat de actievoerders met een dergelijke protestactie wellicht veel aandacht genereren – waarschijnlijk zijn ze daarop uit – is niet iets wat door het constitutionele recht wordt gewaarborgd.⁴⁷¹

In sommige gevallen dient de balans echter te worden opgemaakt in het voordeel van de demonstratievrijheid, namelijk indien het doel van de demonstratie een bepaalde locatie absoluut vereist. Het is dus niet zo dat in Duitsland protestacties bij de privéwoningen van politici integraal zijn verboden.⁴⁷²

Zo oordeelt het Verwaltungsgericht Berlin in 2012 dat artikel 8 GG geen ruimte laat aan een verbod op een ‘Versammlung’ bij de woning van de toenmalig burgemeester van Berlijn die erop is gericht om hem gedurende dertig minuten door middel van een vliegtuiggeluidssimulatie uit te leggen aan welke overlast de actievoerders in hun privéwoning zouden worden blootgesteld als de Berlijnse luchthaven Schönefeld zou worden uitgebreid.⁴⁷³ De feiten in die zaak zijn als volgt. De autoriteiten hebben de ‘Versammlung’ voor het huis van de burgemeester verboden en een alternatieve locatie aangewezen. Volgens de burgemeester prevaleren zijn persoonlijkheidsrechten als privépersoon in casu boven de ‘Versammlungsfreiheit’ van de actievoerders. Hij heeft immers recht op een onschendbare privéruimte waar hij zich kan terugtrekken. De actievoerders hebben daartoe geen toegang en zouden inbreuk op dit recht maken als zij hem zouden beïnvloeden door hem op die plaats aan psychologische druk te onderwerpen, aldus de burgemeester. De actievoerders betogen ten overstaan van de rechter echter dat hun actie tot doel heeft om de gevolgen van politieke actie voor de privésfeer van de demonstranten aan te tonen en was de locatie daarom van groot belang.⁴⁷⁴

De rechter oordeelt dat, alhoewel er gevaar bestaat voor de ‘öffentliche Sicherheit’ als de ‘Versammlung’ wordt gehouden op de door de organisator geplande wijze, de beperking disproportioneel is. Enerzijds is er sprake van een inbreuk van het persoonlijkheidsrecht van de burgemeester. Voor de veronderstelling van psychische druk is het volgens de rechter voldoende dat de burgemeester bij het betreden en verlaten diens woning niet aan de indruk kan ontsnappen die door de bijeenkomst wordt gewekt. Evenwel beperkt de voorwaarde de ‘Versammlungsfreiheit’ van de actievoerders op onnodige wijze, omdat die vrijheid van haar

⁴⁷⁰ E.M. Bredler, ‘*Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?*’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

⁴⁷¹ BVerfG 10 september 1987, *NJW* 1987, 3245, par. 4-8.

⁴⁷² E.M. Bredler, ‘*Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?*’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

⁴⁷³ VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

⁴⁷⁴ *Ibid*, par. 9-10.

communicatieve doel zou worden beroofd met de gestelde voorwaarde.⁴⁷⁵ Het doel van de ‘Versammlung’ kan eenvoudigweg niet worden bereikt door haar ver weg te houden van de privéruimte van de burgemeester. Het persoonlijkheidsrecht dwingt niet tot een dergelijke ver- gaande inperking van de ‘Versammlungsfreiheit’. Anders dan protestacties die geen direct ver- band houden met de privésfeer, is er naar het oordeel van de rechter in het onderhavige geval een dermate sterk verband tussen het doel van de ‘Versammlung’ en de woonomgeving van de burgemeester, dat de burgemeester gedurende een beperkte tijd van dertig minuten de akoestische aantasting van zijn woonomgeving moet dulden.

Was er sprake van een zodanig verband met de privésfeer bij de anti-coronamaatregelen (protest)acties bij (privé)woningen van (lokale) politici die zich gedurende de Covid-19-crisis voordeden, op grond waarvan de autoriteiten die acties hadden moeten dulden? Een Duitse rechtswetenschapper beantwoordt die vraag ontkennend. Autoriteiten hebben deze protestacties volgens haar in beginsel dus rechtmatig kunnen verbieden ter bescherming van de persoonlijkheidsrechten.⁴⁷⁶ Problematisch in de praktijk was evenwel dat van deze protestacties vaak geen kennis werd gegeven bij de autoriteiten, hetgeen volgens artikel 26 lid 2 VersG overigens voor de organisator/leider van de demonstratie een strafbaar feit oplevert.⁴⁷⁷ Dit maakte het voor de plaatselijke autoriteiten aanzienlijk lastiger om voorzorgsmaatregelen te nemen en – voor zover noodzakelijk –beperkingen op te leggen. In enkele gevallen zijn ‘Versammlungen’ die gericht waren tegen coronamaatregelen om die reden preventief verboden op basis van een algemeen bevel (‘Allgemeinverfügung’), inhoudende een samenscholingsverbod van enkele weken gericht op alle potentiële organisatoren en deelnemers die om een bepaalde reden op een bepaald tijdstip voor de woning van een bepaalde politicus een ‘Versammlung’ wilden houden.⁴⁷⁸

5.2 Engeland: beperkingen op basis van ‘public order’-wetgeving

Een bijzondere vorm van actievoeren bij de (privé)woning van een persoon vanwege zijn functie of werk betreft de zogenoemde ‘rooftop protests’ (dakprotesten) die zich enkele keren in Engeland hebben voorgedaan. Zo demonstren leden van de beweging Fathers 4 Justice in 2008 tweemaal in een maand op het dak van een woning van een politicus in Londen. Zij zijn daarbij gekleed als superhelden en rollen een spandoek uit. Tijdens het eerste protest verblijft een van de actievoerders meer dan 24 uur op het dak. De actievoerders zijn voor hun acties

⁴⁷⁵ Ibid, par. 27-28.

⁴⁷⁶ E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de. Zie ook Thiel & Schorlemer 2022 en C. Kornmeier, ‘Verbot von Demos vor Politiker-Häusern rechtens?’, *Tagesschau* 21 februari 2022, te raadplegen via: www.tagesschau.de.

⁴⁷⁷ Zie artikel 26 lid 2 van het Versammlungsgesetz. Zie bijv: SWR, ‘Corona-Demo vor Kretschmanns Haus: Mann muss 16.000 Euro zahlen’, 15 februari 2023, te raadplegen via: www.swr.de.

⁴⁷⁸ Thiel & Schorlemer 2022; E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de. Zie ook C. Kornmeier, ‘Verbot von Demos vor Politiker-Häusern rechtens?’, *Tagesschau* 21 februari 2022, te raadplegen via: www.tagesschau.de.

strafrechtelijk veroordeeld tot geldboetes en in een geval zelfs tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden.⁴⁷⁹ In 2012 houdt een van de actievoerders van Fathers 4 Justice wederom een rooftop protest, dit keer verkleed als de kerstman op het dak van een woning van een rechter in de buurt van Exeter.⁴⁸⁰

In Engeland – dat een ‘common law’-systeem kent en dus zowel wetgeving als rechtersrecht gebaseerd op precedenten kent – geeft de wet van oudsher geen bescherming aan het demonstratierecht. Met de in oktober 2000 in werking getreden Human Rights Act 1998 is hierin tot op zekere hoogte verandering in gekomen. Artikel 3 van die wet bepaalt dat alle nationale wetgeving voor zover mogelijk in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM moeten worden uitgelegd en volgens artikel 6 mogen overheidslichamen niet in strijd met EVRM-rechten handelen. In die zin draagt deze wet substantieel bij aan een verdere doorwerking van onder meer het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM en de bijbehorende beperkingensystematiek in de Engelse rechtsorde.⁴⁸¹

De Human Rights Act stelt evenwel niet dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering prevaleert boven andere, tegenstrijdige wettelijke bepalingen. De demonstratievrijheid kan in Engeland daarom in wezen als een negatieve vrijheid worden beschouwd: individuen zijn vrij om zich te gedragen zoals zij willen en zijn dus ook vrij om te demonstreren, maar enkel voor zover ‘the law’ daartoe de ruimte laat, dat wil zeggen voor zover zij daarbij geen gedrag vertonen dat niet is toegestaan.⁴⁸² Bij ‘the law’ gaat het in dit verband hoofdzakelijk om wetten die zien op de regulering van de openbare orde, daarin wordt echter niet gesproken over het recht om te demonstreren. Deze ‘public order’-wetten geven de autoriteiten betrekkelijk veel mogelijkheden om demonstraties te beperken.⁴⁸³

De ‘public order’-wet die die voor de reikwijdte en de beperkingsmogelijkheden van de demonstratievrijheid in Engeland in het bijzonder van belang is, is de Public Order Act 1986 (POA).⁴⁸⁴ Daarin zijn de bevoegdheden van de politie ten aanzien van demonstraties en demonstranten neergelegd, alsmede de verplichtingen waaraan demonstranten zich dienen te houden. De wet maakt hierbij een onderscheid tussen enerzijds statische ‘public assemblies’ en anderzijds ‘public processions’, zich voortbewegende demonstraties.⁴⁸⁵

Een ‘senior police officer’ is bevoegd een zich voortbewegende demonstratie (artikel 12 POA) of een statische demonstratie (artikel 14 POA) te beperken indien hij redelijkerwijs verwacht dat de demonstratie ‘(a) may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community, or (b) the purpose of the persons organising it is the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do’. Daarnaast is bepaald welke beperkingen kunnen worden opgelegd voor zover de twee hierboven genoemde doelcriteria hiertoe de ruimte

⁴⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Your Local Guardian, ‘Fathers 4 Justice campaigner jailed for Herne Hill MP home protest’, 13 november 2008, te raadplegen via: www.yourlocalguardian.co.uk en Daily Mail, ‘Second Fathers 4 Justice roof-top protest at Harriet Harman's house in a month’, 9 juli 2008, te raadplegen via: www.dailymail.co.uk.

⁴⁸⁰ Zie bijvoorbeeld Evening Standard, ‘Protester on judge’s roof’, 12 april 2012, te raadplegen via: www.standard.co.uk.

⁴⁸¹ Zie hierover uitgebreider Roorda 2016, p. 66-69 en 71-72.

⁴⁸² Salát 2015, p. 39.

⁴⁸³ Roorda 2016, p. 77.

⁴⁸⁴ Salát 2015, p. 19.

⁴⁸⁵ Roorda 2016, p. 69. Zie ook artikel 11-14 POA en *DPP/Jones* [2002] EWHC 110.

laten. Ten aanzien van zich voortbewegende demonstraties zijn dit de beperkingen die de ‘senior police officer’ noodzakelijk acht om de in artikel 12 lid 1 onder a en b POA bedoelde ‘disorder, damage, disruption or intimidation’ te voorkomen, zoals bijvoorbeeld ‘conditions as to the route of the procession or prohibiting it from entering any public place specified in the directions’. De politie beschikt hierin over een grote discretionaire ruimte.⁴⁸⁶ De beperkingen die ten aanzien van statische demonstraties kunnen worden opgelegd zijn meer gelimiteerd: ‘conditions as to the place at which the assembly may be (or continue to be) held, its maximum duration, or the maximum number of persons who may constitute it’. Bovendien moet de ‘senior police officer’ – evenals bij zich voortbewegende demonstraties – die beperkingen noodzakelijk achten om ‘disorder, damage, disruption or intimidation’ in de zin van artikel 14 lid 1 onder a en b POA te voorkomen.⁴⁸⁷

Indien de ‘chief officer of police’ redelijkerwijs meent dat het opleggen van beperkingen ex artikel 12 POA niet zal voorkomen dat zich voortbewegende demonstraties in een bepaald gebied zullen resulteren in ‘serious public disorder’, is hij verplicht om op grond van artikel 13 lid 1 POA de ‘council of the district’ te verzoeken om een integraal verbod van maximaal drie maanden van ‘all public processions (or any class of public procession so specified)’.⁴⁸⁸

Naast de preventieve beperkingen en verboden die een demonstratie als zodanig kunnen worden opgelegd, kent de Public Order Act 1986 ook bepalingen op grond waarvan repressief kan worden opgetreden tegen individuele betogers. Zo bepaalt artikel 4 lid 1 POA dat een persoon zich schuldig maakt aan een strafbaar feit indien hij in woord of daad bedreigend, grof of beledigend is naar een ander met als doel de ander het idee te geven dat hem geweld zal worden aangedaan. En ingevolge artikel 4a lid 1 POA is een persoon strafbaar als hij in woord of daad bedreigend, grof of beledigend is naar een ander met als doel om de ander lastig te vallen, te alarmeren of te verontrusten (‘harass, alarm or distress’), en dit doel zich ook verwezenlijkt. Daarnaast stelt artikel 5 van de POA het strafbaar om in woord of daad bedreigend te zijn, binnen het zicht of gehoor van een persoon, waarbij het waarschijnlijk is dat die persoon zich hierdoor lastiggevallen, gealarmeerd of verontrust voelt.

Verder kunnen protestacties op het privéterrein van een persoon ervrederebreuk opleveren. Tegen ervrederebreuk kan zowel privaatrechtelijk – door de eigenaar zelf – als strafrechtelijk worden opgetreden. Zo kan er sprake zijn van ‘aggravated trespassing of een trespassory assembly’.⁴⁸⁹ Het strafbare feit van ‘aggravated trespass’, neergelegd in artikel 68 van de Criminal Justice and Public Order Act 1994, doet zich voor op het moment dat een persoon die zich op het privéterrein van een ander bevindt opzettelijk iets doet om personen die een wettige activiteit uitoefenen te hinderen, verstoren of intimideren met als doel om hen ervan te weerhouden die activiteit uit te oefenen.⁴⁹⁰ Deze persoon kan dan van het terrein worden verwijderd.⁴⁹¹ Van een ‘trespassory assembly’ – beschreven in artikel 14a van de POA – is sprake indien de hoofdcommissaris van politie (‘chief officer of police’) redelijkerwijs van mening is dat er een bijeenkomst zal worden gehouden op een plaats waartoe het publiek geen of slechts

⁴⁸⁶ Driscoll 1987, p. 286.

⁴⁸⁷ Mead 2010, p. 188; Roorda 2016, p. 160.

⁴⁸⁸ Voor de ‘City of London’ geldt een afwijkend regime, zie artikel 13 lid 4 POA.

⁴⁸⁹ Zie artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994* en artikel 14A van de *Public Order Act 1986*.

⁴⁹⁰ Zie artikel 68 lid 1 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994*.

⁴⁹¹ Zie artikel 69 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994*.

beperkte toegang heeft, en de bijeenkomst (a) zonder toestemming van de eigenaar van de grond zal worden gehouden of de grenzen van de toestemming zal overschrijden, en (b) ertoe kan leiden dat (i) het leven van de gemeenschap ernstig wordt verstoord, of (ii) er aanzienlijke schade zal worden toegebracht aan grond of een gebouw of monument daarop van historisch, architectonisch, archeologisch of wetenschappelijk belang. De hoofdcommissaris van de politie kan de districtsraad ('council of the district') dan verzoeken om een verbod op het houden van bijeenkomsten op die plaats, gedurende een bepaalde periode.⁴⁹²

Daarnaast is het lastigvallen ('harassment') van een persoon in de buurt van zijn of haar woning strafbaar gesteld in artikel 42 en 42A van de Criminal Justice and Police Act 2001 (CJPOA). Ingevolge artikel 42 CJPOA kan een politieambtenaar een aanwijzing geven aan een persoon die zich in de nabijheid van een woning van een andere persoon bevindt, indien de politieambtenaar op redelijke gronden meent dat de aanwezigheid van de persoon als doel heeft om de bewoner ervan te overtuigen iets (niet) te doen en de aanwezigheid van die persoon ertoe leidt of kan leiden dat de bewoner zich lastiggevallen, gealarmeerd of verontrust voelt. Een dergelijke aanwijzing kan onder andere een verplichting betreffen om de omgeving van de woning te verlaten en niet terug te keren binnen een door de politieambtenaar vastgestelde termijn van maximaal drie maanden.⁴⁹³ Actievoerders die na een dergelijk bevel bijvoorbeeld terugkeren zijn strafbaar, ook als het een vreedzaam protest betreft waarmee de bewoner niet wordt lastiggevallen.⁴⁹⁴ Artikel 42A CJPOA stelt het daarnaast strafbaar om dergelijk gedrag – het lastigvallen, alarmeren of verontrusten van een persoon in de buurt van zijn of haar woning – te vertonen.

Afsluitend staan wij kort stil bij de Protection from Harassment Act 1997 (PFHA), een wet die de autoriteiten eveneens inzetten bij protestacties. Hoewel de wet is ingevoerd om 'stalking' te voorkomen, is het bereik van de wet groot en omvat het allerhande gedragingen.⁴⁹⁵ Artikel 1 lid 1 PFHA bepaalt dat een persoon geen gedrag mag vertonen dat: (a) neerkomt op intimidatie van een ander, en (b) de persoon weet of zou moeten weten dat dit neerkomt op intimidatie van die ander. Artikel 2 PFHA stelt dit gedrag strafbaar. Komt het gedrag neer op 'stalking' – daaronder valt onder meer het volgen of contact leggen met een persoon of het rondhangen op een publieke of private plaats –⁴⁹⁶ dan is dit strafbaar op basis van artikel 2A PFHA. De Protection from Harassment Act 1997 biedt de mogelijkheid voor vermeende slachtoffers om tegen een feitelijke of vermoedelijke schending van artikel 1 PFHA een civiele vordering ('civil proceedings') in te stellen, waarvoor zij een schadevergoeding kunnen ontvangen. Ook kan de rechtbank een bevel ('injunction') toekennen waarin de gedaagde wordt gevorderd zich te weerhouden van het intimiderende gedrag. Het overtreden daarvan is een strafbaar feit.⁴⁹⁷

Dergelijke 'injunctions' worden dikwijls verkregen om protestacties te weren: 'protest injunctions'.⁴⁹⁸ In geval van bijvoorbeeld privaatrechtelijke ervrederebreuk wordt er vaak een 'injunction' op privaatrechtelijke grondslag verkregen, maar dit is ook mogelijk voor particuliere

⁴⁹² Zie artikel 14A van de *Public Order Act 1986*.

⁴⁹³ Zie artikel 42 lid 4 van de *Criminal Justice and Police Act 2001*.

⁴⁹⁴ Mills 2012, p. 42.

⁴⁹⁵ Mead 2013; Mills 2015.

⁴⁹⁶ Artikel 2A lid 3 PFHA geeft verschillende voorbeelden van gedrag dat kan leiden tot stalking.

⁴⁹⁷ Zie artikel 3 PFHA.

⁴⁹⁸ Vanderman 2023.

overlast of hinder ('private nuisance'), wanneer een eigenaar van een terrein door een protestactie de toegang tot dat terrein bijvoorbeeld wordt ontzegd.⁴⁹⁹

Met de Public Order Bill 2023 – een wet die vergaande maatregelen mogelijk maakt in geval van 'zeer verstorende protestacties, zoals het zich vastplakken aan de snelweg' – wordt het bovendien mogelijk voor een minister ('Secretary of State') om een civiele procedure aan te spannen tegen demonstranten, en een 'injunction' te verkrijgen waarmee het actievoerders wordt verboden om gedrag te vertonen dat overlast of hinder voor een persoon kan veroorzaken, of de openbare veiligheid ernstig in gevaar kan brengen.⁵⁰⁰

5.3 De Verenigde Staten van Amerika: het verbieden van 'targeted residential picketing'

In de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS), dat net als Engeland een 'common law'-systeem kent, beschermt het Eerste Amendement – in 1791 aan de Amerikaanse Grondwet toegevoegd – zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van vreedzame vergadering.⁵⁰¹ Het Eerste Amendement maakt, anders dan in Engeland, geen onderscheid tussen een voortbewegende of statische bijeenkomst, dan wel tussen een bijeenkomst die binnen of buiten plaatsvindt.⁵⁰²

Het niveau van bescherming hangt met name af van het soort 'forum' waartoe men toegang zoekt. De 'traditionele publieke fora', zoals openbare wegen en parken, komen vanwege hun historische rol als plaatsen voor discussie en debat het meeste bescherming toe.⁵⁰³ De mogelijkheden om de vrijheid van meningsuiting op dergelijke fora te beperken zijn daarom zeer beperkt, en mogen niet op de inhoud van de demonstratie zien: '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.''⁵⁰⁴ In beginsel kan er in openbare ruimten enkel een redelijke beperking worden opgelegd 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 voldoende ruimte laat aan alternatieve wijzen van communicatie ('leave open ample alternative channels for communication of the information').⁵⁰⁵

⁴⁹⁹ Ibid, p. 10-11. Zie ook *HS2/Persons Unknown* [2022] EWHC 2360 (KB), par. 85 (Knowles J); *Ineos Upstream/Persons Unknown* [2017] EWHC 2945 (Ch), par. 41 (Morgan J); *Cuadrilla Bowland v Persons Unknown* [2020] 4 WLR 29 (CA) (Leggatt LJ), par. 13.

⁵⁰⁰ Zie artikel 18-19 van de *Public Order Bill 2023*.

⁵⁰¹ Het Eerste Amendement ('First Amendment') luidt als volgt: 'Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.'

⁵⁰² Salát 2015, p. 26-27.

⁵⁰³ Ibid, p. 27-28. Zie o.a. ook *McCullen/Coakley* [2014] 573 U.S. 464, p. 8 en *Hague/CIO* [1939], 307 U.S. 496, 307 U.S. 515.

⁵⁰⁴ *McCullen/Coakley* [2014] 573 U.S. 464, p. 9; *Erznoznik v. Jacksonville* [1975], 422 U.S. 205, 209; Swart & Roorda 2021, p. 217.

⁵⁰⁵ Ibid; *Clark v. Community for Creative Non-Violence* [1984], 468 U.S. 288, 293; Salát 2015, p. 79.

In de VS bestaan er verschillende lokale verordeningen ('local ordinances') die 'targeted residential picketing' verbieden: het actievoeren voor specifieke woningen.⁵⁰⁶ In beginsel geldt in dergelijke gevallen dat 'niet-gerichte demonstraties' worden beschermd, maar dat 'gerichte demonstraties' ('focused picketing') op een inhoudsneutrale manier kunnen worden gereguleerd, mits 'narrowly tailored to a significant governmental interest such as tranquillity of the home, and – in a somewhat strained meaning – prevention of a captive audience'.⁵⁰⁷ In het arrest *Frisby/Schultz* uit 1988 over een lokale verordening waarin een verbod op protestacties gericht op woningen is opgenomen, overweegt het Amerikaanse Hooggerechtshof:

'Although in many locations, we expect individuals simply to avoid speech they do not want to hear, (...) the home is different. 'That we are often 'captives' outside the sanctuary of the home and subject to objectionable speech ... does not mean we must be captives elsewhere'. (...) Instead, a special benefit of the privacy all citizens enjoy within their own walls, which the State may legislate to protect, is an ability to avoid intrusions. Thus, we have repeatedly held that individuals are not required to welcome unwanted speech into their own homes, and that the government may protect this freedom.'⁵⁰⁸

Gelet op de onmogelijkheid om dergelijke demonstraties in de woning te ontwijken, kan het stellen van beperkingen volgens het Hooggerechtshof dus gerechtvaardigd zijn – zelfs als het een publiek forum als een straat betreft. In deze zaak wordt de verordening derhalve niet in strijd geacht met het Eerste Amendement: de verordening is inhoudsneutraal en laat voldoende ruimte aan alternatieve wijzen van communicatie, omdat het verbod enkel betrekking heeft op het demonstreren voor een specifieke woning en niet op het demonstreren in de gehele woonwijk.⁵⁰⁹ Ook dient de verordening volgens het Hof een relevant overheidsdoel, namelijk de bescherming van de privacy in woningen. Het Hooggerechtshof haalt daartoe een eerdere uitspraak aan: 'The State's interest in protecting the wellbeing, tranquility, and privacy of the home is certainly of the highest order in a free and civilized society'.⁵¹⁰

De 'targeted residential picketing'-verboden worden in de VS op verschillende wijzen vormgegeven. Er bestaan verordeningen die meer in het algemeen verbieden om voor of in de nabijheid van een woning te demonstreren, zoals: 'It is unlawful for any person to engage in picketing before or about the residence or dwelling of any individual in the town'.⁵¹¹ Andere veror-

⁵⁰⁶ Het zoeken op 'targeted residential picketing' in codelibrary.amlegal.com/search resulteert in een zeer groot aantal verordeningen waarin deze verboden zijn opgenomen. Zie bijvoorbeeld: Holladay, UT Code of Ordinances, hoofdstuk 10.34 over 'targeted residential picketing' codelibrary.amlegal.com/codes/holladayut/latest/holladay_ut/0-0-0-5834. Op statelijk niveau wordt er in Alabama ook een dergelijk verbod ingevoerd, zie: J. Stephenson, 'Alabama Senate approves bill restricting protesting at residences', *Alabama Reflector* 3 mei 2023, te raadplegen via: www.alabamareflector.com.

⁵⁰⁷ Salát 2015, p. 263.

⁵⁰⁸ *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474. Zie ook *Cohen/California* [1971], 403 U.S. 15, 403 U.S. 21-22 en *Rowan/Post Office Dept.* [1970], 397 U.S. 728, 397 U.S. 738. Zie ook Salát 2015, p. 262.

⁵⁰⁹ *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474; Salát 2015, p. 262-263.

⁵¹⁰ *Carey/Brown* [1980], 447 U.S. at 447 U.S. 471; *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474.

⁵¹¹ Artikel 66-3 Melbourne Beach, Florida Code of Ordinances, zie: codelibrary.amlegal.com/codes/melbournebeach/latest/melbournebeach_fl/0-0-0-20192. Zie bijvoorbeeld ook: artikel 537.25 Euclid OH Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/euclid/latest/euclid_oh/0-0-0-7675.

deningen verbieden het om bijvoorbeeld binnen honderd voet (circa dertig meter) van de erf-grens van die woning te demonstreren.⁵¹² Veel van deze verboden worden geïntroduceerd door een uitgebreide beschrijving van het doel van het verbod. Een voorbeeld:

‘The city has an interest in safeguarding the right of its residents to enjoy, in their home and dwelling, a feeling of well-being, tranquility, and privacy. The City Council finds that targeted residential picketing in front of or about a residential dwelling causes emotional distress to the dwelling occupants, obstructs and interferes with the free use of public rights-of-way, and has as its object the harassment of the dwelling occupants. The City Council further finds that, without resorting to targeted residential picketing, ample opportunities otherwise exist for those desiring to exercise constitutionally-protected freedom of speech and expression.’⁵¹³

Kortom, de vrijheid van meningsuiting kan in de VS in beginsel worden beperkt ten behoeve van de bescherming van privacy in de woning – mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Overigens is het in de VS tevens op federaal niveau verboden om te demonstreren voor de woning van een rechter, jurylid, getuige of gerechtsfunctionaris, met de bedoeling om deze persoon te beïnvloeden dan wel de rechtsbedeling te verstoren.⁵¹⁴

5.4 Nieuw-Zeeland: *Brooker/Police* en de grens met strafbaarheid

Tot slot bespreken wij een voor ons onderzoek interessante uitspraak van het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland van 4 mei 2007, *Brooker/Police*.⁵¹⁵ Voordat we dit doen, is het relevant om kort iets op te merken over het rechtssysteem van Nieuw-Zeeland en de plaats van het demonstratierecht daarin.

Nieuw-Zeeland kent net als Engeland en de Verenigde Staten van Amerika een ‘common law’-systeem. De twee primaire rechtsbronnen van Nieuw-Zeeland zijn de door het parlement aangenomen wetten en het op precedentes gebaseerde ‘rechtensrecht’. In 1990 is de New Zealand Bill of Rights Act (NZBORA) ingevoerd, waarin zowel het demonstratierecht als het recht op vrijheid van meningsuiting ligt verankerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is daarentegen niet opgenomen in de NZBORA. De NZBORA heeft niet de status van een constitutie, zoals de Bill of Rights in de VS. Net als de Human Rights Acts 1998 in Engeland heeft het de status van een ‘normale’ wet. Om die reden kunnen wetten niet vanwege strijd met de NZBORA ongeldig worden verklaard.⁵¹⁶

De uitspraak in de zaak *Brooker/Police* van het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland ziet op een eenmensactie bij de woning van een politieambtenaar. De eiser, Brooker, is van mening

⁵¹² Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 11 Morgan County, UT Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/morgancountyut/latest/morgancounty_ut/0-0-0-1495 of hoofdstuk 8 Lehi, UT Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/lehiut/latest/lehi_ut/0-0-0-5991.

⁵¹³ Artikel 613.01 Shorewood, MN Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/shorewood/latest/shorewood_mn/0-0-0-14985.

⁵¹⁴ Zie: 18 U.S. Code § 1507.

⁵¹⁵ *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30. Zie voor een link naar de uitspraak: www.courtsofnz.govt.nz/assets/cases/2007/allistairpatrickbrookervthepolice_000.pdf

⁵¹⁶ Paciocco 1990, p. 353.

dat de politieambtenaar in kwestie onrechtmatig jegens hem heeft gehandeld door zijn huis te doorzoeken op basis van een huiszoekingsbevel en omdat de politieambtenaar daarbij ten doel zou hebben gehad om hem lastig te vallen. Daarop is deze Brooker in de nabijheid van de woning van de politieambtenaar een protestactie gestart. Nadat de politieambtenaar te kennen geeft dat ze (het betreft een vrouw) wil dat hij vertrekt, verplaatst Brooker zijn protestactie naar een groenstrook bij de weg waaraan de woning is gelegen. Hij maakt daarbij gebruik van een bord dat naar de weg is gericht met daarop de tekst ‘no more bogus warrants’, en zingt onder begeleiding van zijn gitaar teksten als ‘Freedom from unreasonable search and seizure’ en ‘Too many bogus warrants, no more malicious prosecutions’. De politie geeft hem vervolgens te kennen dat als hij niet weggaat, hij zal worden gearresteerd wegens intimidatie. Brooker weigert te vertrekken. Daarop deelt de politie hem mee dat als hij zijn auto niet van het trottoir haalt, deze zal worden weggesleept. Brooker verplaatst daarop zijn auto en keert vervolgens terug om verder te gaan met zijn protestactie in de nabijheid van de woning van de politieambtenaar. Nadat hem voor de tweede keer wordt gevraagd te vertrekken en hij daar wederom geen gevolg aan geeft, wordt hij door de politie aanhouden op verdenking van intimidatie.⁵¹⁷

De politieambtenaar klaagt in haar getuigenis niet zozeer over de protestactie van Brooker, maar met name over zijn aanwezigheid in de nabijheid van haar woning. Het heeft haar geschokt om hem daar te zien, terwijl hij daar volgens haar geen reden toe heeft gehad om bij haar woning actie te voeren. Zijn aanwezigheid bij haar woning was op zichzelf al intimiderend en heeft haar belemmerd in haar normale dagelijkse leven.⁵¹⁸

Aanvankelijk wordt Brooker strafrechtelijk vervolgd voor het zich ophouden met het doel om te intimideren (‘loitering with intent to intimidate’), maar de aanklacht wordt later gewijzigd in het begaan van wanordelijk gedrag op een openbare plaats (‘behaving in a disorderly manner in a public place’) in de zin van artikel 4 lid 1 sub a van de Summary Offences Act 1981. In eerste aanleg veroordeelt de rechter hem voor dit feit en legt een boete van driehonderd dollar op. Daarbij overweegt de rechter dat een politieambtenaar buiten diensttijd dient te worden beschouwd als ‘an ordinary member of the public’. Een redelijk denkend mens zou het actievoeren bij de woning van de politieambtenaar als te vergaand beschouwen. Het doel van Brooker is geweest ‘to shame, annoy and harass the constable’, door de buurt waar de politieambtenaar woonachtig is te wijzen op, in zijn ogen, haar onrechtmatige handelen. Zijn acties vormen een aantasting van de erkende normen van goed gedrag op een openbare plaats en komen neer op verstoring van de openbare orde, aldus de rechtbank in eerste aanleg.

In hoger beroep bevestigen zowel de High Court (in 2003) als de Court of Appeal (in 2004) deze uitspraak.⁵¹⁹ Zij achten het daarbij van doorslaggevend belang dat de actie zich heeft voorgedaan in een woonwijk. Beide gerechten citeren in hun uitspraak precedentes die zijn geweest nog voor de invoering van de New Zealand Bill of Rights Act 1990 (NZBORA). Volgens beide hoger-beroeprechters staat de NZBORA en de daarin neergelegde vrijheid van meningsuiting

⁵¹⁷ Ibid, par. 13-14.

⁵¹⁸ Ibid, par. 15.

⁵¹⁹ *Brooker/Police* (High Court, Greymouth, CR1 2003-418-000004, 16 October 2003, John Hansen J); *R/Brooker* (2004) 22 CRNZ 162 (Court of Appeal).

echter niet aan de veroordeling in de weg, omdat die vrijheid in de aangehaalde zaken voldoende is gewaarborgd.⁵²⁰ Bovendien dient – zo overwegen zij – dient de vrijheid van meningsuiting in de onderhavige zaak te worden afgewogen tegen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁵²¹ Omdat het niet in de eerste plaats het doel van Brooker is geweest om zijn recht op de vrijheid van meningsuiting uit te oefenen, maar om de politieambtenaar lastig te vallen, is de veroordeling voor wanordelijk gedrag volgens de High Court en de Court of Appeal gerechtvaardigd. De Court of Appeal overweegt daarbij als volgt:⁵²²

‘The techniques which the appellant employed (display of a placard, the use of a guitar and singing and chanting) no doubt are common enough incidents of protest action (and indeed busking) but his actions in targeting a single individual at her home lie outside the range of accepted or recognised protest actions. Indeed they can be seen as more aligned with a rather different course of conduct, regrettably all too common, in which disaffected people set out to harass individuals in ways which are sometimes explicitly or implicitly threatening. In reaching this conclusion we note that the appellant knew that the policewoman had just come off night duty, he knocked on her door to ensure that she was there and his purpose was to harass and annoy her.’⁵²³

Brooker gaat vervolgens in cassatieberoep bij het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland, waar hij meer succes heeft. Dit Hof acht zijn klacht gegrond. De veroordeling wordt derhalve ongedaan gemaakt. Daarbij overweegt het Hof dat het gedrag van Brooker, gezien in het licht van de vrijheid van meningsuiting, de drempel van een strafrechtelijke veroordeling voor wanordelijk gedrag niet haalt. Een van de rechters overweegt daarbij dat in het licht van de vrijheid van meningsuiting pas sprake is van wanordelijk gedrag, indien dit gedrag het normale functioneren van het leven in de omgeving van de plaats aanzienlijk verstoort (‘substantially disturbs the normal functioning of life in the environs of that place’).⁵²⁴ Omvat een (protest)actie een meningsuiting, dan is het niet voldoende dat die (protest)actie de gevoelens van de aangesprokene irriteert of zelfs kwetst.⁵²⁵ Omdat de protestacties van Brooker geen daadwerkelijke bedreiging vormden voor de openbare orde, maar de alleen een zekere mate van hinder veroorzaakten in de privésfeer van de politieambtenaar, was een veroordeling voor wanordelijk gedrag niet gerechtvaardigd.⁵²⁶

Twee van de vijf cassatierechters van het Hooggerechtshof hebben in deze zaak een afwijkende opvatting, een zogenoemde ‘dissenting opinion’. In hun ‘dissenting opinions’ wijzen zij er met name op dat de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de afweging van de verschillende belangen die in de onderhavige zaak spelen tot een ander oordeel hadden moeten leiden. Het recht om actie te voeren moet worden afgewogen tegen het publieke belang om de orde te bewaren, maar ook tegen ‘the interest of New Zealand

⁵²⁰ *R/Brooker* (Court of Appeal), par. 28. Zie ook *Brooker/Police* (High Court), par. 20.

⁵²¹ *R/Brooker* (Court of Appeal), par. 29. Zie Geddis 2008, p. 122.

⁵²² *R/Brooker* (Court of Appeal), par. 31 en *Brooker/Police* (High Court), par. 24.

⁵²³ *R/Brooker* (Court of Appeal), par. 30-31, zie ook *Brooker/Police* (Supreme Court) (Elias CJ), par. 21.

⁵²⁴ *Brooker/Police* (Supreme Court) (Elias CJ), par. 24. Zie ook Geddis 2008, p. 123.

⁵²⁵ *Brooker/Police* (Supreme Court) (Elias CJ), par. 31.

⁵²⁶ Zie Geddis 2008, p. 123.

citizens to be free from intrusions into their home environment'.⁵²⁷ Een van de cassatierechters met een 'dissenting opinion' overweegt daarbij dat alhoewel het doelwit van de actie een politieambtenaar is, zij in haar privéleven de rechten van een gewone burger geniet, en het recht heeft om gevrijwaard te blijven van een ongewenste fysieke inbreuk op haar persoonlijke levenssfeer in haar woning.⁵²⁸ Dat Brooker de politieambtenaar opzettelijk bij haar woning heeft opzocht op een tijdstip waarvan hij wist dat zij op dat moment thuis probeerde te rusten, betekent dat hij haar feitelijk dwong om zijn boodschap aan te horen ('forcing her to be a 'captive audience' for his message'), hetgeen veel verder zou gaan dan wat een burger in zijn of haar woonomgeving zou moeten tolereren.⁵²⁹

De andere 'dissenter' voegt hieraan toe dat een belangenafweging in deze casus had moeten uitwijzen dat de uiting van Brooker niet bijzonder veel bescherming toekomt 'as it did not present any compelling message or serve any real, socially valuable purpose.' Aan de andere kant moet aan de waarde om alleen te worden gelaten in de beslotenheid van de woning aanzienlijk gewicht worden toegekend: 'the sanctity of the home, and the family in the home, is to be respected.' Daarom meent deze cassatierechter in zijn 'dissenting opinion' dat het gedrag van Brooker als wanordelijk aangemerkt had moeten worden en zijn veroordeling in stand had moeten blijven.⁵³⁰

'The fabric of our democratic and civil society would lose nothing if the right to freedom of expression were required to give way to a reasonable recognition of privacy and the interest of being let alone in the seclusion of the home. Indeed, I believe that society would be all the stronger in being prepared to protect the sanctity of the home.'⁵³¹

Kortom, het Nieuw-Zeelandse Hooggerechtshof oordeelt in *Brooker/Police* dat het recht van Brooker om zijn grief rechtstreeks aan de vermeende oorzaak ervan kenbaar te maken, inhoudt dat de daardoor veroorzaakte hinder niet strafrechtelijk kan worden bestraft. De twee 'dissenters' zijn echter van oordeel dat het belang van de politieambtenaar om in haar woning met rust gelaten te worden zwaarder weegt dan het recht van Brooker om zijn gekozen vorm van protest uit te voeren. Een strafrechtelijke sanctie zou volgens hen passend zijn, nu Brooker de politieambtenaar heeft opgezocht op het moment dat zij op zoek was naar rust.⁵³² De vijf cassatierechters zijn het over in elk geval één ding wel met elkaar eens: in zaken als deze komt het aan op een contextuele afweging, waarbij de omstandigheden van het geval van cruciaal belang zijn.⁵³³

⁵²⁷ *Brooker/Police* (Supreme Court) (McGrath J), par. 129.

⁵²⁸ *Ibid*, par. 123.

⁵²⁹ *Ibid*, par. 146; Geddis 2008, p. 124.

⁵³⁰ *Brooker/Police* (Supreme Court) (Thomas J), par. 255-273, 275.

⁵³¹ *Ibid*, par. 276.

⁵³² Geddis 2008, p. 127-128.

⁵³³ *Ibid*, p. 127; *Brooker/Police* (Supreme Court) (Elias CJ), par. 42; (Blanchard J), par. 64; (Tipping J), par. 92; (McGrath J), par. 133; (Thomas J), par. 183.

6 CONCLUSIE

In dit concluderende hoofdstuk geven we antwoord op de in de inleiding gestelde centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre bestaat de noodzaak om, binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet, (lokale) autoriteiten uit te rusten met verdergaande beperkingsmogelijkheden dan ons huidige recht biedt ten aanzien van (protest)acties waarbij een of meer personen een (veelal onaangekondigd en ongewenst) bezoek brengen aan de woning van degene(n) waartegen de (protest)actie is gericht?

Voor de beantwoording van deze vraag hanteren we drie stappen.

Allereerst – bij de eerste stap – geven wij in paragraaf 6.1 een beknopt overzicht van de mogelijkheden die het huidige instrumentarium biedt om (protest)acties bij (privé)woningen van personen vanwege hun functie of werk te beperken, te verbieden of anderszins tegen te gaan. In wezen behelst deze paragraaf een samenvatting van hoofdstuk 3, waarin dit instrumentarium uitgebreid aan de orde is gekomen. Het overzicht valt uiteen in twee delen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie waarin de (protest)actie wel valt onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie (6.1.1) en de situatie waarin dit niet het geval is (6.1.2).

Vervolgens gaan wij in paragraaf 6.2 na of er een noodzaak bestaat om het bestaande beperkingsinstrumentarium uit te breiden. We baseren ons hierbij met name op het verdragsrechtelijke onderzoek zoals gedaan in hoofdstuk 2 en de verkennende empirische analyse van de Nederlandse rechtspraktijk in hoofdstuk 4. Waar relevant komt in deze paragraaf ook het onderzoek naar de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen in enkele andere landen in hoofdstuk 5 aan bod.

Tot slot bespreken wij in paragraaf 6.3 enkele uitbreidingsmogelijkheden die een uitkomst zouden kunnen bieden indien wordt overgegaan tot verruiming van het instrumentarium. We laten ons hierbij inspireren door hoofdstuk 4 (empirische analyse) en hoofdstuk 5 (aanpak in andere landen). Deze paragraaf valt evenals paragraaf 6.1 uiteen in twee delen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen uitbreidingsmogelijkheden voor de situatie waarin de (protest)actie wel valt onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting (6.3.1 en 6.3.2) en voor de situatie waarin dit niet aan de orde is (6.3.3). In de eerstgenoemde situatie dienen uitbreidingen van het beperkingsinstrumentarium vanzelfsprekend in overeenstemming te zijn met de eisen die de Grondwet en mensenrechtenverdragen – meer specifiek de artikelen 7/9 Gw en 10/11 EVRM – hieraan stellen. Om die reden komt het in hoofdstuk 2 uiteengezette grondwettelijke en verdragsrechtelijke bij dit onderdeel ook kort in beeld.

6.1 Het bestaande instrumentarium

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat er een breed palet bestaat aan (met name) strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in geval van (protest)acties bij (privé)woningen van personen vanwege hun functie of werk zouden kunnen worden aangewend. Voor een overzicht van deze bevoegdheden verwijzen wij naar de tabel in paragraaf 3.8 van dit onderzoek.

In deze paragraaf ligt de focus op de meest voor de hand liggende instrumenten die bij dergelijke (protest)acties kunnen worden aangewend. We maken daarbij onderscheid tussen de situatie waarin een protestactie bij een woning valt onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie (6.1.1) en de situatie waarin de actie niet hieronder valt (6.1.2).

6.1.1 *Instrumentarium bij protestacties die vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting*

Indien een protestactie bij de (privé)woning de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie in de zin van de artikelen 7/9 Gw en 10/11 EVRM toekomt – zie hiervoor uitgebreider paragrafen 2.1 en 2.2 van dit onderzoek – dan zijn er in beginsel minder instrumenten voor handen dan indien de actie die bescherming niet toekomt. In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten die bij beschermde protestacties bij (privé)woningen kunnen worden aangewend.

6.1.1.1 *Bestuursrechtelijk instrumentarium*

Als er sprake is van een protestactie die valt onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie – dat is in de regel het geval indien een protestactie bij een (privé)woning vreedzaam verloopt –, dan kan de burgemeester het gedrag van de actievoerders voor zover noodzakelijk reguleren op grond van zijn bevoegdheden die hem in de Wet openbare manifestaties zijn toegekend (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.3 van dit onderzoek). De inzet van andere bestuursrechtelijke (burgemeesters)bevoegdheden, zoals die in de Gemeentewet of de Algemene Plaatselijke Verordening, is in dat geval in beginsel uitgesloten (zie de paragrafen 3.4 en 3.5 van dit onderzoek). Bestuurlijke ophouding – en het onderdeel bestuurlijke verplaatsing hiervan – in de zin van artikel 176a Gemw komt pas in beeld als de actievoerders weigeren gevolg te geven aan een op de Wet openbare manifestaties gebaseerde beëindigingsopdracht. Dan kan de burgemeester een noodbevel geven. Weigeren de demonstranten vervolgens om gevolg te geven aan dit door de burgemeester gegeven noodbevel waarin deze opdracht wordt herhaald, pas dan kan worden overgegaan tot bestuurlijke verplaatsing (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.4.4).

De Wet openbare manifestaties kent geen specifieke bevoegdheid om demonstraties bij (privé)woningen te beperken, noch om demonstraties te beperken ter bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM. Zoals in paragraaf 3.3 van dit onderzoek is uiteengezet, kan de burgemeester op grond van de artikelen 5-7 Wom een demonstratie bij een (privé)woning uitsluitend beperken – of in een uiterst geval verbieden/beëindigen – als een van de drie beperkingsgronden in de zin van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom dit vordert: de bescherming van de gezondheid, het belang van het

verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Deze beperkingsgronden dienen restrictief te worden geïnterpreteerd.⁵³⁴

Uit de wetsgeschiedenis is evenwel af te leiden dat de uitleg van het wanordelijkhedenbegrip wordt beïnvloed door de context: de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden. Deze grens kan volgens de wetgever eerder zijn bereikt in de nabijheid van onder andere gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen.⁵³⁵ Volgens de rechtspraak betreft een abortuskliniek bijvoorbeeld een plaats waar ter voorkoming van wanordelijkheden zwaardere eisen kunnen worden gesteld.⁵³⁶

Gelet op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dat in het gedrang kan komen bij protestacties bij privéwoningen van personen vanwege hun functie of werk, menen wij dat privéwoningen eveneens zijn aan te merken als plaatsen waar eerder de noodzaak kan bestaan om in te grijpen dan op andere openbare plaatsen. Voorwaarde is dat de drempel van een of meer van de restrictief te interpreteren legitieme doelen is gehaald. Dat geldt in het bijzonder als bij die woning een protestactie wordt gehouden die zich richt tegen personen die daar wonen. Bij een privéwoning dient een bepaalde orde en rust te heersen, in hogere mate dan op andere openbare plaatsen. Het belang van rust en privacy in de woning – ‘the wellbeing, tranquility and privacy of the home’ – wordt eveneens erkend in de in hoofdstuk 5 aangehaalde rechtspraak in Duitsland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland.⁵³⁷ Bestaat er bijvoorbeeld een concrete vrees dat er tijdens de demonstratie strafbare feiten zullen worden gepleegd, zoals bedreiging, vernieling of erfvredebreuk, dan kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 Wom ter voorkoming van wanordelijkheden beperkingen en voorschriften stellen.

Hierbij kan – in lijn met de gehanteerde beperkingen bij Nederlandse abortusklinieken, maar ook in lijn met ‘targeted residential picketing’-verboden in de Verenigde Staten van Amerika en demonstratieverboden voor specifieke woningen in Duitsland – worden gedacht aan een locatiebeperking, waarbij de demonstranten aan de overkant van de straat dan wel op een bepaald aantal meters afstand dienen te staan. Telkens dient daarbij rekening te worden gehouden met het *sight and sound*-criterium, dat inhoudt dat de autoriteiten zich dienen in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.⁵³⁸ Gelet hierop kunnen locatievoorschriften waarbij demonstranten zich bijvoorbeeld (minimaal) vijfhonderd meter van de door hen gewenste plaats van demonstratie dienen te bevinden problematisch zijn vanwege de disproportionaliteit van de maatregel.

Houdt een demonstrant zich niet aan een dergelijk locatievoorschrift of aan een andere door de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties gestelde beperking van de demonstratievrijheid, dan is diegene strafbaar op grond van artikel 11 Wom.

⁵³⁴ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

⁵³⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

⁵³⁶ Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

⁵³⁷ Zie bijvoorbeeld OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 2659, 2660, par. 9; *Carey/Brown* [1980], 447 U.S. at 447 U.S. 471; *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474; *Brooker* (Supreme Court) (McGrath J en Thomas J), par. 129, 255-273, 275.

⁵³⁸ Zie 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.

Een verbod (artikel 5 lid 1 Wom) op of een beëindiging (artikel 7 Wom) van de demonstratie is in beginsel niet aan de orde. Pas als minder vergaande maatregelen, zoals het stellen van voorschriften en beperkingen vooraf (artikel 5 lid 1 Wom) of het geven van aanwijzingen tijdens de demonstratie (artikel 6 Wom), ontoereikend zijn, kan een verbod of beëindiging gerechtvaardigd zijn. Een verbod of beëindiging is met andere woorden een *ultimum remedium*.⁵³⁹

Als een demonstratie plaatsvindt op een andere dan openbare plaats, bijvoorbeeld op een (privé)erf of in een besloten lokaal of woning, dan heeft de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties uitsluitend de bevoegdheid om tijdens (en dus niet voorafgaand aan) de demonstratie op te treden door haar te beëindigen, en uitsluitend indien de bescherming van de gezondheid of het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden dit vordert (artikel 8 Wom).

Ten aanzien van door de vrijheid van meningsuiting beschermde eenmensprotestacties geldt dat zij vanwege het ontbreken van een collectief in beginsel worden geschaard onder de vrijheid van meningsuiting van artikel 7 lid 3 Gw en artikel 10 EVRM. De inhoud van de actie kan geen reden zijn om een eenmensprotest (op grond van bijvoorbeeld bestuursrechtelijke bevoegdheden) vooraf te verbieden of te beperken. Wel is het mogelijk om niet-inhoudelijke beperkingen te stellen aan de tijd en de plaats van de actie. We spreken in dit verband van een beperking van het aan het kernrecht connexe verspreidingsrecht. Die beperking moet echter wel noodzakelijk zijn met het oog op de belangen die de regeling beoogt te dienen, en niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt noodzakelijk is. Bovendien kan de beperking geen geheel verbod inhouden: er moet enige betekenis van het verspreidingsrecht overblijven, anders zou het openbaringsrecht illusoir worden (zie paragraaf 3.5 van dit onderzoek).

Hoewel de wetgever enige ruimte lijkt te laten aan toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid in de zin van artikel 172 lid 3 Gemw om het verspreidingsrecht te beperken, staat dit op zeer gespannen voet met de voorzienbaarheidseis die artikel 10 EVRM stelt aan een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Hetzelfde geldt voor de in paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 toegelichte APV-bepalingen waarin het aanzetten tot ongeregeldheden (artikel 2:1 model-APV) of het veroorzaken van hinder (artikel 2:47 model-APV) is verboden. Aalbers en Roorda concluderen dat een zelfstandige eenmensprotestbepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening de voorkeur verdient boven dergelijke algemene bepalingen (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.4 van dit onderzoek).⁵⁴⁰ Bij de bespreking van de uitbreidingsmogelijkheden in paragraaf 6.3.2 gaan wij hier nader op in.

6.1.1.2 *Strafrechtelijk instrumentarium*

Als een of meer actievoerders tijdens een demonstratie of eenmensprotest strafbare feiten begaan, betekent dit niet per definitie dat de protestactie dan niet (langer) valt onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie of meningsuiting. Zolang de protestactie nog als vreedzaam is aan te merken en de (gemeenschappelijke) meningsuiting nog voldoende op de voorgrond staat, komt haar verdragsrechtelijke en grondwettelijke bescherming toe.

⁵³⁹ *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236; Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762, r.o. 9.2-10; Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; zie ook Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.

⁵⁴⁰ Aalbers & Roorda 2021.

In het geval dat een actievoerder tijdens een demonstratie of eenmingsprotest een strafbaar feit begaat, is het uitgangspunt dat de officier van justitie tegen diegene kan optreden door hem of haar aan te houden en strafrechtelijk te vervolgen. Het gaat hierbij om zowel uitingsdelicten – zoals bedreiging – als andere delicten. Zie in dit verband de in hoofdstuk 3 besproken (niet-uitputtende) lijst met strafbare feiten waarvan sprake kan zijn bij protestacties bij privéwoningen.

Bij enkele van die strafbare feiten is het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in zekere mate verdisconteerd. Zo bepaalt artikel 285b Sr dat iemand schuldig is aan belaging, als diegene wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maakt op *eens 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. Ook bij de strafbare feiten erfvredebreuk (artikel 138 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr) en hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr) geldt dat die in het leven zijn geroepen met het oog op (onder meer) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De bescherming van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting kan bij een protestactie die weliswaar inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een ander er echter aan in de weg staan dat wordt voldaan aan de delictomschrijving van deze delicten. Dat geldt in het bijzonder indien wederrechtelijkheid als bestanddeel is opgenomen in die delictomschrijving. In de memorie van toelichting bij artikel 285b Sr wordt hierover het volgende opgemerkt: ‘‘Wederrechtelijk’’ geeft aan dat het niet de bedoeling is om bijvoorbeeld demonstranten, die bepaalde acties ontplooiën, onder het bereik van het artikel te laten vallen. Grondrechten als vrijheid van demonstratie en meningsuiting, mits verantwoordelijk toegepast, zijn voor ondergetekenden belangrijk.’⁵⁴¹ Vreedzame demonstranten zullen zich er in beginsel dus succesvol op kunnen beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel 285b Sr.⁵⁴² Hetzelfde geldt voor het delict van hinderlijk volgen op de openbare weg ex artikel 426bis Sr. Ten aanzien van deze strafbare feiten geldt bovendien dat van personen met een publieke functie tot op zekere hoogte meer kan worden geveerd dan van de ‘gemiddelde’ burger.⁵⁴³ In het geval van een vreedzame protestactie bij een (privé)woning van een persoon vanwege zijn of haar (publieke) functie of werk, kan het gedrag van de actievoerders derhalve in de regel niet onder deze strafbepalingen worden geschaard.

In het geval van lokaal-, huis- en erfvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr lijkt het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ minder een sta in de weg om bij een protestactie in een besloten lokaal, in een woning of op een erf van een ander te komen tot een bewezenverklaring. Bij artikel 138 Sr ziet dit bestanddeel namelijk op het betreden van een besloten lokaal, een woning of een erf van een ander zonder daartoe gerechtigd te zijn. Ook voor demonstranten geldt dat zij in beginsel niet gerechtigd zijn het besloten lokaal, de woning of het erf van een ander tegens diens wil te betreden.⁵⁴⁴ Doen zij dit wel, dan kan een veroordeling volgen, zo blijkt uit meerdere rechterlijke uitspraken.⁵⁴⁵ Voor zover het in die zaken een besloten lokaal betreft, komt de rechter

⁵⁴¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25768, nr. 5, p. 16; Roorda & Brouwer 2020.

⁵⁴² *Kamerstukken II* 1998/99, 25768, nr. 7, p. 14; Roorda & Brouwer 2020. Zie ook Swart & Roorda 2021, p. 2021; Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

⁵⁴³ Zie bijv. Rb. Amsterdam 12 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7397, r.o. 4.8.

⁵⁴⁴ Zie bijv. Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377. Het cassatieberoep is in deze zaak verworpen, zie HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

⁵⁴⁵ Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955.

gelet op de vrijheid van meningsuiting en demonstratie als bedoeld in de artikelen 10 en 11 EVRM met enige regelmaat tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging in de zin van artikel 9a Sr.⁵⁴⁶ En in een enkel geval zelfs tot een vrijspraak vanwege het ontbreken van de wederrechtelijkheid,⁵⁴⁷ dan wel een ontslag van alle rechtsvervolging omdat artikel 138 Sr gelet op artikel 94 Gw in die specifieke zaak buiten toepassing dient te worden gelaten vanwege onverenigbaarheid met de ieder verbindende verdragsbepalingen van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁵⁴⁸ Met betrekking tot (protest)acties bij (privé)woningen zijn ons geen voorbeelden bekend waarin de rechter met betrekking tot artikel 138 Sr oordeelt dat de vrijheid van meningsuiting en demonstratie leidt tot vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of schuldigverklaring zonder strafoplegging.⁵⁴⁹

Ook voor andere strafbare feiten, zoals opruiing ex 131 Sr en bedreiging ex artikel 285 Sr, zijn demonstranten veroordeeld, zo blijkt uit meerdere rechterlijke uitspraken⁵⁵⁰ Het delict van bedreiging bevat een strafverzwarringsgrond als de bedreigde een ambts-, gezags- of togadrager dan wel een journalist of publicist is (artikel 285 lid 5 Sr). Ten aanzien van de toepassing en effectiviteit van deze strafverzwarringsgrond stelt een door ons geïnterviewde officier van justitie dat deze grond in de rechtspraktijk niet of nauwelijks wordt ingezet. Het nut ervan is volgens hem beperkt, omdat ‘je toch nooit aan het strafmaximum zit’ bij dit delict. In plaats van gebruik te maken van deze strafverzwarringsgrond, houdt het Openbaar Ministerie bij de hoogte van de strafeis rekening met de hoedanigheid van de bedreigde. Als het een persoon met een publieke taak betreft, dan wordt daar extra zwaar aan getild, aldus de geïnterviewde officier van justitie.

Op grond van het Wetboek van Strafrecht (artikelen 14c en 38v Sr) kunnen strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd, zoals locatie- of contactverboden. Voor zover dit gebeurt bij demonstranten, is het van belang dat de vrijheidsbeperkende maatregelen niet een disproportionele beperking opleveren van hun fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratie. Voor ons onderzoek is met name artikel 38v Sr relevant, op grond waarvan de rechter in geval van een veroordeling voor een strafbaar feit of een schuldigverklaring zonder strafoplegging in de zin van artikel 9a Sr dergelijke locatie- en contactverboden kan opleggen.⁵⁵¹

⁵⁴⁶ Zie bijv. Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377; Hof 's-Hertogenbosch 13 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1882;

⁵⁴⁷ Hof 's-Hertogenbosch 24 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1867, de rechter komt in deze zaak tot vrijspraak mede gelet op het stakingsrecht in de zin van artikel 6 Europees Sociaal Handvest.

⁵⁴⁸ Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825; Hof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

⁵⁴⁹ Een vermeldenswaardige zaak in dit verband is die waarin de rechter 67 actievoerders veroordeelt tot geldboetes en voorwaardelijke gevangenisstraffen van twee weken vanwege het binnendringen en bezet houden van een varkenshouderij in Boxtel. Zie Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955; zie ook Rechtspraak, ‘67 dierenactivisten veroordeeld voor stalbezetting Boxtel’, 6 november 2019, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

⁵⁵⁰ zie bijv. Den Haag 15 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13663; HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384 en Rb. Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4573; Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915.

⁵⁵¹ Op grond van artikel 38v Sr heeft de rechter een locatie- en contactverbod opgelegd aan twee personen die een Tweede Kamerlid, tevens D66-leider, hebben bedreigd door met een brandende fakkel voor haar woning te staan, zie Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022,

Het Wetboek van Strafvordering biedt eveneens de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende maatregelen te treffen. Zo kan de officier van justitie in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van een strafbaar feit op basis van artikel 509hh Sv een gedragsaanwijzing opleggen. Ook deze maatregel kan een locatie- of contactverbod inhouden, maar heeft een kortere duur dan de maatregelen die op basis van het Wetboek van Strafrecht (artikelen 14c en 38v Sr) kunnen worden opgelegd. Bij een gedragsaanwijzing in de zin van artikel 509hh Sv gaat het bovendien, anders dan de onder paragraaf 3.2.1 besproken bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis ex artikel 67 en 80 Sv, niet altijd om misdrijven waarvoor (een grond voor) voorlopige hechtenis is toegelaten. Het kan ook gaan om lichtere vergrijpen, zoals de overtreding van een APV-voorschrift, zo blijkt uit een oordeel uit 2023 waarin de rechter een aan klimaatactivisten opgelegd gebiedsverbod deels in stand laat.⁵⁵²

De rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde, zoals beschreven in de artikelen 540-550 Sv, blijken in de praktijk weinig effectief. In het WODC-rapport *Orde in de openbare orde* concluderen De Jong, Van der Woude, Zorg en anderen dat de procedure aangepast en gemoderniseerd dient te worden, wil zij bruikbaar zijn.⁵⁵³

6.1.1.3 *Civielrechtelijk instrumentarium*

Een persoon die wordt geconfronteerd met een protestactie bij diens woning en daardoor schade lijdt of dreigt te lijden, kan op grond van de onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW schadevergoeding vorderen van de actievoerder(s). Bovendien kan diegene op grond van deze bepaling in combinatie met artikel 3:296 BW een ver- of gebod vorderen, zoals een contact- of gebiedsverbod. Het is dan aan de rechter om de verschillende rechten – de vrijheid van meningsuiting en demonstratie aan de kant van de actievoerder(s) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de kant van het doelwit van de actie – tegen elkaar af te wegen. Als hij tot de conclusie komt dat er toerekenbaar onrechtmatig is gehandeld door de actievoerder(s) en het doelwit van de actie daardoor schade heeft geleden, dan kan hij dergelijke vorderingen toewijzen voor zover dit geen disproportionele beperking van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie oplevert (artikelen 10 en 11 EVRM) en voor zover de gedraging niet op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen behoort te worden geduld (artikel 6:168 BW).

Zoals in paragraaf 5.2 van dit onderzoek is uiteengezet, wordt in Engeland veelvuldig gebruikgemaakt van civielrechtelijke vorderingen – ‘civil injunctions’ – om demonstraties te weren.⁵⁵⁴ In Nederland is dit een veel minder gebruikt middel, maar het is in het verleden wel eens voorgekomen. Zo oordeelt de rechtbank Middelburg in 1990 dat de wijze waarop een actievoerder in de nabijheid van een abortuskliniek zijn mening uit, een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW oplevert. De vordering van de abortuskliniek om een straatverbod van 250 meter op te leggen aan de actievoerder wijst de rechtbank toe.⁵⁵⁵ Het vonnis houdt stand

ECLI:NL:RBDHA:2022:935. De rechter overweegt in die zaak dat hij een minder vergaand locatieverbod oplegt dan de officier van justitie heeft geëist, aangezien hij het geëiste verbod noodzakelijk noch proportioneel acht ‘mede gelet op mogelijke beperking op de vrijheid van betoging die dat met zich zou brengen’.

⁵⁵² Zie bijv. Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284.

⁵⁵³ De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016, p. 207.

⁵⁵⁴ Vanderman 2023.

⁵⁵⁵ Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999.

tot aan het EHRM toe.⁵⁵⁶ In enkele andere zaken heeft de civiele rechter een vordering tot het staken van blokkadeacties toegewezen, waarbij bij het overtreden van het verbod in enkele gevallen zelfs een dwangsom is verbeurd.⁵⁵⁷

6.1.2 *Instrumentarium bij protestacties die niet vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting*

Vallen (protest)acties bij (privé)woningen buiten de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van demonstratie, zoals bij niet-vreedzame protestacties, dan hoeft een opgelegde beperking of andere maatregel jegens de actie(voerder) vanzelfsprekend niet te voldoen aan de eisen die de artikelen 7/9 Gw en 10/11 EVRM stellen aan een beperking van die vrijheden. Bovendien is de Wet openbare manifestaties dan ook niet van toepassing. Een beperking of andere maatregel jegens de actie(voerder) kan in dat geval worden gebaseerd op bijvoorbeeld de in paragraaf 3.4 en 3.5 besproken bepalingen in de Gemeentewet of de Algemene Plaatselijke Verordening. Bovendien kan tegen strafbaar gedrag worden opgetreden door de officier van justitie, en kunnen de (preventieve) vrijheidsbeperkende maatregelen zoals locatieverboden – besproken in de paragrafen 3.1.3 en 3.2 – mogelijk een uitkomst bieden.

Bij (niet-vreedzame) collectieve acties die de bescherming van het demonstratierecht niet toekomen, is het gedrag van de actievoerders doorgaans zodanig, dat dit strafbare feiten oplevert. Denk aan de openlijke geweldpleging tijdens de protestactie bij het huis van de minister voor Natuur en Stikstof in juni 2022, waarbij er onder meer sprake is van het doorbreken van een politieafzetting om bij de woning van de minister te komen.⁵⁵⁸ In dergelijke gevallen bieden de delicten uit het Wetboek van Strafrecht voldoende soelaas. Het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ staat dan – anders dan bij vreedzame protestacties nog wel eens het geval is – niet aan strafbaarheid in de weg.

Tegen samenscholingen en ongeregelheden kan worden opgetreden op basis van bijvoorbeeld de APV (zie artikel 2:1 van de model-APV),⁵⁵⁹ en kan de burgemeester tegen verstoringen van de openbare orde optreden op basis van de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw dan wel de bevelen ter handhaving van de openbare orde ex 172a Gemw. Bij (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden en rampen kan de burgemeester gebruikmaken van de noodbevoegdheden uit artikel 175 en 176 Gemw.

6.2 De noodzaak tot uitbreiding

Nu de mogelijkheden die het huidige instrumentarium biedt zijn besproken in de vorige paragraaf, rest de vraag of het noodzakelijk is om dit instrumentarium uit te breiden. Om die vraag

⁵⁵⁶ ECRM 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).

⁵⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 januari 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:AA9468; Rb. Den Haag 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923; Rb. Amsterdam 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676.

⁵⁵⁸ Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333.

⁵⁵⁹ Zie bijv. HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669.

te beantwoorden, bespreken wij in deze paragraaf de bevindingen uit de hoofdstukken 2 (verdragsrechtelijke analyse) 4 (verkennde empirische analyse van de Nederlandse rechtspraak) en 5 (analyse van de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen in enkele andere landen).

Allereerst gaan wij in op de vraag of de positieve (inspannings)verplichtingen die voortvloeien uit het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten dit recht in de privésfeer van de woning verdergaand te beschermen dan dat zij tot op heden doet (6.2.1). Vervolgens bespreken wij de behoefte aan uitbreiding van het juridische instrumentarium in de rechtspraak (6.2.2). Tot slot analyseren wij in hoeverre de in het buitenland aangewende methoden ons doen concluderen dat de implementatie van soortgelijke methoden in de Nederlandse rechtsorde – passend binnen het in hoofdstuk 2 uiteengezette grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader – noodzakelijk is (6.2.3).

6.2.1 Verdragsrechtelijke analyse: verplichtingen uit het recht op privacy

Alvorens in te gaan op eventuele positieve verplichtingen die in de situatie van (protest)acties bij (privé)woningen voortvloeien uit artikel 8 EVRM, bespreken wij in het kort in hoeverre artikel 8 EVRM van toepassing is bij (protest)acties bij (privé)woningen.

6.2.1.1 Toepassing van artikel 8 EVRM

Vaststaat dat de privéwoning wordt beschermd door het recht op eerbiediging van het privéleven. Uit onze analyse leiden wij af dat de ambtswoning, waar een bestuurder zowel werkt als woont, eveneens valt onder de bescherming van het begrip ‘woning’ in de zin van artikel 8 EVRM. Zoals in paragraaf 2.3.2 is beschreven, wordt dit begrip gedefinieerd aan de hand van met name het bestaan van voldoende, continue banden met een bepaalde plaats.⁵⁶⁰ Bestuurders die hun vaste woonplaats hebben in de ambtswoning komen die bescherming met het oog op de duurzame band met de woning derhalve beslist toe. Dat het beroepsleven zich daar eveneens kan afspelen, lijkt niet uit te maken. Het EHRM overweegt namelijk dat artikel 8 EVRM ook betrekking kan hebben op een kantoor, omdat het niet altijd mogelijk is om duidelijk te onderscheiden welke activiteiten van een persoon deel uitmaken van zijn beroepsleven en welke niet.⁵⁶¹

Bovendien heeft eenieder het recht om privé te wonen, weg van ongewenste aandacht.⁵⁶² Ook publieke personen komen deze bescherming van de privésfeer in de woning toe, al overweegt het EHRM dat het uitoefenen van een openbare functie een persoon noodzakelijkerwijs blootstelt aan de aandacht van zijn of haar medeburgers, ook op gebieden die tot het privéleven

⁵⁶⁰ Schabas 2015, p. 399; EHRM 18 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1118JUD005825500, appl nr. 40274/04 (Prokopovitch/Rusland), par. 36; EHRM 12 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD004027404, appl. nr. 40274/04 (Chelu/Roemenië), par. 43.

⁵⁶¹ Schabas 2015, p. 400; EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl.nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland), par. 30.

⁵⁶² Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75; EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl. nr. 65286/13 e.a. (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan), par. 139.

behoren.⁵⁶³ In een privéruimte, zoals een privéwoning, kunnen publieke personen echter in beginsel een ‘legitieme verwachting van privacy’ hebben: ‘anyone, even if they are known to the general public, must be able to enjoy a ‘legitimate expectation’ of protection of and respect for their private life’, aldus het EHRM.⁵⁶⁴

Tot slot is relevant dat het recht op eerbiediging van de woning niet alleen het recht op respect voor de eigenlijke fysieke ruimte omvat, maar ook voor het ongestoorde genot van die ruimte en de kwaliteit van leven die daarbij hoort. Een inmenging daarop kan fysiek zijn – zoals het ongeoorloofd binnentreden van iemands woning – maar ook niet fysiek, zoals veroorzaakt door lawaai van buitenaf of andere vormen van hinder.⁵⁶⁵

Concluderend komen personen – publiekelijk bekend of niet – in hun (ambts)woning de bescherming van artikel 8 EVRM toe. Die bescherming is niet alleen gericht tegen het binnendringen van een woning door bijvoorbeeld actievoerders, maar is ook van toepassing indien actievoerders van buitenaf hinder veroorzaken die het ongestoorde genot van de woning belemmeren.

6.2.1.2 *Positieve verplichtingen uit artikel 8 EVRM*

Nu uit het bovenstaande volgt dat artikel 8 EVRM van toepassing is in de situatie waarin personen ongewenst en onaangekondigd actievoeren voor de (ambts)woning van een (publiek) persoon, is het de vraag of de positieve verplichtingen die voortvloeien uit deze verdragsbepaling de Nederlandse overheid ertoe verplichten om de privésfeer bij de woning van een (publieke) persoon verdergaand te beschermen dan het huidige instrumentarium mogelijk maakt. Wij menen deze vraag op basis van de eerdere hoofdstukken van dit onderzoek ontkennend te moeten beantwoorden. Met andere woorden: uit ons onderzoek blijkt niet dat het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt om artikel 8 EVRM te beschermen in de situatie waarin personen ongewenst en onaangekondigd thuis worden bezocht. Daartoe zijn een aantal overwegingen van belang.

Allereerst bestaat er geen duidelijk precedent waarin het EHRM heeft geoordeeld over een vergelijkbare situatie, en is een concrete schending van een positieve verplichting voortvloeiend uit artikel 8 EVRM derhalve niet eenvoudig vast te stellen. Het Hof gaat in iedere individuele zaak na of in dat specifieke geval een positieve verplichting voor de overheid bestaat. Die benadering is zodanig casuïstisch en er is zodanig weinig een eenduidige lijn in te ontdekken, dat het bij een volgend geval afhankelijk is van een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het geval of het verdragsrecht wederom een positieve verplichting met zich meebrengt.⁵⁶⁶ Gerards overweegt daartoe:

‘Nu eens concludeert het Hof tot vergaande verplichtingen voor de overheid, terwijl het in andere gevallen aanneemt dat zo’n verplichting niet bestaat. Een duidelijke visie of lijn is moeilijk herkenbaar in de uitspraken, waardoor de voorspelbaarheid

⁵⁶³ EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland).

⁵⁶⁴ Ibid, par. 69.

⁵⁶⁵ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 426; schabas 2015, p. 399; EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, appl. nr. 4143/02 (Moreno Gómez/Spanje), par. 53 en 54.

⁵⁶⁶ Gerards 2006, p. 97.

van de rechtspraak over positieve verplichtingen beperkt is. Het is voor verdragstaten lastig om daar hun beleid op af te stemmen.⁵⁶⁷

De Nederlandse rechter heeft bovendien doorgaans niet de neiging om het EHRM voorbij te streven door een verdergaande interpretatie aan te nemen dan het EHRM in zijn rechtspraak tot dan toe heeft gedaan. De keuze om verdergaand te interpreteren ligt in principe bij de wetgever.⁵⁶⁸

Naast het ontbreken van een concreet EHRM-precedent, volgt uit andere uitspraken van het EHRM waarin het Hof een positieve verplichting voortvloeiend uit artikel 8 EVRM deduceert wat ons betreft niet dat deze verdragsbepaling onvoldoende wordt gewaarborgd in de situatie waarin personen ongewenst thuis worden bezocht door actievoerders. Zoals paragraaf 2.3.2.2 van dit rapport beschrijft, bevat artikel 8 EVRM een positieve verplichting voor de bij het EVRM aangesloten lidstaten om het recht op effectieve eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.⁵⁶⁹ Deze verplichting kan inhouden dat specifieke maatregelen dienen te worden getroffen, zoals het inrichten van een regelgevend kader en het toepassen van dit kader in verschillende contexten.⁵⁷⁰ Specifiek met betrekking tot de bescherming van de woning dienen verdragsstaten maatregelen te treffen om het recht op eerbiediging van de woning te waarborgen, zelfs in de sfeer van de betrekkingen tussen individuen.⁵⁷¹ Zo wordt het verzuim van de politie om in te grijpen en passende maatregelen te nemen om een einde te maken aan de inbreuken op het recht op eerbiediging van de woning van verzoekers door derden in de zaak *Surugiu/Roemenië* aangemerkt als een tekortkoming van de autoriteiten om de inspanningen te leveren die normaliter van hen mogen worden verwacht.⁵⁷² Tot slot geldt ten aanzien van specifiek het privé- en gezinsleven dat verdragsstaten de verplichting hebben ‘to act in a manner calculated to allow those concerned to lead a normal family life’.⁵⁷³

In beginsel hebben verdragsstaten een grote beoordelingsmarge waar het de keuze voor de te treffen maatregelen betreft.⁵⁷⁴ Volgens het EHRM vereist de verplichting om maatregelen te

⁵⁶⁷ Ibid, p. 97.

⁵⁶⁸ Het betreft het zogenoemde ‘spiegelbeginsel’. Zie J. Gerards, ‘Spiegel of lachspiegel? Over het EVRM en het Urgenda-arrest’, 5 februari 2020, te raadplegen op: www.blog.montaignecentrum.com/nl. Zie ook Gerards & Fleuren 2014, p. 241.

⁵⁶⁹ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 105; EHRM 6 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD002782116, appl. nr. 27821/16 (Milićević/Montenegro), par. 54; EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004232698, appl. nr. 42326/98 (Odièvre/Frankrijk), par. 42; EHRM 9 maart 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0309JUD006182700, appl. nr. 61827/00 (Glass/Verenigd Koninkrijk), par. 74-83.

⁵⁷⁰ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 105; EHRM (Grote Kamer) 6 februari 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0206JUD000628973, appl. nr. 6289/73 (Airey/Ierland), par. 33; EHRM (Grote Kamer) 16 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1216JUD002557905, appl. nr. 25579/05 (A, B en C/Ierland), par. 245.

⁵⁷¹ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 434, 486; EHRM 22 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0222JUD004714899, appl. nr. 47189/99 (Novoseletskiy/Oekraïne), par. 68; EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surugiu/Roemenië), par. 59.

⁵⁷² EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surugiu/Roemenië); par 60-68; EHRM 8 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0908JUD000143414, appl. nr. 1434/14 (Jansons/Letland), par. 75.

⁵⁷³ Schabas 2015, p. 388-389; EHRM 19 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, appl. nr. 39472/07 en 39492/07 (Popov/Frankrijk), par. 102; EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, appl. nr. 6833/74 (Marckx/België), par. 31.

⁵⁷⁴ EHRM 8 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0908JUD000143414, appl. nr. 1434/14 (Jansons/Letland), par. 76.

treffen die ertoe strekken het recht op eerbiediging van de eigen woning in de betrekkingen tussen individuen te waarborgen, niet noodzakelijkerwijs een strafrechtelijk rechtsmiddel.⁵⁷⁵ Efficiënte strafrechtelijke bepalingen zijn echter wel vereist voor een doeltreffende afschrikking tegen ernstige daden waarbij fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privéleven in het geding zijn.⁵⁷⁶ Met betrekking tot minder ernstige handelingen tussen individuen, die de psychologische integriteit kunnen schenden, vereist artikel 8 EVRM dat verdragsstaten een adequaat juridisch kader in stand houden dat bescherming biedt. Het rechtskader kan ook bestaan uit civielrechtelijke rechtsmiddelen die voldoende bescherming kunnen bieden.⁵⁷⁷

Het betreft dus met name de vraag naar de effectiviteit en doeltreffendheid van het door het door de verdragsstaat ingezette instrumentarium. Van een situatie waarin de autoriteiten in Nederland zichtbaar tekortschieten in de bescherming van artikel 8 EVRM tijdens protestacties bij woningen, of waarin het instrumentarium tekortschiet, is wat ons betreft niet gebleken. De in paragraaf 6.1 (en uitgebreider in hoofdstuk 3) beschreven bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen bieden in beginsel voldoende mogelijkheden tot ingrijpen. In de volgende paragraaf zal blijken dat deze conclusie wordt ondersteund door onze verkennende empirische analyse (zie ook hoofdstuk 4). Tegen ernstige schendingen van het privéleven, zoals bij de Groningse journalist die een brandende molotovcocktail zijn woning binnen kreeg gegooid terwijl hij en zijn partner lagen te slapen (zie paragraaf 3.1.2.4), bestaan er bovendien adequate strafrechtelijke bepalingen.⁵⁷⁸

Er is wat ons betreft een situatie – die overigens niet de kern van ons onderzoek betreft, maar daar zeker ook niet los van staat – waarin wel zou kunnen worden geconcludeerd dat het juridische instrumentarium ter bescherming van artikel 8 EVRM momenteel tekortschiet. Wij doen hierbij op doxing, het gebruik van persoonsgegevens met als doel om iemand te intimideren. Op het moment van schrijven is dit niet strafbaar, maar er ligt wel een wetsvoorstel ter beoordeling bij de Eerste Kamer dat dit strafbaar stelt.⁵⁷⁹ Het woonadres van een persoon is persoonlijke informatie die tot het privéleven behoort en als zodanig de bescherming geniet die artikel 8 EVRM biedt. Zo overweegt het EHRM in *Alkaya/Turkije*, waarin het privéadres van een publieke persoon wordt onthuld in een nationale krant, dat de autoriteiten zich onvoldoende hebben ingespannen om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beschermen. Het Hof rekent het de Turkse autoriteiten aan dat uit de motivering van de oordelen van nationale rechters in deze zaak niet blijkt dat zij een afweging hebben gemaakt van de tegenstrijdige belangen die spelen. Uit die oordelen blijkt evenmin dat zij rekening hebben gehouden

⁵⁷⁵ Ibid, par. 80.

⁵⁷⁶ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 9; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl. nr. 8978/80 (X en Y/Nederland), par. 23-24 en 27; EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, appl. nr. 39272/98 (M.C./Bulgarije), par. 150.

⁵⁷⁷ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 11; EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, appl. nr. 8978/80 (X en Y/Nederland), par. 24 en 27; EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, appl. nr. 5786/08 (Söderman/Zweden), par. 85.

⁵⁷⁸ De daders hebben (onder meer) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vijf jaren en TBS opgelegd gekregen, zie Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2522; Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2526.

⁵⁷⁹ *Kamerstukken I* 2022/23, 36171, nr. A.

met de mogelijke gevolgen van de publicatie voor het leven van de publieke persoon in kwestie.⁵⁸⁰

Tot slot speelt de situatie waarin fundamentele rechten met elkaar botsen een rol. In een dergelijk geval dient de verdragsstaat immers niet alleen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen, maar ook een of meer andere rechten, in de onderhavige casus het recht op vrijheid van demonstratie en meningsuiting. Het EHRM geeft verdragsstaten bij botsende fundamentele rechtenkwesities veelal een ruime beoordelingsmarge; het vinden van een evenwicht tussen die fundamentele rechten is in de eerste plaats aan de nationale autoriteiten.⁵⁸¹

De bij het EVRM aangesloten verdragsstaat dient in situaties van botsingen van fundamentele rechten aan de hand van het juridische instrumentarium te komen tot een evenwicht tussen verplichtingen die voortvloeien uit beide rechten. Denk aan de Wet openbare manifestaties die de mogelijkheid biedt om het demonstratierecht te beperken op het moment dat er een vrees voor wanordelijkheden bestaat, een grens die bij privéwoningen – zoals wij in paragraaf 6.1.1.1 hebben geredeneerd – gelet op de orde en rust die daar hoort te heersen eerder is bereikt.

Desalniettemin kennen we in Nederland niet ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ als zelfstandig doelcriterium in de Wet openbare manifestaties of een andere wettelijke regeling op grond waarvan de vrijheid van demonstratie en meningsuiting kan worden beperkt. Op internationaal niveau wordt wel ruimte gelaten aan een dergelijk doelcriterium, bijvoorbeeld in artikel 11 lid 2 EVRM waarin dit is opgenomen als een van de legitieme beperkingsdoelen. Het beschermen van het privéleven kan op zichzelf dus geen expliciete grond zijn voor een beperking van het demonstratierecht, waarmee de rechten in concrete gevallen niet daadwerkelijk tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Ook de bestuursrechter voert een dergelijke belangenafweging niet uit, daar deze in beginsel uitsluitend toetst of de burgemeester rechtmatig heeft gebruikgemaakt van zijn demonstratiebeperkende (Wom-)bevoegdheden. In andere landen wordt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wel expliciet meegenomen. Dit bespreken we in paragraaf (6.2.3). In paragraaf 6.3 gaan wij vervolgens nog in op enkele alternatieve juridische mogelijkheden in geval van botsende fundamentele rechtenkwesities.

6.2.2 *Empirische analyse: de behoefte tot uitbreiding van het arsenaal in de rechtspraak*

Uit het verrichte empirische onderzoek – uitgewerkt in hoofdstuk 4 – blijkt niet dat er onder respondenten een overwegende voorkeur bestaat voor het uitbreiden van het juridische instrumentarium in de situatie waarin actievoerders personen ongewenst thuis opzoeken. Uit zowel het kwalitatieve als kwantitatieve deel van het onderzoek leiden wij derhalve geen noodzaak tot het uitbreiden van het instrumentarium af.

⁵⁸⁰ Raad van Europa & EHRM 2022a, par. 75; Schabas 2015, p. 399; EHRM 9 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, appl. nr. 42811/06 (Alkaya/Turkije), par. 30.

⁵⁸¹ EHRM 29 april 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0429JUD002508894, appl. Nr. 25088/94 e.a., par. 113 (Chassagnou/Frankrijk); Nieuwenhuis 2015, p. 21.

De vraag of het juridische instrumentarium zou moeten worden uitgebreid, is door burgemeesters in iets meer dan de helft van de gevallen niet bevestigend beantwoord. Uit de (beduidend minder representatieve) enquêtes onder officieren van justitie en politieambtenaren komen enigszins vergelijkbare percentages.⁵⁸² Zoals in paragraaf 4.5.1. is uiteengezet, geven burgemeesters verschillende redenen voor het niet uitbreiden van het juridische arsenaal, waaronder dat het niet wenselijk zou zijn om wetgeving te maken op basis van incidenten, dat het verhaal komen halen bij het privéadres tot op zekere hoogte bij een publieke functie hoort en dat er vooral beter dient te worden gecommuniceerd. Andere respondenten geven aan dat met het huidige instrumentarium duidelijke grenzen aangegeven zouden moeten worden, en dat er (daardoor) meer helderheid over het beschikbare instrumentarium zou moeten komen. Volgens een geïnterviewde gedragswetenschapper is het op dit moment niet nodig om het fenomeen van het ongewenst thuis opzoeken van personen steviger aan te pakken, maar kan dit wel gewenst zijn indien er sprake is van een zekere stelselmatige inbreuk op de privacy van personen bij hun woning. Desalniettemin concluderen beide voor dit onderzoek geïnterviewde gedragswetenschappers dat zij niet verwachten dat het fenomeen van het thuis opzoeken door actievoerders een grote vlucht zal nemen.

Bovendien geven verschillende respondenten aan dat er oplossingen buiten het recht kunnen worden gevonden, waarop wij in paragraaf 4.5.4 uitgebreider zijn ingegaan. Respondenten (met name burgemeesters) geven aan dat het van belang is om het gesprek met de actievoerder(s) aan te gaan, en een de-escalerende en verbindende werkwijze te hanteren. Daarnaast wordt het ‘uit de anonimiteit halen’ van actievoerders genoemd als een effectief middel, evenals het voeren van stop-gesprekken door de politie. Tot slot pleiten verschillende respondenten voor het geven van weerbaarheidstrainingen aan personen die thuis (kunnen) worden opgezocht door actievoerders, met als doel het effect van de acties op personen te verminderen.

Van de respondenten die aangeven dat het juridisch arsenaal wel zou moeten worden uitgebreid, opteert ongeveer een vijfde voor een strafrechtelijke uitbreiding.⁵⁸³ Burgemeesters stellen, zoals in paragraaf 4.5.2 is beschreven, in dit verband onder meer dat de drempel voor strafbare feiten in het publieke domein momenteel te hoog ligt. Gepleit wordt voor een gebiedsverbod, een strafverzwarende grond en strafbaarstellingen in het kader van intimidatie en bedreiging. Op deze strafrechtelijke instrumenten gaan wij in paragraaf 6.3 nader in.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt daarnaast dat veel respondenten – voor- en tegenstanders van het introduceren van nieuwe bepalingen ten aanzien van het actievoeren bij de woningen van personen vanwege hun functie of werk – voor het strafbaar stellen van doxing zijn. Het ontbreken van juridische mogelijkheden om doxing – dat is, kortgezegd, het gebruik van persoonsgegevens met als doel om iemand te intimideren – aan te kunnen pakken, wordt als onwenselijk ervaren. Over het invoeren van een strafverzwaringgrond voor doxing ten aanzien van personen met een publieke taak merkt de geïnterviewde officier van justitie op dat, hoewel

⁵⁸² Burgemeesters kozen van de 141 keer 54 keer (38,3%) voor het niet uitbreiden van het arsenaal en gaven 23 keer (16,3%) aan het antwoord op de vraag of het arsenaal zou moeten worden uitgebreid niet te weten. Zie voor verdere details en de resultaten uit de enquêtes onder officieren van justitie en politieambtenaren ten aanzien van deze vraag paragraaf 4.5.

⁵⁸³ Zo kozen burgemeesters in 28 van de 141 gevallen (19,8%) voor het uitbreiden van het arsenaal op strafrechtelijk niveau. Door officieren van justitie werd van de 10 keer 2 keer (20%) gekozen voor een strafrechtelijke uitbreiding en respondenten vanuit de politie kozen van de 8 keer 2 keer (25%) voor het uitbreiden op strafrechtelijk niveau.

van een dergelijk bepaling een zekere symboolwerking kan uitgaan, de bepaling in de praktijk naar zijn idee niet een grote meerwaarde zal hebben omdat het Openbaar Ministerie gechargeerd gezegd ‘toch nooit de maximumstraf eist’.

Enkele burgemeesters geven te kennen dat er middels het strafrecht en niet via het bestuursrecht zou moeten worden ingegrepen, omdat het onwenselijk zou zijn als het bij de bestuurder zelf zou liggen om zijn of haar veiligheid te regelen. Desalniettemin wordt in ongeveer een vijfde van de reacties op de enquête onder burgemeesters – 26 van de 114 reacties (18,4%) – gekozen voor het bestuursrechtelijk uitbreiden van het instrumentarium.⁵⁸⁴ Zoals in paragraaf 4.5.3 is uiteengezet, opperen burgemeesters in dit verband de introductie van bepalingen ten aanzien van het verbieden van demonstraties bij woningen, het uitbreiden van de beperkingsmogelijkheden uit de Wet openbare manifestaties, het instellen van gebiedsverboden of samscholingsverboden en het aanpakken van het online oproepen tot openbare ordeverstoringen. Op deze suggesties gaan wij in paragraaf 6.3 – waarin wij enkele juridische alternatieve bespreken – nader in.

6.2.3 Rechtsvergelijkende analyse: inspiratie uit het buitenland

Met betrekking tot de vraag naar de noodzaak tot het uitbreiden van het juridische arsenaal ten aanzien van (protest)acties bij (privé)woningen gaan wij tot slot in op enkele bevindingen uit het onderzoek naar het recht in andere landen in hoofdstuk 5, getoetst aan het verdragsrechtelijke kader uit hoofdstuk 2. Uit de aanpak gehanteerd door Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland destilleren wij in elk geval twee lessen voor de Nederlandse regeling inzake (protest)acties bij (privé)woningen. Deze twee lessen, die zich uitstekend verhouden tot de positieve en negatieve verplichtingen die voortvloeien uit het verdragsrechtelijke kader, zijn: het verdergaand betrekken van het recht op privacy (6.2.3.1) en het betrachten van terughoudendheid in het strafbaar stellen van gedrag dat dient tot de uitoefening van de meningsvrijheid (6.2.3.2).

⁵⁸⁴ Om precies te zijn: in 26 van de 114 reacties (18,4%) van burgemeesters is voor deze optie gekozen. Door officieren van justitie is in 1 van de 10 reacties (10%) gekozen voor het uitbreiden op bestuursrechtelijk niveau en door politieambtenaren in 2 van de 8 reacties (25%).

6.2.3.1 *Het verdergaand betrekken van het recht op privacy*

De voornaamste les die wij trekken uit de wijze waarop andere landen (protest)acties bij de (privé)woningen van personen reguleren, betreft de mogelijkheid voor met name het bestuur (en in het verlengde daarvan de rechter) om het recht op privacy, ook wel het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, verdergaand te kunnen betrekken bij het reguleren van (protest)acties dan tot op heden mogelijk is in Nederland.

Voor alle in hoofdstuk 5 besproken landen – Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland – geldt dat het recht aldaar de bevoegdheid biedt aan het bestuur en de rechter om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te betrekken in de belangenafweging. Zo wordt in de Nieuw-Zeelandse uitspraak, *Brooker/Police*, door verschillende rechters uitgebreid ingegaan op de balans tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy,⁵⁸⁵ en gelden in Engeland verschillende strafbepalingen met als uitdrukkelijk doel de privacy bij de woning te beschermen.⁵⁸⁶ Met name de wijze waarop het recht op privacy bij (protest)acties bij (privé)woningen in Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika wordt betrokken, verdient een uitgebreidere bespreking.

Duitsland: individuele rechten onder reikwijdte beperkingsgrond

In Duitsland zijn demonstraties (‘Versammlungen’) constitutioneel beschermd door de in artikel 8 Grundgesetz (GG) neergelegde ‘Versammlungsfreiheit’. Zij kunnen op grond van de ‘Versammlungsgesetz’ (preventief) worden beperkt of verboden indien de openbare veiligheid en orde (‘öffentliche Sicherheit und Ordnung’) rechtstreeks in gevaar komt. Onder die beperkingsgrond vallen tevens individuele subjectieve rechten. Worden dergelijke rechten bedreigd, zoals het persoonlijkheidsrecht in de zin artikel 2 lid 1 GG, dan kan de bevoegde autoriteit beperkingen opleggen aan de demonstratie. Dit vereist een afweging van de betrokken rechten.

In enkele uitspraken overweegt de Duitse rechter dat een demonstratie voor de privéwoning van een ambtsdrager de openbare veiligheid in gevaar brengt en het daarom noodzakelijk is om de demonstratie te verbieden en op een andere locatie te laten plaatsvinden. De bescherming van het persoonlijkheidsrecht in de zin van artikel 2 lid 1 GG, in samenhang met de bescherming van de menselijke waardigheid van artikel 1 GG, rechtvaardigt die beperking.⁵⁸⁷ De psychische druk die van een demonstratie bij een privéwoning uitgaat, overschrijdt volgens de rechter de grens van de redelijkheid. Relevante factoren daarbij zijn de mate van dreiging, zoals de duur, omvang en ‘uitrusting’ van de demonstratie.⁵⁸⁸ Politici zouden bovendien des te meer behoefte hebben aan een effectieve bescherming van de privésfeer, die vooral de ruimtelijke sfeer van hun gezin en dus met name de private woning omvat; daar moeten zij nieuwe kracht

⁵⁸⁵ Zie met name de *dissenting opinions* van McGrath & Thomas, par. 98 e.v. in *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30.

⁵⁸⁶ Zo is het lastigvallen van een persoon in de buurt van zijn of haar woning strafbaar in artikel 42A van de *Criminal Justice and Police Act 2001* (CJPOA). Daarnaast is het lastigvallen van anderen strafbaar op grond van artikel 4 en 5 van de *Public Order Act* (POA), kent Engeland in de *Public Order Act* verschillende bepalingen ten aanzien van erfvredebreuk en is intimidatie strafbaar gesteld in de *Protection from Harassment Act 1997*.

⁵⁸⁷ OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 265, par. 7-8; BVerfG 19 mei 2020, *NJW* 2020, 2622, par. 32.

⁵⁸⁸ E.M. Bredler, ‘*Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politiker:innen verboten werden?*’, *Verfassungsblog* 17 december 2021, te raadplegen via: www.verfassungsblog.de.

uit putten om hun ambt te kunnen uitoefenen.⁵⁸⁹ Volgens de rechter staat de ‘Versammlungs-freiheit’ van artikel 8 GG er niet aan in de weg dat dergelijke demonstraties op een andere locatie plaatsvinden, in de buurt van de privéwoning.

De gronden op basis waarvan in Nederland het lokale bestuur een demonstratie kan beperken (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden, zie artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom) omvatten in beginsel geen individuele subjectieve rechten. De afweging die in Duitsland kan worden gemaakt tussen enerzijds het recht op privacy en anderzijds het recht om te demonstreren kan – zoals eerder al is aangestipt – in Nederland niet worden gemaakt op basis van de Wet openbare manifestaties. In dit opzicht kan het Duitse model inspiratie bieden voor de Nederlandse aanpak.

Het verdragsrechtelijke kader staat in beginsel niet in de weg aan het ruim(er) interpreteren van beperkingsgronden zodat deze ook individuele rechten omvat, aangezien in artikel 11 lid 2 EVRM ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ expliciet als legitiem beperkingsdoel is opgenomen. Een al te ruime interpretatie staat mogelijk echter wel op gespannen voet met de eis dat een beperking volgens artikel 11 lid 2 EVRM moet zijn voorzien bij wet, wat blijkens de rechtspraak van het EHRM onder meer inhoudt dat de effecten van de wettelijke regeling redelijkerwijs voorzienbaar moeten zijn voor de burger.

De hierboven uiteengezette beperkingsmethode biedt wat ons betreft overigens de voorkeur boven een andere methode die we ook zijn tegenkomen in het Duitse recht, waarbij de reikwijdte van het demonstratierecht wordt beknot vanwege de botsing met een ander fundamenteel recht. Zo oordeelt een Duitse rechter dat het middel waarmee de mening wordt geuit – de bewuste en opzettelijke rechtstreekse inmenging in de onaantastbare privésfeer van de betrokkene – gelet op de uitzonderlijke betekenis die de Duitse grondwet toekent aan het grondrecht van vrije ontplooiing van de persoonlijkheid, in de regel geen bescherming verdient.⁵⁹⁰ Voor een afweging van rechten is de beperkingensystematiek wat ons betreft bij uitstek het geschikte middel, en niet het inperken van de reikwijdte van het demonstratierecht teneinde een ander recht te beschermen.⁵⁹¹

Verenigde Staten van Amerika: privacy als legitiem overheidsbelang

In de Verenigde Staten van Amerika bestaat een groot aantal lokale verordeningen waarin ‘targeted residential picketing’ wordt verboden: het actievoeren voor specifieke woningen.⁵⁹² De verordeningen verbieden het om bijvoorbeeld binnen honderd voet (circa dertig meter) van de erfgrans van een woning te demonstreren.⁵⁹³ Alhoewel traditionele publieke fora, zoals openbare wegen, vanwege hun historische rol als plaatsen voor discussie en debat veel bescherming

⁵⁸⁹ OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 2659, par. 9.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, par. 10.

⁵⁹¹ Zie hierover uitgebreider Swart & Roorda 2023a, par. 4.2.

⁵⁹² Het zoeken op ‘targeted residential picketing’ in codelibrary.amlegal.com/search resulteert in een zeer groot aantal verordeningen waarin deze verboden zijn opgenomen. Zie bijvoorbeeld Holladay, UT Code of Ordinances, hoofdstuk 10.34 over ‘targeted residential picketing’ codelibrary.amlegal.com/codes/holladayut/latest/holladay_ut/0-0-0-5834. Op statelijk niveau wordt er in Alabama ook een dergelijk verbod ingevoerd, zie: J. Stephenson, ‘Alabama Senate approves bill restricting protesting at residences’, *Alabama Reflector* 3 mei 2023, te raadplegen via: www.alabamareflector.com.

⁵⁹³ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 11 Morgan County, UT Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/morgancountyut/latest/morgancounty_ut/0-0-0-1495 of hoofdstuk 8 Lehi, UT Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/lehiut/latest/lehi_ut/0-0-0-5991.

toekomen in de VS, handhaaft het Hooggerechtshof van de VS de ‘targeted residential picketing’-verboden in *Frisby/Schultz* (1988).

Volgens het Hof is het een belangrijk aspect van privacy in de woning dat ‘individuals are not required to welcome unwanted speech into their own homes’, en dient de overheid de privacy in de woning te beschermen.⁵⁹⁴ ‘The State’s interest in protecting the wellbeing, tranquility, and privacy of the home is certainly of the highest order in a free and civilized society’, aldus het Hooggerechtshof.⁵⁹⁵

Verder overweegt het Hof in *Frisby/Schultz* dat de in de zaak betreffende verordening – waarin het is verboden om voor of rondom de woning of het huis van een individu te protesteren – inhoudsneutraal is en ruime alternatieve manieren van communicatie openlaat, omdat het verbod enkel betrekking heeft op het demonstreren voor een specifieke woning en niet op het demonstreren in de gehele woonwijk. Daarmee gaat de verordening niet verder dan noodzakelijk is: het bestrijdt enkel de ‘bron van het kwaad’: beledigend en storend actievoeren gericht op een ‘gevangen’ thuispubliek.⁵⁹⁶

Ook in de VS wordt het beschermen van de privacy in de woning derhalve gezien als een legitiem overheidsbelang dat een beperking van de demonstratievrijheid kan rechtvaardigen, met name wanneer het onwillige toehoorders beschermt tegen het ontvangen van ongewenste informatie. De ‘targeted residential picketing’-verboden zijn ingevoerd met als doel de bescherming van de privacy in de woning.⁵⁹⁷ Het meenemen van dit belang als grondslag voor het maken van een afweging tussen botsende fundamentele rechten biedt inspiratie voor het Nederlandse model.

Desalniettemin is een integraal verbod op demonstreren voor de woning, zoals in de VS wordt gehanteerd, problematisch gelet op het proportionaliteitsprincipe, dat vereist dat de voorkeur wordt gegeven aan de minst ingrijpende middelen om het door de autoriteiten nagestreefde legitieme doel te bereiken.⁵⁹⁸ Het stellen van individuele beperkingen, waarbij per demonstratie op basis van de omstandigheden van het geval wordt beschouwd of een locatiebeperking nodig is, verdient daarmee de voorkeur.⁵⁹⁹

6.2.3.2 Terughoudendheid met strafbaarstelling in verband met de meningsvrijheid

Een tweede les die wij destilleren uit het onderzoek naar het recht in andere landen – in het bijzonder uit de Nieuw-Zeelandse zaak *Brooker/Police*, afgezet tegen de vele strafbepalingen in Engeland – is dat terughoudendheid moet worden betracht met het strafbaar stellen van gedrag dat verband houdt met het uiten van een mening.

⁵⁹⁴ *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474. Zie ook *Cohen/California* [1971] 403 U.S. 15, 403 U.S. 21-22 en *Rowan/Post Office Dept.* [1970] 397 U.S. 728, 397 U.S. 738. Zie ook Salát 2015, p. 262.

⁵⁹⁵ *Carey/Brown* [1980], 447 U.S. at 447 U.S. 471; *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474.

⁵⁹⁶ *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474, p. 487; Salát 2015, p. 262-263.

⁵⁹⁷ Zie bijv. Artikel 613.01 Shorewood, MN Code of Ordinances, codelibrary.amlegal.com/codes/shorewood/latest/shorewood_mn/0-0-0-14985.

⁵⁹⁸ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 315 en 433. Zie hierover ook: Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2010, p. 40 en 59.

⁵⁹⁹ Zie in dit verband ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 getiteld ‘Demonstratierecht in Nederland’, p. 6.

In *Brooker/Police* gaat het om een eenmensprotest bij de woning van een politieambtenaar. De actievoerder, Brooker, wordt in eerste aanleg en in hoger beroep veroordeeld voor wanordelijk gedrag op een openbare plaats ('behaving in a disorderly manner in a public place'). Volgens de hoger beroepsrechters – de High Court en de Court of Appeal – is het doel van Brooker met zijn eenmensactie niet in de eerste plaats om zijn recht op de vrijheid van meningsuiting uit te oefenen, maar om de politieambtenaar lastig te vallen, hetgeen buiten 'the range of accepted or recognised protest actions' valt.⁶⁰⁰

Het Hooggerechtshof van Nieuw-Zeeland is een ander oordeel toegedaan (daarover zo dadelijk meer). Twee van de vijf raadsheren van het Hooggerechtshof onderschrijven in hun 'dissenting opinion' de redenering van de hoger beroepsrechters. Zij stellen dat het belang om in de woning met rust gelaten te worden zwaarder weegt dan het recht van de eiser om zijn gekozen vorm van protest uit te voeren. Met verwijzing naar het hierboven besproken arrest *Frisby/Schultz* van het Hooggerechtshof van de VS, overwegen zij dat Brooker de politieambtenaar opzettelijk bij haar – het betreft een vrouw – woning heeft opgezocht op een tijdstip waarop hij wist dat zij probeerde te rusten. Dit betekent dat hij haar feitelijk dwong om zijn boodschap aan te horen, hetgeen veel verder gaat dan wat een burger in zijn of haar woonomgeving behoeft te tolereren.⁶⁰¹

De opvatting van de twee 'dissenters' vindt geen weerklank bij de andere drie raadsheren van het Hooggerechtshof. Het Hof oordeelt dat het gedrag van Brooker, gezien in het licht van de vrijheid van meningsuiting, de drempel van een strafrechtelijke veroordeling voor wanordelijk gedrag niet haalt. Omdat de acties van Brooker geen echte bedreiging vormden voor de openbare orde, maar alleen een zekere mate van hinder veroorzaakten voor de politieambtenaar in haar privésfeer, was een veroordeling voor wanordelijk gedrag niet gerechtvaardigd.⁶⁰² Omvat een bepaalde actie een meningsuiting, dan is het niet voldoende dat dit gedrag de gevoelens van de aangesprokene irriteert of zelfs kwetst.⁶⁰³ De veroordeling wordt derhalve opzijgezet.

De overwegingen van het Hooggerechtshof lijken in lijn te zijn met het verdragsrechtelijke kader dat wij in hoofdstuk 2 hebben uiteengezet. Het EHRM overweegt dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet alleen ideeën beschermt die gunstig worden ontvangen, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten ('offend, shock or disturb').⁶⁰⁴ Het enkel veroorzaken van hinder bij de (privé)woning zou derhalve geen strafbaar gedrag moeten zijn. Ook zou het er niet toe moeten leiden dat de protestactie de bescherming van het grondrecht ontvalt.

Bezien in dit licht is de aanpak in Engeland wat ons betreft niet in overeenstemming met het verdragsrechtelijke kader. Met name het grote aantal 'civil injunctions' dat wordt verkregen om hinderlijke protestacties te weren – 'protest injunctions'⁶⁰⁵ – is zorgwekkend. Daarnaast bieden de Engelse 'public order'-wetten betrekkelijk veel mogelijkheden om demonstraties (vergaand)

⁶⁰⁰ *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30 (Elias CJ), par. 21; *R/Brooker* (2004) 22 CRNZ 162 (CA), par. 24, 30-31.

⁶⁰¹ *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30 (McGrath J), par. 146 en (Thomas J), par. 262 e.v.

⁶⁰² Zie Geddis 2008, p. 123.

⁶⁰³ *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30 (Elias CJ), par. 31.

⁶⁰⁴ EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49; EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUD001358588, appl. nr. 13585/88 (Observer en Guardian/Verenigd Koninkrijk), par. 59.

⁶⁰⁵ Vanderman 2023. Zie ook *HS2/Persons Unknown* [2022] EWHC 2360 (KB), par. 85 (Knowles J); *Ineos Upstream/Persons Unknown* [2017] EWHC 2945 (Ch), par. 41 (Morgan J).

te beperken.⁶⁰⁶ De bescherming die in Engeland wordt gegeven aan de vrijheid van demonstratie en meningsuiting lijkt derhalve van een andere orde dan de constitutionele bescherming die landen als Duitsland en Nederland hieraan bieden.⁶⁰⁷

6.3 Eventuele uitbreidingsmogelijkheden

Hoewel wij in de voorgaande paragrafen concluderen dat er – gelet op het verrichte verdragsrechtelijke en empirische onderzoek – geen noodzaak en geen overwegende behoefte bestaat tot het uitbreiden van het bestaande juridische instrumentarium ten aanzien van (protest)acties bij (privé)woningen, sluit dit niet uit dat de opdrachtgever van dit onderzoek of andere (wetgevende) autoriteiten (mede) op basis van ons onderzoek tot de conclusie kan komen dat deze niet uitsluitend juridische vraag anders dient te worden beantwoord.

In deze slotparagraaf bespreken wij om die reden enkele uitbreidingsmogelijkheden. We maken daarbij een onderscheid tussen uitbreidingsmogelijkheden die zien op de situatie waarin een (protest)actie bij een (privé)woning binnen de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting valt – en die dus dienen te voldoen aan het in hoofdstuk 2 uiteengezette grondwettelijke en verdragsrechtelijke kader – (paragraaf 6.3.1) en de situatie waarin een dergelijke actie hier niet (meer) onder valt (paragraaf 6.3.3). Bovendien besteden wij kort aandacht aan een uitbreidingsmogelijkheid voor specifiek het eenmensprotest dat – vanwege het ontbreken van het collectieve element – niet valt onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid, maar wel onder de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 7 lid 3 Grondwet en artikel 10 EVRM (paragraaf 6.3.2).

6.3.1 *Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting*

Ten aanzien van protestacties die binnen de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting worden geschaard, bespreken wij een zestal mogelijkheden waarmee het bestaande instrumentarium kan worden uitgebreid: het ruim(er) interpreteren van de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw (6.3.1.1), het toevoegen van een nieuw doelcriterium aan artikel 9 lid 2 Gw (6.3.1.2), het toevoegen van een bijzondere bepaling aan paragraaf IV Wom (6.3.1.3), het introduceren van een formeel-wettelijke strafbaarstelling (6.3.1.4), het toevoegen van een strafverzwarende grond (6.3.1.5) en het verdergaand afschermen van openbare registers (6.3.1.6). Daarbij gaan wij tevens in op de voor- en nadelen van deze uitbreidingsmogelijkheden. We sluiten daartoe aan bij en bouwen voort op oplossingsrichtingen die wij in het kader van een eerder onderzoek naar demonstraties bij abortusklinieken hebben voorgesteld. Dat vraagstuk is enigszins vergelijkbaar met het onderhavige, aangezien ook daar de (centrale) vraag hoofdza-

⁶⁰⁶ Zo is een persoon op basis van artikel 4a en 5 van de *Public Order Act 1986* strafbaar als hij of zij in woord of daad bedreigend, grof of beledigend is naar een ander waardoor deze persoon wordt lastiggevalen, gealarmeerd of verontrust, en is het ingevolge artikel 42A van de *Criminal Justice and Police Act 2001* (CJPOA) strafbaar om een persoon lastig te vallen, te alarmeren of te verontrusten in de buurt van zijn of haar woning.

⁶⁰⁷ Salát 2015, p. 39.

kelijk is in hoeverre demonstraties (verdergaand) kunnen of mogelijk zelfs moeten worden beperkt indien daarbij het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een ander onevenredig in het gedrang komt.⁶⁰⁸

6.3.1.1 *Extensieve(re) interpretatie doelcriteria artikel 9 lid 2 Gw*

De eerste uitbreidingsmogelijkheid die we bespreken, vereist in tegenstelling tot de andere uitbreidingsmogelijkheden die we bespreken niet een aanpassing van de wet. Het gaat om het ruim(er) uitleggen van de doelcriteria op basis waarvan de burgemeester demonstraties kan beperken. Deze doelcriteria zijn te vinden in artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Voor een uitgebreidere beschrijving van deze doelcriteria verwijzen wij naar paragraaf 2.1.1 in hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

Geïnspireerd door de Duitse demonstratiewet, waarin het beperkingscriterium ‘öffentliche Sicherheit und Ordnung’ tevens de bescherming van individuele subjectieve rechten (waaronder het persoonlijkheidsrecht ex artikel 2 lid 1 van de Duitse grondwet) omvat, zou het een mogelijkheid kunnen zijn om de (individuele) rechten van anderen (waaronder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10 Gw) onder de reikwijdte van (een van) de legitieme belangen uit artikel 9 lid 2 Gw te scharen. Als bijvoorbeeld het wanordelijkheden criterium voortaan zodanig ruim wordt geïnterpreteerd, dan is het eenvoudiger voor de burgemeester om beperkingen op te leggen in geval van protestacties bij (privé)woningen, maar ook bij abortusklinieken of in andere situaties waarin het demonstratierecht mogelijk botst met andere fundamentele rechten.

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties in 1988 geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te kennen dat de belangen van derden duidelijk tot uitdrukking komen in de drie bestaande doelcriteria.⁶⁰⁹ Daarbij lijkt de minister ‘belangen van derden’ echter restrictief uit te leggen. De wetgever heeft er immers voor gekozen om belangen van derden alleen te beschermen tegen demonstraties wanneer het de (volks)gezondheid of het verkeersbelang betreft, of wanneer er sprake is van wanordelijkheden. Over dit laatste criterium merkt de regering bij de totstandkoming van artikel 9 Gw expliciet op dat het voor dit criterium heeft gekozen, omdat het zich veel minder ruim laat uitleggen dan ‘in het belang van/ter handhaving van de openbare orde’.⁶¹⁰ Bovendien blijkt uit diezelfde totstandkomingsgeschiedenis dat de drie beperkingsgronden restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.⁶¹¹ Daarmee zou een extensieve uitleg op gespannen voet staan met de bedoeling van de wetgever.

Het inlezen van belangen die volgens de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever hier niet onder dienen te worden geschaard, staat ook op gespannen voet met de eis van artikel 11 lid 2 EVRM dat de beperking moet zijn voorzien bij wet. Dit houdt blijkens de rechtspraak van

⁶⁰⁸ Swart & Roorda 2021, p. 219 e.v.

⁶⁰⁹ *Handelingen I* 1987/88, 19 april 1988, p. 929 en 932.

⁶¹⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4, p. 90; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 7, p. 34; *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16; *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 10.

⁶¹¹ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

het EHRM onder meer in dat de wettelijke regeling waarop de beperking is gebaseerd redelijkerwijs voorzienbaar moet zijn voor de burger.⁶¹²

Een laatste bezwaar is dat een dergelijke oplossing democratische legitimatie ontbeert, anders dan in het geval dat er bijvoorbeeld een nieuwe formeel-wettelijke strafrechtbepaling wordt ingevoerd. Aangezien het een fundamenteel recht betreft, is in dit opzicht terughoudendheid vereist.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, zou de formele wetgever – zoals dit in Engeland wel gebeurt – een interpretatief wetsartikel in de Wet openbare manifestaties kunnen opnemen waarin hij het begrip wanordelijkheden nader uitlegt, zodanig dat een onevenredige aantasting van de rechten en vrijheden van anderen hieronder kan vallen.⁶¹³ Een wijziging van de Grondwet is dan niet vereist, nu de toelichting op deze beperkingsgrond hiervoor ruimte biedt. Door expliciet vast te leggen wat onder de beperkingsgrond wanordelijkheden valt, voorkomt de wetgever dat burgemeesters en in hun kielzog rechters de doelcriteria ruimer gaan interpreteren, zonder dat hieraan een expliciet democratisch gelegitimeerd besluit ten grondslag ligt. Het bewandelen van deze weg verhoudt zich bovendien beter met de voorzienbaarheidseis van artikel 11 lid 2 EVRM.

6.3.1.2 Toevoegen nieuw doelcriterium aan artikel 9 lid 2 Gw

Een tweede uitbreidingsmogelijkheid is het toevoegen van een nieuw doelcriterium aan de beperkingensystematiek van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom. Dit lijkt is in lijn met artikel 11 lid 2 van het EVRM, dat naast de doelcriteria ‘de bescherming van de gezondheid’ en ‘het voorkomen van wanordelijkheden’ ook het doelcriterium ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ kent. Opteert de Nederlandse wetgever voor het toevoegen van een vergelijkbaar doelcriterium, dan wordt daarmee aan de voorzienbaarheidseis van het EHRM voldaan en kent de beperkingsgrond een democratische grondslag. Bovendien stelt het de burgemeester in staat om in de praktijk een afweging te maken tussen het demonstratierecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en om – waar de privacy van de bewoner dat vereist – een demonstratie die plaatsvindt bij een (privé)woning te beperken.

Zoals in de verdragsrechtelijke analyse van paragraaf 6.2.1 is geschetst, is het in Nederland – anders dan in de door ons onderzochte landen – momenteel niet mogelijk om in geval van demonstraties bij (privé)woningen een dergelijke afweging van botsende fundamentele rechten te maken. De drie (tot op heden) restrictief geïnterpreteerde doelcriteria van artikel 2 Wom staan er op dit moment aan in de weg dat een fundamenteel recht zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer expliciet wordt meegewogen bij de beoordeling of het noodzakelijk is om een demonstratie te beperken. Ook de bestuursrechter voert een concrete afweging tussen botsende fundamentele rechten niet uit, daar deze in beginsel enkel dient te toetsen of de

⁶¹² EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl.nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)), par. 49.

⁶¹³ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs te kennen gegeven de Wet openbare manifestaties op enkele punten te zullen aanpassen. Zie de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 getiteld ‘Demonstratierecht in Nederland’, p. 7-8. Daarbij zou ook dit punt kunnen worden meegenomen.

burgemeester rechtmatig van zijn (Wom-)bevoegdheden heeft gebruikgemaakt. In andere landen wordt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer daarentegen wel expliciet meegenomen, zoals in paragraaf 6.2.3.1 is beschreven.

Omdat het demonstratierecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beide fundamentele rechten zijn, en in die zin een gelijke waarde bezitten, is het derhalve de vraag of op grond van de Wet openbare manifestaties voldoende rekening kan worden gehouden met andere fundamentele rechten die in botsing kunnen komen met het demonstratierecht, zoals in geval van de situatie van demonstraties bij abortusklinieken of bij de (privé)woningen van personen. Is hetgeen de wetgever bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties heeft besloten nog altijd actueel en gewenst? Een herziening van deze wet is in onze optiek niet ongewenst.

Desalniettemin is het de vraag of een doelcriterium als ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, zoals ook artikel 11 EVRM kent, een geschikte beperkingsgrond zou zijn. Welke rechten en vrijheden kunnen hier precies onder worden geschaard? En wie is de belangenhoudende ‘ander’? Het EHRM geeft geen duidelijk antwoord op deze vragen in zijn rechtspraak.⁶¹⁴

Een dergelijke grond zou de beperkingsmogelijkheden van het demonstratierecht aanzienlijk verruimen, en laat de beslissing om daartoe over te gaan bovendien aan de niet democratisch gekozen burgemeester. Bovendien zou de toevoeging van een nieuw doelcriterium een aanpassing van zowel de Grondwet als een wet in formele zin vergen, hetgeen (met name in het eerste geval) intensieve en tijdrovende processen zijn.

Wordt artikel 9 lid 2 Gw aangepast, dan kan dit een zekere precedentwerking hebben. Artikel 6 lid 2 Gw geeft immers dezelfde beperkingsgronden voor het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en de collectieve uitoefening van dit recht is eveneens – op een vergelijkbare wijze met de uitoefening van de vergaderings- en betogingsvrijheid – gereguleerd in de Wet openbare manifestaties. Dient met het oog daarop artikel 6 lid 2 Gw ook te worden aangepast? En in hoeverre geldt dit ook voor andere in de Grondwet neergelegde grondrechten die tot op heden evenmin een dergelijke beperkingsgrond kennen?

Ondanks bovengenoemde kanttekeningen onderschrijven wij de conclusie van Brouwer en Schilder dat het waarschijnlijk is ‘dat een wijziging van de beperkingensystematiek met als model het EVRM tot meer bevredigende afwegingen en uitkomsten zal leiden dan onder de huidige Grondwet mogelijk is – althans in de publiekrechtelijke, verticale, context’.⁶¹⁵ De mogelijke afschaffing van het toetsingsverbod in de zin van artikel 120 Gw maakt het wat ons betreft des te belangrijker dat wordt gezien of de huidige Grondwet voldoende handvatten biedt voor de realisering van de grondrechten, in het bijzonder ook in botsende grondrechtenkwes- ties.⁶¹⁶

Een alternatief is het toevoegen van een meer afgebakend doelcriterium, op grond waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt ter bescherming van een of enkele specifiek aange- wezen grondrechten, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In de rechtspraktijk zien we dat het demonstratierecht met name knelt in situaties waarin het botst

⁶¹⁴ Bomhoff 2008, p. 623; Brouwer & Schilder 2009, p. 52.

⁶¹⁵ Brouwer & Schilder 2009, p. 53.

⁶¹⁶ Zie ook Van Sasse van IJsselt 2018.

met dit door artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM beschermde recht. Hierbij kan worden gedacht aan demonstraties bij (privé)woningen, bij abortusklinieken of bij begraafplaatsen.

6.3.1.3 Toevoegen bijzondere bepaling aan paragraaf IV Wom

Een derde uitbreidingsmogelijkheid vereist eveneens een wijziging van de Wet openbare manifestaties, maar niet noodzakelijkerwijs (ook) van de Grondwet. De wetgever kan ervoor kiezen om een bijzondere bepaling aan paragraaf IV van de Wet openbare manifestaties toe te voegen die specifiek ziet op demonstraties bij (privé)woningen. Een dergelijke bepaling zou enige gelijkenissen kunnen vertonen met artikel 9 Wom (eveneens opgenomen in paragraaf IV Wom getiteld ‘bijzondere bepalingen’) dat een bijzondere regeling bevat voor demonstraties bij instellingen die op grond van volkenrechtelijke regels een bijzondere bescherming genieten.⁶¹⁷

Artikel 9 Wom heeft een aanvullend karakter, en laat de aanwending van de bevoegdheden uit artikel 2 tot en met 8 Wom onverlet.⁶¹⁸ Die bevoegdheden kunnen echter alleen worden aangewend met het oog op de in artikel 2 en 8 Wom genoemde belangen. Ten aanzien van artikel 9 Wom is met name ‘de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ relevant; in de nabijheid van gebouwen als bedoeld in artikel 9 stelt de wetgever zwaardere eisen dan op andere plaatsen het geval is.⁶¹⁹

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties brengt de aanwezigheid in Nederland van de vertegenwoordigingen en instellingen ‘een bijzondere plicht mee hun ongestoord functioneren te waarborgen en hen te beschermen tegen overlast die het gevolg kan zijn van openbare manifestaties in de nabijheid van gebouwen waar zij gevestigd zijn.’⁶²⁰ Daartoe dient de ‘rust en waardigheid’ (‘peace and dignity’) van de instellingen te worden beschermd. Hier vallen echter slechts de vormen van hinder en overlast onder die naar objectieve maatstaven het functioneren van de instellingen aantasten.⁶²¹ Het enkele posten voor een gebouw kan bijvoorbeeld niet als een aantasting van het functioneren worden aangemerkt zolang de toegankelijkheid van het gebouw gewaarborgd blijft.⁶²²

De overtreding van deze gedragsnorm leidt niet rechtstreeks tot een strafbaar feit. Wel kan de burgemeester tijdens de demonstratie een aanwijzing geven, of een opdracht tot beëindiging van de demonstratie uitvaardigen indien de omstandigheden dat vorderen. De wetgever overweegt dat daarbij kan worden gedacht aan omstandigheden ‘waarin optreden tegen individuele overtreders nagenoeg onmogelijk of zinloos is, doordat op grote schaal overtreding plaatsvindt.’⁶²³

⁶¹⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 22. Voor wat betreft de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen zijn de desbetreffende regels gecodificeerd in artikel 22, tweede lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en in het derde lid van artikel 31 en artikel 59 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (18 april 1961, *Trb.* 1962, 101 en 159; 24 april 1963, *Trb.* 1965, 40 en 1981, 143); zie over artikel 9 Wom en de verhouding tot de Verdragen van Wenen ook Roorda 2021c.

⁶¹⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 23.

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 23.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 24.

⁶²² *Kamerstukken II* 1986/87, 19427, nr. 5, p. 17; zie ook Roorda 2021c.

⁶²³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 25.

De wetgever zou ervoor kunnen kiezen om ook ten aanzien van andere plaatsen, zoals (privé)woningen, een bijzondere regeling te treffen in paragraaf IV Wom. Zoals wij in paragraaf 6.1.1 hebben uiteengezet, dient bij woningen een bepaalde orde en rust te heersen, in hogere mate dan op andere openbare plaatsen. Het belang van rust en privacy in de woning – ‘the wellbeing, tranquility and privacy of the home’ – zien we tevens terug in de in hoofdstuk 5 aangehaalde rechtspraak in Duitsland, De Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland.⁶²⁴ In de VS bestaat er bovendien een groot aantal lokale verordeningen waarin woningen een bijzondere bescherming genieten en het actievoeren in de omgeving daarvan aan banden is gelegd.

Het actievoeren voor de woning is in deze Amerikaanse lokale verordeningen overigens integraal verboden, een oplossing die wij niet aanbevelen voor het Nederlandse model. Integrale verboden zijn immers problematisch gelet op de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, op grond waarvan de autoriteiten dienen te kiezen voor het minst ingrijpende middel om het nagestreefde legitieme doel te bereiken.⁶²⁵ Per demonstratie dient te worden beoordeeld of het opleggen van een beperking noodzakelijk is. Zo is het opleggen van een beperking bij een demonstratie die plaatsvindt bij een ambtswoning wat ons betreft gelet op (ook) de publieke functie van die woning in beginsel minder snel noodzakelijk dan bij een demonstratie die plaatsvindt bij een privéwoning.

Het toevoegen van een bepaling aan artikel paragraaf IV Wom op grond waarvan (privé)woningen in relatie tot demonstraties als bijzondere plaatsen worden aangemerkt, lijkt niet per se in strijd met het verdragsrechtelijke kader van artikel 11 EVRM. Desalniettemin hebben wij zo onze vraagtekens bij de noodzaak om – naast de plaatsen die in artikel 9 Wom zijn aangewezen op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen van Wenen – ook andere specifieke openbare plaatsen aan te wijzen. Als dit al noodzakelijk wordt geacht, dan dient wat ons betreft de vraag te worden beantwoord of een dergelijke uitbreiding beperkt zou moeten blijven tot privéwoningen. Er is dan immers wel iets voor te zeggen dat ook voor andere (bijzondere) plaatsen – denk aan abortusklinieken, begraafplaatsen en gebedshuizen – een bijzondere bepaling in het leven moet worden geroepen die leidt tot een hogere graad van bescherming.

⁶²⁴ Zie bijvoorbeeld OVG Koblenz, 24 mei 1986 NJW 1986, 2659, par. 9; *Carey/Brown* [1980], 447 U.S. at 447 U.S. 471; *Frisby/Schultz* [1988] 487 U.S. 474; *Brooker/Police* SC 40/2005 [2007] NZSC 30 (McGrath J en Thomas J), par. 129, 255-273, 275.

⁶²⁵ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), para 315 en 433. Zie hierover ook: Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (rapport van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democracy Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg 2010, p. 40, 59. Zie ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 juli 2023 getiteld ‘Demonstratierecht in Nederland’, p. 6.

6.3.1.4 *Introduceren formeel-wettelijke strafbaarstelling*

Een vierde uitbreidingsmogelijkheid is dat de formele wetgever het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij de (privé)woning verdergaand beschermt door een nieuwe formeel-wettelijke strafbepaling te introduceren voor bijvoorbeeld intimidatie bij een (privé)woning, eventueel met de toevoeging dat het daarbij moet gaan om de woning van een specifiek persoon, zoals een persoon met een publieke functie. Uit onze empirische analyse volgt dat sommige burgemeesters de drempel voor strafbare feiten tegen personen in het publieke domein momenteel te hoog vinden liggen. Zij pleiten ervoor om het instrumentarium uit te breiden. Enkel merken in dit verband op de voorkeur te geven aan een aanpassing van het strafrecht in plaats van het bestuursrecht, omdat het in dat geval niet aan de bestuurder (burgemeester) zelf is om zijn of haar eigen veiligheid te regelen.

De Grondwet staat niet in de weg aan de introductie van een dergelijke formeel-wettelijke strafbepaling op basis waarvan de demonstratievrijheid kan worden beperkt. Gelet op de passage ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex artikel 9 lid 1 Gw is de formele wetgever hiertoe bevoegd. Uit de wijze waarop die wetspassage is geformuleerd (‘volgens de wet’) volgt dat hij deze bevoegdheid echter niet kan delegeren aan lagere regelgevers. Met andere woorden: uitsluitend de formele wetgever is hiertoe bevoegd. Een verbod op intimidatie bij de privéwoning kan dus niet op bijvoorbeeld APV-niveau worden ingevoerd als het ook betrekking heeft op betogingen in de zin van artikel 9 Gw – tenzij deze daar expliciet van worden uitgesloten, zoals in lid 5 van het samenscholingsverbod ex artikel 2:1 model-APV.

Toch is er wel een (verdragsrechtelijke) kanttekening te plaatsen bij deze uitbreidingsmogelijkheid. De wetgever dient terughoudend te zijn met de strafbaarstelling van gedrag dat dient ter uitoefening van de meningsuiting (zie in dit verband ook paragraaf 6.2.3.2). Voor het demonstratierecht geldt immers dat van de uitoefening van dat recht een zekere mate van hinder uitgaat. Bovendien beschermen de in de artikelen 10 en 11 EVRM neergelegde vrijheid van meningsuiting en demonstratie niet alleen ideeën die gunstig worden ontvangen, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten (‘offend, shock or disturb’).⁶²⁶ In aansluiting op het oordeel van het Hoogerechtshof van Nieuw-Zeeland in de zaak *Brooker/Police* dat het enkel veroorzaken van hinder bij de (privé)woning niet strafbaar is in de context van een demonstratie, menen wij dat hetzelfde zou moeten gelden voor bijvoorbeeld het lastigvallen, alarmeren of verontrusten (‘harass, alarm or distress’) van personen bij hun woning. Deze termen – op grond waarvan volgens artikel 42A van de Engelse Criminal Justice and Police Act 2001 (CJPOA) strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen een persoon die zich hieraan in de context van een demonstratie schuldig maakt jegens een ander in de buurt van diens woning – zijn te vaag en breed geformuleerd om een beperking van de demonstratievrijheid te kunnen rechtvaardigen.

⁶²⁶ EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49; EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUD001358588, appl. nr. 13585/88 (Observer en Guardian/Verenigd Koninkrijk), par. 59.

6.3.1.5 Toevoegen strafverzwarende grond

Een vijfde uitbreidingsmogelijkheid zou kunnen worden gevonden in het toevoegen van een verzwaarde strafmaat ten aanzien van specifiek aangewezen personen of plaatsen, een suggestie die uit de resultaten van de enquêtes naar voren is gekomen. Dit zou kunnen inhouden dat bij een of meer bestaande formeel-wettelijke strafrechtbepalingen wordt aangesloten door daar een strafverzwarende grond aan toe te voegen.

Ons strafrecht is niet onbekend met strafverzwarende gronden. Zo bepaalt artikel 285 lid 5 Sr dat de (in lid 1) op bedreiging gestelde gevangenisstraf met een derde wordt verhoogd, indien die bedreiging is gericht tegen een ambts-, gezags- of togadrager, een journalist of een publicist. Een vergelijkbare strafverzwarringsgrond is opgenomen in het wetsvoorstel dat doxing strafbaar stelt.⁶²⁷ Voor eenzelfde grond zou kunnen worden geopteerd ten aanzien van een of meer andere formeel-wettelijke strafrechtbepaling(en) waar personen bij hun (privé)woning mee te maken kunnen hebben.

Een alternatief is om de strafverzwarringsgrond niet aan de persoon, maar aan de woning (van een aangewezen persoon) te koppelen. Gelet op het belang van de woning voor de bescherming van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is hier wel iets voor te zeggen. In dit verband zij gewezen op wat de regering bij de memorie van toelichting bij artikel 10 Gw opmerkt: ‘Bij de vraag naar de begrenzing van dit gebied [waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen behoeft te dulden] denkt men gewoonlijk eerst aan het huis waarin iemand leeft.’⁶²⁸

Het is echter de vraag aan welke strafbepaling(en) een dergelijke verzwaarde strafmaat zou kunnen worden toegevoegd. Zoals wij eerder hebben geconcludeerd, zal er van belaging of hinderlijk volgen op de openbare weg – strafbaar gesteld in artikel 285b Sr en artikel 426bis Sr – niet snel sprake zijn in geval van een demonstratie, aangezien de vereiste wederrechtelijkheid in dat geval in de regel ontbreekt. Bovendien geldt voor een publieke persoon – zoals een burgemeester – dat diegene meer dient te dulden. Desalniettemin is het niet uitgesloten dat bij demonstraties bij (privé)woningen van (publieke) personen sprake kan zijn van belaging of hinderlijk volgen. Andere bepalingen waaraan een strafverzwarringsgrond zou kunnen worden toegevoegd om demonstraties bij (privé)woningen verdergaand aan te kunnen pakken, zijn erfvredebreuk en opruiing in de zin van artikel 138 respectievelijk 131 Sr.

Hoewel met het invoeren van een verhoogde strafmaat een signaal kan worden afgegeven dat strafbaar gedrag tegen bepaalde personen of op bepaalde plaatsen niet wordt getolereerd, is het twijfelachtig of een dergelijke bepaling verder van toegevoegde waarde is. Volgens de officier van justitie die wij hebben geïnterviewd, eist het Openbaar Ministerie zelden tot nooit de maximale strafmaat. In plaats van gebruik te maken van een strafverzwarringsgrond, houdt het OM bij de hoogte van de strafeis rekening met de hoedanigheid van de bedreigde. Weliswaar zijn dit bevindingen uit slechts één interview, het is wat ons betreft van belang om deze relatievering in ogenschouw te nemen.

⁶²⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36171, nr. 10.

⁶²⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 40.

6.3.1.6 *Verdergaand afschermen openbare registers*

Een laatste uitbreidingsmogelijkheid kan worden gevonden in het verdergaand afschermen van openbare registers dan tot op heden gebeurt, zodat privéadressen niet langer betrekkelijk eenvoudig zijn op te vragen. Waar met de voorgestelde strafbaarstelling van doxing het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden wordt tegengegaan, zou met deze maatregel de toegang tot dergelijke persoonsgegevens worden bemoeilijkt. Een medewerker van PersVeilig die wij hebben geïnterviewd merkt in dit verband het volgende op:

‘Waar ik al een tijdje heel erg voor pleit is dat journalisten in het Kadaster afgeschermd worden. Want het is uiteindelijk gelukt met de Kamer van Koophandel. Freelancejournalisten kunnen hun adres in het KvK-register afschermen. En dat zal met het Kadaster ook moeten gebeuren. Een voorbeeld is Sigrid Kaag die door Willem Engel was gevonden in het Kadaster. En een paar dagen later stond die fakkeldrager bij haar thuis.’

In de afgelopen jaren zijn verschillende moties over het verdergaand afschermen van openbare registers ingediend.⁶²⁹ Bovendien zijn er inmiddels maatregelen genomen die tot een beperking van de toegang tot openbare registers hebben geleid. Zo is het tegenwoordig op grond van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit mogelijk om op verzoek het bezoekadres in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel af te schermen als de betrokkene wordt bedreigd of wanneer dreiging waarschijnlijk is als gevolg van de beroepsuitoefening. Daarnaast heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat in juni 2022 enkele beleidsvoorstellen gedaan in een brief over de Datavisie voor het Handelsregister, zoals het niet openbaar maken van e-mailadressen en telefoonnummers en het verdergaand afschermen van de bezoekadressen van eenmanszaken.⁶³⁰ Voor journalisten is het bovendien reeds mogelijk om privégegevens af te schermen, zonder dat sprake dient te zijn van een concrete dreiging.⁶³¹

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening merkt in een reactie op de motie Sneller c.s. van begin 2023 op dat het afschermen van privégegevens in het Kadaster ingewik-

⁶²⁹ Zie onder andere: Motie Amhaouch/Wörsdörfer (*Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 333): verzoek om bij ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid het woonadres af te schermen voor niet geautoriseerde organisaties; motie Yesilgoz/Van Toorenburg/Buitenweg (*Kamerstukken II* 2020/21, 35570 VI, nr. 36): verzoek om openbare registers waarin huisadressen – of aan een onderneming gekoppeld huisadres – voorkomen, zo af te schermen dat deze alleen door het bevoegd gezag kunnen worden ingezien; motie Verhoeven/Graus/Bruins (*Kamerstukken II* 2020/21, 35421, nr. 15): spreekt de wens uit dat Kadaster en Kamer van Koophandel geen privéadressen meer verstrekt als ingeschrevene daarom verzoekt; motie Ellemeet/Michon-Derkzen (*Kamerstukken II* 2020/21, 32827, nr. 219): verzoek om vestigingsadressen van zelfstandigen (in het HR) in principe af te schermen wanneer dit tevens woonadressen zijn en de wet hiervoor aan te passen; motie Van Ginneken c.s. (*Kamerstukken II* 2021/22, 32761, nr. 210): verzoekt het kabinet om vestigingsadressen af te schermen als deze overeenkomen met het woonadres, als openbaring voor die ondernemer niet verplicht is en als de ondernemer dit zelf wenst.

⁶³⁰ Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer, ‘Voortgang Datavisie Handelsregister’, 29 juni 2022. Zie ook de Datavisie Handelsregister van 29 juni 2022 op www.rijksoverheid.nl. Overigens geven wij de voorkeur aan de term eenmanszaak in plaats van eenmanszaak (vergelijk: eenmensprotest in plaats van eenmansprotest).

⁶³¹ Zie ‘Convenant afscherming bezoekadressen bij waarschijnlijke dreiging’ van de Nederlandse Vereniging van Journalisten en de Kamer van Koophandel, www.nvj.nl/nieuws/afschermen-priv%c3%a9gegevens-makkelijker-convenant-nvj-en-kvk. Zie ook Holvast, Jansen, Rok & Nan 2023, p. 86.

kelder is, gelet op het belang van het verschaffen van transparante informatie over het object-adres – dat in de meeste gevallen gelijk is aan het privéadres – zoals de op het onroerend goed rustende rechten.⁶³² Personen die een risico lopen of worden bedreigd kunnen momenteel hun gegevens in het Kadaster enkel laten afschermen als zij van overheidswege worden beveiligd.⁶³³ De minister geeft in de brief evenwel aan te zullen onderzoeken of de toegang tot het op de naam van personen kunnen zoeken binnen de Basisregistratie Kadaster verder beperkt kan worden tot enkel professionele gebruikers ‘waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij uit hoofde van hun beroep en met het oog op het goed functioneren van de vastgoedmarkt moeten kunnen zoeken op naam’. Daarnaast stelt de minister verder uit te zullen werken dat ook personen die te maken hebben met bedreigingen en intimiderende situaties – maar buiten het stelsel bewaken en beveiligen vallen – op verzoek kunnen worden afgeschermd. Daarbij is het volgens de minister van belang dat dit gebeurt onder de voorwaarde dat een bevoegde instantie concludeert dat er sprake is van bewijs van bedreiging en/of intimidatie en dat afscherming daarom gewenst is.⁶³⁴

De door de minister voorgestelde maatregelen zijn wat ons betreft niet onredelijk, mits de door de minister bedoelde bevoegde instantie snel en adequaat kan handelen teneinde de veiligheid van bedreigde personen te kunnen garanderen, en de drempel tot afscherming van gegevens dus niet te hoog ligt. Het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zou immers niet onevenredig in het gedrang moet komen in de afweging met het belang van een transparante vastgoedmarkt.

6.3.2 Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die (uitsluitend) vallen onder de vrijheid van meningsuiting

Voor eenmensenacties geldt dat de inhoud van de actie, gelet op de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM, geen reden kan zijn om het protest vooraf te verbieden of te beperken. Wel kunnen er beperkingen worden gesteld aan het verspreidingsrecht.

Voor zover geen sprake is van gedrag dat strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht, zou – zo concluderen Aalbers en Roorda – een door de gemeenteraad opgestelde eenmensprotestbepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening mogelijk een uitkomst kunnen bieden.⁶³⁵ Deze bepaling zou de burgemeester de bevoegdheid kunnen bieden om voorafgaand aan en tijdens een eenmensprotest een zelfstandig verspreidingsmiddel naar plaats en tijd te beperken in lijn met de beperkingensystematiek van artikel 9 Gw, bijvoorbeeld in geval van een protestactie bij de (privé)woning van een persoon.⁶³⁶ Een dergelijke specifieke eenmensprotestbepaling verdient met het oog op de bescherming van de uitingsvrijheid de voorkeur boven het gebruik van de in paragraaf 3.4.1 besproken lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172 lid 3 Gemw, maar ook boven het aanwenden van de meer algemene APV-bepalingen, zoals het in paragraaf

⁶³² Brief van de Minister: *Kamerstukken II 2022/23*, 36161, nr. 13, p. 2. Zie voor motie: *Kamerstukken II 2022/23*, 36161, nr. 11.

⁶³³ Zie artikel 37a van het Kadasterbesluit en *Stb.* 2018, 456.

⁶³⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36161, nr. 13, p. 2.

⁶³⁵ Aalbers & Roorda 2021.

⁶³⁶ *Ibid.*

3.5.1 en 3.5.2 toegelichte aanzetten tot ongeregeldheden ex 2:1 model-APV of veroorzaken van hinder ex artikel 2:47 model-APV.

6.3.3 Uitbreidingsmogelijkheden bij protestacties die niet vallen onder de vrijheid van demonstratie en meningsuiting

Valt een actie niet binnen de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie en meningsuiting, dan bestaan er reeds vele uiteenlopende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke beperkingsmogelijkheden, zoals wij reeds in artikel 6.1.2 hebben uiteengezet. Het is dan ook de vraag of het bestaande instrumentarium een uitbreiding behoeft.

Anders dan voor het in de vorige paragrafen beschrevene geldt voor niet beschermde acties dat een beperking ervan niet getoetst hoeft te worden aan het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader. Dit betekent bijvoorbeeld dat een formeel-wettelijke grondslag voor de beperking van de actie niet is vereist. Een strafbepaling kan ook door een lagere regelgever worden vastgelegd, zoals een in de APV opgenomen verbod op onnodige hinder bij de woning – naar analogie met artikel 2:47 model-APV – of een daarin opgenomen samscholingsverbod dat is toegespitst op de woning of het begaan van hinderlijk gedrag bij een woning. Van belang is wel dat in dat geval wordt uitgesloten dat dergelijke bepalingen van toepassing zijn bij protestacties die vallen onder de reikwijdte van de demonstratievrijheid. Ook aan de Gemeentewet zouden bepalingen kunnen worden toegevoegd, waarbij kan worden gedacht aan een gebiedsverbod rondom een woning. De uitbreidingsmogelijkheden bij niet-beschermde protestacties zijn legio; het is evenwel de vraag of een dergelijke uitbreiding noodzakelijk is.

SAMENVATTING

In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (J&V) is met dit rapport uitvoering gegeven aan de motie Sneller/Van der Werf. Daarin wordt verzocht ‘te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden’. Op verzoek van de opdrachtgever richt dit rapport zich naast politici ook op andere personen die vanwege hun functie of werk met dergelijke acties bij hun woning te maken hebben. Daarbij kan worden gedacht aan (lokale) bestuurders, ambtenaren, journalisten en wetenschappers. De betreffende (protest)acties zijn uiteenlopend van soort: van eenmansacties tot collectieve acties, en van (betrekkelijk) vreedzame acties tot aan ronduit intimiderende, bedreigende en gewelddadige acties. Aan de hand van klassiek-juridische, rechtsvergelijkende en empirische onderzoeksmethoden onderzoeken de auteurs in hoeverre er een noodzaak bestaat om in geval van dergelijke (protest)acties bij (privé)woningen, binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet, (lokale) autoriteiten uit te rusten met verdergaande beperkingsmogelijkheden dan ons huidige recht biedt.

Omdat protestacties als bedoeld in de motie onder voorwaarden kunnen worden geschaard onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid, zetten de auteurs in hoofdstuk 2 het grondwettelijk (artikelen 7 en 9 Gw) en verdragsrechtelijk (artikelen 10 en 11 EVRM) kader uiteen. Daaruit blijkt dat de reikwijdte van deze rechten niet gering is. Allerhande (protest)acties vallen hieronder, in beginsel zelfs ook blokkade- en bezettingsacties. Een niet-vreedzame protestactie komt geen bescherming toe. Hiervan is sprake als de intenties of gedragingen van (meer dan enkele) manifestanten gewelddadig zijn. Een beperking van deze rechten is volgens het tweede lid van de artikelen 10 en 11 EVRM uitsluitend toegestaan als die bij wet is voorzien en in het licht van een of meer van de in deze bepalingen neergelegde legitieme doelen noodzakelijk is in een democratische samenleving. De belangrijkste eis die de Grondwet stelt aan een beperking, is dat zij afkomstig moet zijn van de formele wetgever, zo volgt uit de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 7 lid 3 en artikel 9 lid 1 Grondwet. Er zijn twee uitzonderingen op die regel. Uit de rechtspraak volgt dat een lagere regelgever bevoegd kan zijn de vrijheid van meningsuiting te beperken, voor zover het het verspreidingsrecht betreft en niet het kernrecht. En uit artikel 9 lid 2 Grondwet volgt dat de formele wetgever zijn demonstratiebeperkende bevoegdheden kan delegeren, maar uitsluitend in het kader van drie doelcriteria (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden). De formele wetgever heeft van die mogelijkheid gebruikmaakt in de Wet openbare manifestaties door daarin beperkende bevoegdheden aan onder meer de burgemeester te delegeren.

De auteurs bespreken in hoofdstuk 2 ook het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM) dat het in geding kan zijn bij degenen die met dergelijke acties worden geconfronteerd. De reikwijdte van dit recht is veelomvattend. Hieronder valt onder meer het recht om privé te wonen, weg van ongewenste aandacht. Een inbreuk op dit recht kan fysiek zijn, zoals het ongeoorloofd binnentreden van iemands woning, maar ook niet fysiek, zoals veroorzaakt door lawaai van buitenaf. Artikel 8 lid 2 EVRM vereist dat een beperking van het recht is voorzien bij wet en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van een of meer van de

in die bepaling neergelegde legitieme doelen. De enige eis die artikel 10 Gw stelt aan een beperking van dit recht is dat zij een grondslag heeft in een wet in formele zin. Verder vloeit uit artikel 8 EVRM de verplichting voort dat autoriteiten actief maatregelen moeten nemen om personen te beschermen tegen inbreuken op hun recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door derden. Hierbij kan worden gedacht aan het inrichten van een regelgevend kader en het toepassing geven aan dit kader. De beoordelingsmarge die door het EHRM aan de nationale lidstaten wordt gelaten, is hierbij betrekkelijk groot. Uit de rechtspraak van dit Hof blijkt dat van een schending onder meer sprake kan zijn, indien de autoriteiten zich onvoldoende inspannen om woonadresgegevens van een persoon te beschermen (*Alkaya/Turkije*) of als zij verzuimen in te grijpen als derden het doelwit intimideren door diens erf te betreden en karrenvrachten mest voor de deur en onder de ramen van diens woning te dumpen (*Surugiu/Roemenië*).

In hoofdstuk 3 beschrijven de auteurs het huidige instrumentarium waarmee (protest)acties bij (privé)woningen kunnen worden beperkt, verboden of anderszins aangepakt. Een protestactie die valt onder de reikwijdte van het demonstratierecht kan worden gereguleerd op grond van de Wet openbare manifestaties. De inzet van andere bestuursrechtelijke (burgemeesters)bevoegdheden is in beginsel uitgesloten. Valt een (protest)actie buiten de reikwijdte van de demonstratievrijheid, bijvoorbeeld omdat zij niet vreedzaam is, dan is de Wet openbare manifestaties niet van toepassing en bestaan er meer mogelijkheden tot ingrijpen (zie paragraaf 3.4 en 3.5).

Als een of meer actievoerders tijdens een demonstratie of eenmensprotest strafbare feiten begaan, betekent dit niet per definitie dat de protestactie dan niet (langer) valt onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstratie of meningsuiting. Het uitgangspunt is dat de officier van justitie tegen deze individuen kan optreden door hen aan te houden en strafrechtelijk te vervolgen. Daarbij kan het – zo wijzen (protest)acties in het verleden uit – om uiteenlopende strafbare feiten gaan, waaronder huisvredebreuk (artikel 138 Sr), belaging (artikel 285b Sr) en het hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr) (zie paragraaf 3.8 voor een *overzichtstabel*). Met name van die twee laatstgenoemde strafbare feiten is niet snel sprake tijdens een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde protestactie, aangezien het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ in die strafbepalingen hieraan veelal in de weg staat. Verder kunnen op grond van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering onder voorwaarden preventief en repressief locatie- en contactverboden en andere vrijheidsbeperkende maatregelen – zoals de gedragsaanwijzing van artikel 509hh Sv – worden opgelegd bij het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van personen vanwege hun functie of werk. Voor zover de protestactie valt onder de demonstratievrijheid, is toepassing van deze bevoegdheden wat de auteurs betreft in beginsel uitgesloten, gelet op de Wet openbare manifestaties als *lex specialis* voor het reguleren van manifestaties. Dit ligt anders voor zover hiermee niet wordt beoogd een demonstratie als geheel te reguleren, maar enkel het gedrag van één of enkele demonstranten.

Het civiele recht biedt een persoon die door een (dreigende) protestactie bij diens woning schade lijdt of dreigt te lijden, de mogelijkheid om op grond van de onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW schadevergoeding te vorderen van de actievoerder(s). Bovendien kan diegene een ver- of gebod vorderen, zoals een contact- of gebiedsverbod (artikel 3:296 BW).

Hoofdstuk 4 bevat een verkennende analyse van de praktijk van (protest)acties bij (privé)woningen aan de hand van de resultaten uit door de auteurs verricht empirisch onderzoek. Dit empirische onderzoek bestaat uit een zevental interviews met onder meer enkele gedragswetenschappers, en enquêtes uitgezet onder alle burgemeesters in Nederland alsmede onder enkele politieambtenaren en officieren van justitie. Uit dit onderzoek blijkt dat in betrekkelijk veel gemeenten in Nederland in de afgelopen vijf jaren (2018-2022) protestacties hebben plaatsgevonden bij privéwoningen van met name burgemeesters en (andere) politici en bestuurders. Het fenomeen wordt niet als nieuw bestempeld, maar zou wel in aantal zijn toegenomen. Dit laatste zou onder andere te maken hebben met de huidige verdeeldheid in de samenleving, de ‘personalisering’ van de politiek en de invloed van de sociale media. Daarnaast geven respondenten aan dat van het thuis opzoeken van personen vanwege hun functie of werk een intimiderende werking kan uitgaan en dat het een inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Het heeft niet alleen impact op de persoon in kwestie, maar ook op diens gezin en op de samenleving als geheel: de manier waarop wij als samenleving met elkaar omgaan en het democratisch gehalte daarvan. Meerdere respondenten geven aan dat personen in een publieke functie meer zouden moeten kunnen hebben. De grens ligt volgens hen bij intimidatie en bedreiging.

Respondenten hebben de vraag of het juridische instrumentarium zou moeten worden uitgebreid, in iets meer dan de helft van de gevallen niet bevestigend beantwoord. Een vijfde van de reacties gaf aan dat er meer strafrechtelijke instrumenten zouden moeten komen, en in iets mindere mate is voor (ook) bestuursrechtelijke instrumenten gekozen. Meerdere respondenten geven aan dat er tevens oplossingen buiten het recht kunnen worden gevonden, waartoe zij verschillende mogelijkheden voordragen.

In hoofdstuk 5 werpen de auteurs een blik over de grens, en onderzoeken zij de wijze waarop Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en Nieuw-Zeeland omgaan met het fenomeen van het ongewenst thuis opzoeken van personen. In Duitsland kunnen op basis van de beperkingensystematiek van het demonstratierecht demonstratieverboden worden afgegeven voor specifieke woningen, waarbij individuele rechten als het recht op privacy kunnen leiden tot een dergelijke beperking. Daarmee kent Duitsland een ruimere interpretatie toe aan beperkingsgronden, waardoor er een afweging tussen rechten kan worden gemaakt. Engeland kent verschillende ‘public order’-wetten op basis waarvan autoriteiten betrekkelijk veel mogelijkheden hebben om protest(acties) te beperken en daar strafrechtelijk tegen op te treden. Tevens wordt er in Engeland een groot aantal ‘civil injunctions’ verkregen om hinderlijke protestacties te weren, zogenaamde ‘protest injunctions’. In de Verenigde Staten van Amerika is lokale wetgeving van kracht waarin het actievoeren voor specifieke woningen (‘targeted residential picketing’) wordt verboden. Het beschermen van de privacy in de woning wordt gezien als een legitiem overheidsbelang dat een beperking van het demonstratierecht kan rechtvaardigen. Ten aanzien van Nieuw-Zeeland bespreken de auteurs een uitspraak van het Nieuw-Zeelandse Hoogerechtshof over een eenmensprotest bij de woning van een politieagente (*Brooker/Police*), waarin de grens tussen de vrijheid van meningsuiting en strafbaar gedrag centraal staat. Het Hof oordeelt dat het voor een veroordeling voor een actie die een meningsuiting omvat niet voldoende is dat dit gedrag de gevoelens van de aangesprokene irriteert of zelfs kwetst. De drempel van strafbaarheid ligt hoger.

Afsluitend verkennen de auteurs in hoofdstuk 6 – de conclusie van het rapport – of er een noodzaak bestaat om het (lokale) bestuur met aanvullende maatregelen toe te rusten in de aanpak van het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici en andere personen. Daartoe brengen de auteurs de verschillende hoofdstukken samen. Zij gaan kort in op de mogelijkheden die het huidige instrumentarium biedt, bespreken in hoeverre er een noodzaak bestaat tot uitbreiding van het huidige instrumentarium en staan stil bij enkele eventuele uitbreidingsmogelijkheden. De belangrijkste conclusies die in dit hoofdstuk worden getrokken, zijn als volgt:

Kernconclusie

Gelet op het verrichte verdragsrechtelijke en empirische onderzoek bestaat er geen noodzaak en geen overwegende behoefte tot het uitbreiden van het bestaande juridische instrumentarium ten aanzien van (protest)acties bij (privé)woningen.

Grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader

- Personen – publiekelijk bekend of niet – komen in hun (ambts)woning de bescherming van artikel 8 EVRM toe. Die bescherming is niet alleen gericht tegen het binnendringen van een woning door bijvoorbeeld actievoerders, zij is ook van toepassing indien actievoerders van buitenaf hinder veroorzaken die het ongestoorde genot van de woning belemmeren.
- Gelet op de orde en rust die bij privéwoningen horen te heersen, zijn privéwoningen aan te merken als plaatsen waar eerder de noodzaak kan bestaan om op basis van het voorkomen of bestrijden wanordelijkheden (artikel 2 juncto 5-7 Wom) in te grijpen.
- Pas als minder vergaande maatregelen – zoals het stellen van beperkingen – ontoereikend zijn, kan een verbod of beëindiging van een demonstratie gerechtvaardigd zijn. Integrale verboden zijn problematisch gelet op de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
- Van een situatie waarin de autoriteiten in Nederland zichtbaar tekortschieten in de bescherming van artikel 8 EVRM tijdens protestacties bij woningen, of waarin het instrumentarium tekortschiet, is niet gebleken. Desalniettemin staan de drie (tot op heden) restrictief geïnterpreteerde doelcriteria van artikel 2 Wom eraan in de weg dat een fundamenteel recht zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer expliciet wordt meegewogen bij de beoordeling of het noodzakelijk is om een demonstratie te beperken. Omdat het demonstratierecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beide fundamentele rechten zijn, en in die zin een gelijke waarde bezitten, is het derhalve de vraag of op grond van de Wet openbare manifestaties voldoende rekening kan worden gehouden met andere fundamentele rechten bij het reguleren van demonstraties.

Behoeft tot uitbreiding van het arsenaal

- Uit het verrichte empirische onderzoek blijkt niet dat er onder respondenten een overwegende voorkeur bestaat voor het uitbreiden van het juridische instrumentarium in de situatie waarin actievoerders personen ongewenst thuis opzoeken.
- Van de respondenten die aangeven dat het juridisch arsenaal wel zou moeten worden uitgebreid, opteert ongeveer een vijfde voor een strafrechtelijke uitbreiding.
- Uit de onderzoeksresultaten blijkt daarnaast dat veel respondenten – voor- en tegenstanders van het introduceren van nieuwe bepalingen ten aanzien van het actievoeren bij de woningen van personen vanwege hun functie of werk – voor het strafbaar stellen van doxing zijn.

Inspiratie uit het buitenland

- De voornaamste les die kan worden getrokken uit de wijze waarop andere landen (protest)acties bij de (privé)woningen van personen reguleren, betreft de mogelijkheid voor met name het bestuur (en in het verlengde daarvan de rechter) om het recht op privacy verdergaand te kunnen betrekken bij het reguleren van (protest)acties.

Eventuele uitbreidingsmogelijkheden

- De uitbreidingsmogelijkheden bij niet-beschermdde protestacties zijn legio. Het is evenwel de vraag of een dergelijke uitbreiding noodzakelijk is, gelet op de vele reeds bestaande beperkingsmogelijkheden. Voor door het recht op vrijheid van meningsuiting beschermde eenmensprotesten zou een door de gemeenteraad opgestelde eenmensprotestbepaling in de APV een uitkomst kunnen bieden op grond waarvan het verspreidingsrecht kan worden beperkt. In geval van collectieve acties binnen de reikwijdte van het demonstratierecht kan gedacht worden aan het:
 - i. ruim(er) interpreteren van de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw, bijvoorbeeld aan de hand van een interpretatief wetsartikel in de Wet openbare manifestaties;
 - ii. toevoegen van een nieuw doelcriterium aan artikel 9 lid 2 Gw, zoals een concreter doelcriterium op grond waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt ter bescherming van een of enkele specifiek aangewezen grondrechten;
 - iii. toevoegen van een bijzondere bepaling aan paragraaf IV Wom op grond waarvan (privé)woningen in relatie tot demonstraties als bijzondere plaatsen worden aange-merkt, eventueel samen met andere (bijzondere) plaatsen;
 - iv. introduceren van een formeel-wettelijke strafbaarstelling voor intimidatie bij een (privé)woning, eventueel met de toevoeging dat het daarbij moet gaan om de woning van een specifiek persoon, zoals een persoon met een publieke functie;
 - v. toevoegen van een strafverzwarende grond ten aanzien van specifiek aangewezen personen of plaatsen;
 - vi. verdergaand afschermen van openbare registers zodat privéadressen niet langer be-trekkelijk eenvoudig zijn op te vragen.

BRONNENLIJST

1 Literatuurregister

Aalbers & Roorda 2021

B. Aalbers & B. Roorda, 'Eenmensprotest', in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 39-55.

Akandji-Kombe 2007

J. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights* (Human rights handbooks, No. 7), Council of Europe 2007.

Amnesty International Netherlands 2022

Amnesty International Netherlands, 'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter', Amsterdam 2022.

Bomhoff 2008

J. Bomhoff, 'The rights and freedoms of others, the ECHR and its peculiar category of conflicts between individual fundamental rights', in: Eva Brems (red.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Antwerp/Oxford: Intersentia 2008, p. 619-654.

Brouwer 2016

J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde?', *NJB* 2016/1561.

Brouwer & Schilder 2009

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De rechten van anderen en de Grondwet', in: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof (red.), *Geschakeld recht* (Alkema-bundel), Deventer: Kluwer 2009, p. 41- 55.

Brouwer & Schilder 2021

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Over het recht tot betoging en locatiebeperkingen* (Advies aan de gemeente Haarlem inzake beperkingen van demonstraties), Groningen/Leiden 3 september 2021.

Brouwer & Wierenga 2014

J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 168-174.

Brouwer & Wierenga 2015

J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59.

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.

Cuyvers & Van Sasse van IJsselt 2018

E. Cuyvers & P. Van Sasse van IJsselt, 'De Europese kreukelzone van de wetgever: Goede wetgeving vanuit het EU en EVRM-perspectief', *RegelMaat* 2018/6, p. 292-322.

Dölle & Elzinga 2004

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2004.

Driscoll 1987

J. Driscoll, 'Protest and Public Order: The Public Order Act 1986', *Journal of Social Welfare Law* 1987, p. 280-299.

Duker 2007

M.J.A. Duker, 'De reikwijdte van het belagingsartikel', *Themis* 2007/168, nr. 4., p. 141-154.

Fechner & Nagtegaal 2023

E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, Cahier 2023-1 (WODC-rapport) 2023.

Fischer, Cleven & Struijk 2019

T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven & S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2019 (WODC-rapport).

Geddis 2008

A. Geddis, 'Brooker v. Police,' *Oxford University Commonwealth Law Journal* 2008/8, nr. 1, p. 117-128.

Gerards 2006

J. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *NTM/NJCM-bull.* 2006/31, nr. 1, p. 92-122.

Gerards 2010

J.H. Gerards, 'Samenloop van nationale en Europese grondrechtenbepalingen – hoe moet de rechter daarmee omgaan?', *TvCR* 2010, nr. 3.

Gerards 2022

J. Gerards, 'Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights', *European Convention on Human Rights Law Review* 2022/3, nr. 4, p. 451-480.

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 & Fleuren 2014

J. Gerards & J. Fleuren, 'The Netherlands', in: J. Gerards an J. Fleuren (red.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia 2014, p. 217-260.

Gerritse & Roorda 2021

S. Gerritse & B. Roorda, 'Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten', in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken: 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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 113-181.

Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2018

D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2018.

Holvast, Jansen, Roks & Nan 2023

N.L. Holvast, J. Jansen, R.A. Roks & J.S. Nan, *Beelden van geweld. Een mixed-methods onderzoek naar geweld en agressie tegen journalisten*, Erasmus Universiteit Rotterdam (WODC-rapport) 2023.

De Jong 2000

M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

De Jong 2003

M.A.D.W. de Jong, 'Bestuurlijke ophouding: lelijk eendje voor het leven', *NTM/NJCM-bull.* 2003, afl. 8, p. 962-978.

De Jong, Kummeling & Burkens 1994

M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

De Jong & Tappeiner 2020

M.A.D.W. de Jong & I. Tappeiner, 'Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties', *NJB* 2020/124.

De Jong, Van der Woude, Zorg e.a. 2016

M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg e.a., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen (WODC-rapport) 2016.

Kilkelly 2001

U. Kilkelly, *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights* (Human rights handbooks, No. 1), Council of Europe 2001.

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.

Mead 2013

D. Mead, 'A chill through the back door? The privatized regulation of peaceful protest', *Public Law* 2013, p. 100-118.

Mills 2012

G. Mills, *Assessing the challenge of policing animal rights extremism in the UK and the changing impact on community safety and human rights in the period 2004 – 2010* (Professional Doctorate Thesis London Metropolitan University 2012).

Mills 2015

G. Mills, '“Injunctivitis”: A blurring of the policing of protest or a vision of the way ahead?', *International Journal of Police Science and Management* 2015/17, nr. 2, p. 128-133.

Moeckli 2016

D. Moeckli, *Exclusion from Public Space. A Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 2016.

De Morree 2016

P. de Morree, *Rights and wrongs under the ECHR. The prohibition of abuse of rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights* (diss. UU), Antwerpen: Intersentia 2016.

Muller 2008

E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Den Haag: BJu 2008.

Nieuwenhuis 2003

A. Nieuwenhuis, 'Het onbestemde grondrecht: twintig jaar eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', *NTM/NJCM-bull.* 2003/28, nr. 3a, p. 245-258.

Nieuwenhuis 2015

A. Nieuwenhuis, 'Appreciatiemarge en botsing van grondrechten', *NTM/NJCM-bull.* 2015/40, nr. 1, p. 20-35.

Nieuwenhuis 2017

A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen woord en daad. Een onderzoek naar de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging', *NTM-NJCM-bull.* 2017/2 (p. 146-168).

Nieuwenhuis 2020

A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 115-143.

Nieuwenhuis & Dragstra 2008

A. Nieuwenhuis & L. Dragstra, 'Van minimum, tekort en meerwaarde: een vergelijking tussen de grondwettelijke bescherming van grondrechten en de bescherming op grond van het EVRM', *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2008/1, p. 11-74.

Nieuwenhuis & Janssens 2019

A.J. Nieuwenhuis & A.L.J.M.A. Janssens, *Uitingsdelicten* (Studiepockets Strafrecht nr. 36), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021

A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

Paciocco 1990

D.M. Paciocco, 'The New Zealand Bill of Rights Act 1990: Curial Cures for a Debilitated Bill', *New Zealand Recent Law Review* 1990/4, p. 353-381.

Panholzer 1975

F. Panholzer, *De rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde*, Amsterdam: Uitgeverij Van Tilburg 1975.

Raad van Europa & EHRM 2022a

'Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights' van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022.

Raad van Europa & EHRM 2022b

‘Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights’ van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022.

Raad van Europa & EHRM 2022c

‘Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights’ van de Raad van Europa en het EHRM, geüpdatete versie van 31 augustus 2022.

Reijntjes 2004

J.M. Reijntjes, 'Is er vooruitgang? Over de toepassing van voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2004, p. 217-222.

Roorda 2016

B. Roorda, *Het recht om te demonsteren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Roorda 2017

B. Roorda, ‘Openbare-orderechtelijke begrippen’, in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 55-65.

Roorda 2021a

B. Roorda, ‘De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijke kader’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken: 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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 6-38.

Roorda 2021b

B. Roorda, ‘Verkeersbelang’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 56-67.

Roorda 2021c

B. Roorda, ‘Verhouding artikel 9 Wom tot Verdragen van Wenen’, in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken: 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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 288-295.

Roorda & Brouwer 2020

B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Demonstratievrijheid en bufferzones bij abortusklinieken (2)', *www.openbareorde.nl*, 17 augustus 2020.

Roorda & Brouwer 2022

B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties', AA 2022/452.

Roorda, Brouwer & Schilder 2015

B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Roorda, Brouwer & Schilder 2021

B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.

Salát 2015

O. Salát, *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*, Londen: Bloomsbury Publishing 2015.

Schabas 2015

W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford: Oxford University press 2015.

Schilder 1989

A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989.

Swart & Roorda 2021

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Bufferzones bij abortusklinieken', in: B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken: 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*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 182-232.

Swart & Roorda 2023a

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-bull.* 2023/01.

Swart & Roorda 2023b

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken,' *NJB* 2023/16, p. 1314-1321.

Thiel & Schorlemer 2022

M. Thiel en R. Schorlemer, '“Corona-Spaziergänge” – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?', *KriPoZ* 2022/2, p. 97-105.

Vanderman 2023

Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', 2023/1, te vinden op: www.landmarkchambers.co.uk (laatst geraadpleegd op 26 mei 2023).

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.

Van Sasse van IJsselt 2019

P.B.C.D.F. Van Sasse van IJsselt, *Realisering van grondrechten: De rechtsplicht van de overheid tot de verweelijking van grondrechten bij botsende rationaliteiten en belangen in een rechtspolitieke context* (diss. VU Amsterdam) 2018.

Wierenga 2012

A.J. Wierenga, 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal. Van (koninklijke) noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711.

Wierenga, Post & Koornstra 2016

A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016.

Wierenga & Roorda 2021

A.J. Wierenga & B. Roorda, *Zakboek Openbare orde en veiligheid* (3e druk), Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2021.

2 Jurisprudentieregister

2.1 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 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 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, appl. nr. 6833/74 (Marckx/België).
- EHRM 6 november 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM (Grote Kamer) 6 februari 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0206JUD000628973, appl. nr. 6289/73 (Airey/Ierland).
- EHRM 25 maart 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000866079, appl. nr. 8660/79 (Minelli/Zwitserland).
- 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. 8978/80 (X en Y/Nederland).
- EHRM 14 september 1987, ECLI:CE:ECHR:2005:0602JUD007778501, appl. nr. 9063/80 (Gillow/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk).
- EHRM 18 februari 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, appl. nr. 12313/86 (Moustaquim/België).
- EHRM 26 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, appl.nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).
- EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUD001358588, appl. nr. 13585/88 (Observer en Guardian/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, appl.nr. 13710/88 (Niemitz/Duitsland).
- EHRM 25 maart 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0325JUD001313487, appl. nr. 13134/87 (Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 27 oktober 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591, appl. nr. 18535/91 (Kroon e.a./Nederland).
- EHRM 31 oktober 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:1031JUD001455689, appl. nr. 24556/89 (Papamichalopoulos e.a./Griekenland).
- EHRM (Grote Kamer) 22 april 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0422JUD002183093, appl. nr. 21830/93 (X, Y & Z/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM (Grote Kamer) 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 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, appl.nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk).
- EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, appl. nr. 2346/02 (Pretty/Verenigd Koninkrijk).

EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004232698, appl. nr. 42326/98 (Odièvre/Frankrijk).

EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (Djavit An/Turkije).

EHRM 6 mei 2003, ECLI:NL:XX:2003:AP0909, appl. nr. 44306/98 (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), *AB* 2004/319, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, appl. nr. 39272/98 (M.C./Bulgarije).

EHRM 9 maart 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0309JUD006182700, appl. nr. 61827/00 (Glass/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 20 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0420JUD004899599, appl. nr. 48995/99 (Surgiu/Roemenië).

EHRM 24 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, appl. nr. 59320/00 (Von Hannover/Duitsland).

EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, appl. nr. 4143/02 (Moreno Gómez/Spanje).

EHRM 18 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1118JUD005825500, appl. nr. 40274/04 (Prokopovitch/Rusland).

EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, appl. nr. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), *NJ* 2005/210, m.nt. E.A. Alkema.

EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, appl. Nr. 68416/01 (Steel en Morris/ Verenigd Koninkrijk).

EHRM 22 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0222JUD004714899, appl. nr. 47189/99 (Novoseletskiy/Oekraïne).

EHRM 2 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0602JUD007778501, appl. nr. 77785/01 (Znamenskaya/Rusland).

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 19 september 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0919JUD004243502, appl. nr. 42435/02 (White/Zweden).

EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201, appl.nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije).

EHRM 22 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0222JUD000526603, appl. nr. 5266/03 (Nikowitz en Verlagsgruppe Nieuws GmbH/Oostenrijk).

EHRM (Grote Kamer) 10 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905, appl. nr. 7339/05 (Evans/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 17 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104, appl. nr. 25691/04 (Bukta e.a./Hongarije).

EHRM 26 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903, appl.nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland).

EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD007211801, appl. nr. 72118/01 (Khamidov/Rusland).

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 (Balçık 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 (Grote Kamer) 4 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1204JUD004436204, appl. nr. 44362/04 (Dickson/Verenigd Koninkrijk).

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 30 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404, appl. nr. 13444/04 (Glor/Zwitserland).

EHRM 23 juli 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0723JUD001226803, appl. nr. 12268/03 (Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS)/Frankrijk).

EHRM 8 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001175103, appl. nr. 11751/03 (Romanenko e.a./Rusland).

EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807, appl.nr. 26258/07, 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 12 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD004027404, appl. nr. 40274/04 (Chelu/Roemenië).

EHRM 12 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805, appl. nr. 4158/05 (Gillan en Quinton/Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2010/30, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJssel.

EHRM 11 mei 2010 (ontv.besl.), ECLI:CE:ECHR:2010:0511DEC001813907, appl.nr. 18139/07 (Atilla e.a./Turkije).

EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807, appl. nr. 2668/08 e.a. (Dink/Turkije).

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

EHRM (Grote Kamer) 16 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1216JUD002557905, appl. nr. 25579/05 (A, B en C/Ierland).

EHRM 3 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0503JUD005675908, appl. nr. 56759/08 (Negrepontis-Giannisis/Griekenland).

EHRM 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD004800908, appl. nr. 48009/08 (Mosley/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD004618508, appl. nr. 46185/08 (Krušković/Kroatië).

EHRM 15 september 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0915JUD001708007, appl. nr. 17080/07 (Schneider/Duitsland).

EHRM 3 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD002945910, appl.nr. 29459/10 (Fratanoló/Hongarije).

EHRM 10 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1110JUD002968108, appl. nr. 29681/08 (Mallah/Frankrijk).

EHRM 1 december 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008, appl.nr. 8080/08, 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland).

EHRM 19 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, appl. nr. 39472/07 en 39492/07 (Popov/Frankrijk).

EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, appl. nr. 39954/08 (Axel Springer/Duitsland).

EHRM (Grote Kamer) 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, appl. nr. 400660/08 e.a. (Von Hannover/Duitsland (Nr. 2)).

EHRM 24 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0424JUD002544606, appl. nr. 25446/06 (Yordanova e.a./Bulgarije).

EHRM 9 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, appl. nr. 42811/06 (Alkaya/Turkije).

EHRM 27 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008, appl. nr. 58050/08 (Sáska/Hongarije).

EHRM (Grote Kamer) 22 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608, appl. nr. 48876/08 (Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 29 mei 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0529JUD004215009, appl. nr. 42150/09 (Bjedov/Croatië).

EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD002600508, appl.nr. 26005/08, 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije).

EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije).

EHRM 9 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, appl. nr. 42811/06 (Alkaya/Turkije).

EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, appl.nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije).

EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, appl. nr. 5786/08 (Söderman/Zweden).

EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Tarenenko/Rusland).

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

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), *EHRC* 2015/246, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt.

EHRM (Grote Kamer) 10 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1110JUD004045407, appl. nr. 40454/07 (Couderc and Hachette Filipacchi Associés/Frankrijk).

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).

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

EHRM 27 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0627JUD000093113, appl. nr. 913/13 (Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy/Finland).

EHRM (Grote Kamer) 10 december 2017, ECLI:CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, appl. nr.69698/01 (Stoll/Zwitserland).

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 6 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD002782116, appl. nr. 27821/16 (Milićević/Montenegro).

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 20 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD002692214, appl. nr. 26922/14 (Toranzo Gomez/Spanje).

EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, appl. nr. 65286/13 e.a. (Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan).

EHRM 18 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810, appl. nr. 74768/10 (Chernega e.a./Oekraïne).
EHRM 19 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD005895409, appl.nr. 58954/09 (Obote/Rusland).
EHRM 14 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, appl. nr. 41288/15 (Beizaras en Levickas/Litouwen).
EHRM 8 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0908JUD000143414, appl. nr. 1434/14 (Jansons/Letland).

2.2 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

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 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 22 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0222DEC002283893, appl.nr. 22838/93 (Van den Dungen/Nederland).

2.3 Hoge Raad der Nederlanden

HR 27 april 1896, W 6808.
HR 27 april 1896, W 6809.
HR 2 maart 1908, W 8674 (de zgn. Erfgooierszaak).
HR 22 mei 1939, NJ 1939/861.
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 29 maart 1966, ECLI:NL:PHR:1966:AB6310.
HR 24 januari 1967, ECLI:NL:HR:1967:AD3700, NJ 1967/270 (Neon-letters).
HR 11 mei 1971, ECLI:NL:PHR:1971:AB4461.
HR 11 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL6209.
HR 29 juni 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO5710.
HR 16 november 2004, NJ 2005, 171.
HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7256.
HR 10 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT1802.
HR 7 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT3659.
HR 13 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT5755.
HR 18 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4824.
HR 13 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW3560.
HR 20 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV7266 (Anja Joos).
HR 19 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA3135.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:667.
HR 4 december 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB7104.

HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096, AB 2008/163, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2008/102 en 103, m.nt. M.A.D.W. de Jong (Rotterdam).
HR 29 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL8642.
HR 22 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW6181, *NJ* 2012/502, m.nt. Reijntjes.
HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:132.
HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer.
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669.
HR 7 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2809.
HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1008.
HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:722.
HR 21 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:44.
HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447.
HR 16 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:384.
HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

PHR 16 februari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:141.
PHR 29 november 2022, ECLI:NL:PHR:2022:1120.

2.4 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137, AB 2005/331, m.nt. J.G. Brouwer.
ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, AB 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521.

2.5 Afdeling Rechtspraak van de Raad van State

ARRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686, AB 1988/58.
ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571.

2.6 Gerechtshoven

Hof Amsterdam 23 november 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK4139.
Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813.
Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793.
Hof Amsterdam 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3651.
Hof Amsterdam 15 november 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:4238.
Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377.

Hof Arnhem-Leeuwarden 10 januari 2001, ECLI:NL:GHLEE:2001:AA9468.
Hof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.
Hof 's-Hertogenbosch 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2996.
Hof 's-Hertogenbosch 24 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1867.
Hof 's-Hertogenbosch 13 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1882.

2.7 Rechtbanken

- Rb. Amsterdam 19 januari 1996, ECLI:NL:RBAMS:1996:ZF0329, *AB* 1996/171, m.nt. F.C.M.A. Michiels.
- Rb. Amsterdam 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676.
- Rb. Amsterdam 2 februari 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA0795.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310 (Shell/Greenpeace), *NTM/NJCM-bull.* 2013/19, m.nt. B. Roorda.
- Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335.
- Rb. Amsterdam 12 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7397.
- Rb. Amsterdam 23 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2915.
- Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055.
- Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB* 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275.
- Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080, *AB* 2023/6, m.nt. C.E.J. van Es & K. de Goede.
- Rb. Arnhem 3 februari 1987, ECLI:NL:RBARN:1987:AH1571.
- Rb. Breda 19 maart 2009, ECLI:NL:RBBRE:2008:BC6995.
- Rb. Den Haag 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923.
- Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.
- Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, *AB* 2017/25, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
- Rb. Den Haag 15 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13663.
- Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933.
- Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.
- Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2284.
- Rb. Den Haag 28 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2286.
- Rb. Den Haag 23 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7390.
- Rb. Gelderland 11 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6333.
- Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.
- Rb. Middelburg 29 januari 1990, ECLI:NL:RBMID:1990:AH2999.
- Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, *AB* 2023/82, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
- Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, *AB* 2015/369, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
- Rb. Noord-Holland 17 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1402.
- Rb. Noord-Holland 2 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696.
- Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.
- Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957.

Rb. Noord-Nederland 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762.
Rb. Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4573.
Rb. Noord-Nederland 21 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2570.
Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2522.
Rb. Noord-Nederland 18 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2526.
Rb. Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920.

Rb. Oost-Brabant 12 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1668.
Rb. Oost-Brabant 6 november 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6955.

Rb. Rotterdam 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352.
Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502.
Rb. Rotterdam 30 oktober 2007, ECLI:NL:RBROT:2007:BB7174.
Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742.
Rb. Rotterdam 31 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13063.

Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.

2.8 Buitenlandse gerechten

2.8.1 Duitsland

BVerfG 16 juli 1969, *NJW* 1969, 1707.
BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
BVerfG 10 september 1987, *NJW* 1987, 3245.
BVerfG 26 oktober 2004, *NJW* 2005, 353.
BVerfG 19 mei 2020, *NJW* 2020, 2622.

OVG Koblenz 24 mei 1986, *NJW* 1986, 2659.

VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

2.8.2 Engeland

DPP/Jones [2002] EWHC 110.

Ineos Upstream/Persons Unknown [2017] EWHC 2945 (Ch).

Cuadrilla Bowland v Persons Unknown [2020] 4 WLR 29 (CA).

HS2/Persons Unknown [2022] EWHC 2360 (KB).

2.8.3 Nieuw-Zeeland

Brooker/Police SC 40/2005 [2007] NZSC 30.

R/Brooker (2004) 22 CRNZ 162 (CA).

Brooker/Police (High Court, Greymouth, CR1 2003-418-000004, 16 October 2003).

2.8.4 *Verenigde Staten van Amerika*

Hague/CIO [1939] 307 U.S. 496, 307 U.S. 515.

Rowan/Post Office Dept. [1970], 397 U.S. 728, 397 U.S. 738.

Cohen/California [1971] 403 U.S. 15, 403 U.S. 21-22.

Erznoznik/Jacksonville [1975] 422 U.S. 205, 209.

Carey/Brown [1980], 447 U.S. at 447 U.S. 471.

Clark/Community for Creative Non-Violence [1984] 468 U.S. 288, 293.

Frisby/Schultz [1988] 487 U.S. 474.

McCullen/Coakley [2014] 573 U.S. 464.

3 Parlementaire stukken

Trb. 1951, 154.

Trb. 1962, 101 en 159.

Trb. 1965, 40 en 1981, 143.

Stb. 1925, 343.

Stb. 1954, 335.

Stb. 2000, 174.

Stb. 2000, 176.

Stb. 2000, 180.

Stb. 2010, 325.

Stb. 2018, 456.

Stb. 2015, 255.

Stb. 2021, 544.

Kamerstukken I 1987/88, 19427, 135b.

Kamerstukken I 2022/23, 36171, nr. A.

Kamerstukken II 1917/18, 77, nr. 1.

Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3.

Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4.

Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7.

Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3.

Kamerstukken II 1986/87, 19427, nr. 5.

Kamerstukken II 1987/88, 19427, nr. 8.

Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 64.

Kamerstukken II 1989/90, 19403, nr. 16.

Kamerstukken I 1990/91, 19403, nr. 64b.

Kamerstukken II 1997/98, 25768, nr. 3.

Kamerstukken II 1997/98, 25768, nr. 5.

Kamerstukken II 1998/99, 25768, nr. 7.

Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3.

Kamerstukken II 1998/99, 26519, nr. 3.

Kamerstukken II 1999/2000, 26825 nr. 3.

Kamerstukken II 1999/2000, 26519, nr. 6.

Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32319, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32123 VII, nr. 57.

Kamerstukken II 2010/11, 32551, nr. 3.

Kamerstukken II 2019/20, 32637, nr. 333.

Kamerstukken II 2020/21, 35421, nr. 15.

Kamerstukken II 2020/21, 35570 VI, nr. 36.

Kamerstukken II 2020/21, 32827, nr. 219.

Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 742.

Kamerstukken II 2021/22, 28684, nr. 708.

Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 210.

Kamerstukken II 2022/23, 36171, nr. 10.

Kamerstukken II 2022/23, 36161, nr. 11.

Kamerstukken II 2022/23, 36161, nr. 13.

Handelingen I 1987/88, p. 929 en 932.

Handelingen II 1976/77, p. 2200.

Handelingen II 1987/88, p. 2236.

Handelingen II 1998/99, p. 5663.

Handelingen II 1990/91, p. 52 en 160-161.

Handelingen II 1990/91, p. 2-52.