

Betreft: Bescherming demonstraties in de vorm van wegblokkades
Datum: 4 september 2023
Auteur: mr. W.H. Jebbink¹

In hoeverre is de overheid verplicht vreedzame demonstranten te beschermen tegen vijandig publiek of een vijandige tegendemonstratie?

1. Voor het mechanisme van de bescherming van de demonstratievrijheid verwijs ik naar de bijlage van *position paper* J. de Graaf t.b.v. rondetafelgesprek Het demonstratierecht in Nederland d.d. 7 september 2023.²
2. Volgens het EHRM³ is een van de doelstellingen van de vrijheid van vergadering, neergelegd in artikel 11 EVRM⁴, *'to secure a forum for public debate and the open expression of protest (..). The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedom of assembly enshrined in Article 11 (..)*.⁵
3. De overheid moet optreden als *'the ultimate guarantor of the principles of pluralism, tolerance and broadmindedness'*. Daarom mag het recht op vreedzame betoging niet worden gereduceerd tot de verplichting aan de zijde van de staat zich te onthouden van ingrijpen. Artikel 11 EVRM vereist soms dat de staat positieve maatregelen neemt, zo nodig in de relatie tussen burgers onderling.⁶
4. Die positieve verplichtingen bestaan bijvoorbeeld in de sfeer van tegendemonstraties of *'hostile audience'*. Kortom: de situatie waarin vreedzame demonstranten door andere burgers worden belaagd. In verband hiermee is het allereerst van belang dat geweld *tegen* vreedzame demonstranten hun demonstratie niet gewelddadig maakt: zij blijven dus de bescherming genieten van het recht van vreedzame vergadering. Ten tweede rechtvaardigt het feit dat een demonstratie een vijandige reactie van het publiek kan oproepen niet een beperking van die demonstratie. De demonstratie moet dan doorgang kunnen vinden en de deelnemers moeten worden beschermd.⁷ Dat zal moeten plaatsvinden door de inzet van voldoende politie.
5. Waar het gaat om een tegendemonstratie, mag deze niet wegens vijandigheid worden verboden. Ook het houden van een tegendemonstratie is *een recht*.⁸ De overheid heeft in zo'n geval de positieve verplichting om beide demonstraties te laten plaatsvinden, in beginsel *op dezelfde tijd en locatie*. Daartoe zijn de autoriteiten ook nog eens gehouden de minst beperkende maatregelen toe te passen. De maatschappij moet niet de mogelijkheid worden onthouden om

verschillende meningen te horen ‘*on any question which offends the sensitivity of the majority opinion*’, zo is de achterliggende gedachte.⁹

6. Tegen deze achtergrond komt aan de autoriteiten eerst ruimte toe maatregelen te nemen tegen een tegendemonstratie indien daarvan aantoonbaar een ernstige dreiging met fysiek geweld voor de andere demonstratie uitgaat. Het EHRM eist in dit verband nadrukkelijk dat de autoriteiten ‘*must produce concrete estimates of the potential scale of disturbance in order to evaluate the resources necessary for neutralising the threat of violent clashes*’. Het louter bestaan van een risico is dus onvoldoende, aldus (expliciet) het EHRM.¹⁰ Ook het VN-Mensenrechtencomité oordeelt dat in het uitzonderlijke geval dat de autoriteiten overduidelijk niet in staat zijn de deelnemers tegen een ernstige bedreiging van hun veiligheid te beschermen, beperkingen mogen worden opgelegd.¹¹
7. Zoals beschreven in de in randnummer 1 genoemde *position paper*, dient iedere demonstratie telkens weer op eigen merites te worden beoordeeld. Dat geldt (uiteraard) ook in dit verband.
8. Uit onze wetsgeschiedenis blijkt dat uitsluitend wanneer ordehandhaving een volstrekt disproportionele politie-inzet zal vergen, een preventief demonstratieverbod gerechtvaardigd is.¹² Uit de Nederlandse rechtspraak blijkt vergelijkbaar dat het enkele bestaan voor vrees voor ernstige wanordelijkheden niet voldoende is om bijzondere maatregelen tegen demonstranten te treffen en dat ook dan een situatie van zogeheten bestuurlijke overmacht vereist is. Als er voldoende politie aanwezig is of op korte termijn kan worden ingezet, is van bestuurlijke overmacht geen sprake.¹³ Een vergelijkbare eis blijkt uit het *general comment* op artikel 21 EVRM van het VN-Mensenrechtencomité.¹⁴

[Einde notitie]

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

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z14542&did=2023D35034>.

³ Europees hof voor de rechten van de mens.

⁴ Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

⁵ Bijv. EHRM 6 oktober 2022, nrs. 69483/13, 76319/13 en 30456/14 (*Mustafa Hajili and Others/Azerbeidjan*).

⁶ ‘*Genuine, effective freedom of peaceful assembly cannot, therefore, be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere: a purely negative conception would not be compatible with the object and purpose of Article 11 of the Convention. This provision sometimes requires positive measures to be taken, even in the sphere of relations between individuals, if need be (...). That positive obligation is of particular importance for persons holding unpopular views or belonging to minorities, because they are more vulnerable to victimisation (...).*’ Zie EHRM 12 mei 2015, 73235/12 (*Identoba and Others/Georgië*).

⁷ ‘*The question of whether or not an assembly is peaceful must be answered with reference to violence that originates from the participants. Violence against participants in a peaceful assembly by the authorities (...) does not render the assembly non-peaceful. The same applies to violence by members of the public aimed at the assembly, or by participants in counterdemonstrations. (...) The fact that an assembly provokes or may provoke a hostile reaction from members of the public against participants, as a general rule, does not justify restriction; the assembly must be allowed to go ahead, and its participants must be protected (...). However, in the*

exceptional case where the State is manifestly unable to protect the participants from a severe threat to their safety, restrictions on participation in the assembly may be imposed. Any such restrictions must be able to withstand strict scrutiny.' Zie VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 18 en 52. Het EHRM oordeelt vergelijkbaar. Uit bijvoorbeeld EHRM 21 juni 1988, nr. 10126/82 (*Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*) blijkt dat angst voor fysiek geweld van tegenstanders onacceptabel is voor het uitoefenen van een demonstratie. Het recht om een tegendemonstratie te houden mag niet als doel hebben het ertoe te brengen dat de demonstratie die daarvan het doelwit wordt verboden: *'The participants must (...) be able to hold the demonstration without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents; such a fear would be liable to deter associations or other groups supporting common ideas or interests from openly expressing their opinions on highly controversial issues affecting the community. In a democracy the right to counter-demonstrate cannot extend to inhibiting the exercise of the right to demonstrate.'*

⁸ *'(C)ounter-demonstrators have the right to express their disagreement with the demonstrators'*. Zie EHRM 24 juli 2012, nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*). Idem het VN-Mensenrechtencomité: *'(C)ounterdemonstrations (...) must be allowed to take place, as far as possible, within sight and sound of the assemblies against which they are directed.'* VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 26.

⁹ Bijv. EHRM 7 februari 2017, nrs. 57818/09 e.a. (*Lashmankin and Others/Rusland*).

¹⁰ EHRM 24 juli 2012, nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*).

¹¹ VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 52.

¹² Kamerstukken II 1985/86 19 427, nr. 3, p. 19-20. Zie ook J.P. Loof, *De burgemeester en de demonstratievrijheid, Gemeentestem*, 2007, p. 472.

¹³ Vgl. ABRvS 22 november 1985, AB 1986, 157. Er dient dus te worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zie ook noot A.E. Brouwer onder Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, AB 2015/369, B. Roorda, *Wet openbare manifestaties*, in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten en A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde echt*, Nijmegen, 2015, p. 167 en B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, diss., 2016, p. 415 e.v.

¹⁴ *'(T)he mere possibility that the authorities will not have the capacity to prevent or neutralize the violence emanating from those opposed to the assembly, is not enough; the State must be able to show, based on a concrete risk assessment, that it would not be able to contain the situation, even if significant law enforcement capability were to be deployed (...).'* Zie VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 52. Zie ook *Alekseev/Rusland* (CCPR/C/109/D/1873/2009) en *Amelkovich/Belarus* (CCPR/C/125/D/2720/2016).