

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2024

1. Inleiding

Vanuit de Kamer is de afgelopen maanden op verschillende momenten aandacht gevraagd voor protestacties die in het land hebben plaatsgevonden. De betreffende acties zijn uiteenlopend van aard. Ze variëren van ontwrichtende acties op snelwegen door klimaatactivisten en boeren tot demonstraties in het kader van het conflict in Israël en de Palestijnse gebieden tot acties gericht op het schenden van geschriften of boeken die als heilig worden gezien. De acties hebben met elkaar gemeen dat ze bij uw Kamer onder meer zorgen oproepen over het handelingsperspectief en wettelijke kader met betrekking tot het demonstratierecht. Ook in mediaberichtgeving wordt veelvuldig aandacht besteed aan demonstraties en de grenzen van het demonstratierecht.

Wij nemen de zorgen die in de Kamer zijn geuit heel serieus. Onmiskenbaar zien we een toename van demonstraties, ook van demonstraties waarbij de grenzen van het toelaatbare worden opgezocht en soms overschreden. In beginsel behoort een gezonde en weerbare democratische rechtsstaat maatschappelijke spanningen te kunnen kanaliseren. Het demonstratierecht is, samen met de sterk ermee verweven vrijheid van meningsuiting, essentieel hierbij. Het grondrecht stelt mensen in staat om zich samen met anderen uit te spreken en mee te doen aan het publieke debat. En het biedt bescherming en ruimte aan het uiten van kritische standpunten door minderheden, ook als deze op veel weerstand in de samenleving stuiten. Tegelijkertijd vormt het demonstratierecht geen vrijbrief voor het doelbewust, stelselmatig overtreden van regels en voor de aantasting van andere wezenlijke belangen. Als we hiervoor weg zouden kijken, lopen we het risico dat het draagvlak voor het demonstratierecht onder druk komt te staan.

Het behoud van dit draagvlak is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid maar ook van de samenleving zelf. De overheid kan niet alles voorkomen, maar heeft natuurlijk wél een rol als het gaat om het wettelijke kader dat voor demonstraties geldt. Het kabinet heeft uw Kamer nog niet zolang geleden bericht dat het fundament van het demonstratierecht, zoals verankerd in de Grondwet, internationale verdragen en de Wet openbare manifestaties (Wom), sterk is.¹ Daar doen wij in deze brief niet aan af. Het is van belang om te markeren dat er elk jaar in het hele land duizenden demonstraties plaatsvinden waarvan het overgrote merendeel goed verloopt, dankzij de inzet van het lokale gezag en de demonstranten zelf. Tegen die achtergrond is deze brief geschreven.

Onderzoek versteviging handelingsperspectief en bestendigheid wettelijk kader

Wij zien in de gebeurtenissen van de afgelopen maanden aanleiding om mogelijkheden te onderzoeken voor een versteviging van het handelingsperspectief van alle betrokkenen en voor de bestendigheid van het wettelijke kader. Het is noodzakelijk dat dit onderzoek een onafhankelijk karakter heeft. Daarom zijn we voornemens dit onderzoek via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uit te zetten. Dit alles uiteraard met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden en in samenspraak met de instanties die het demonstratierecht in de praktijk vormgeven en faciliteren: de gemeenten, in het bijzonder de burgemeesters, het openbaar ministerie (OM) en de politie.

Het onderzoek dat wij voor ogen hebben richt zich op twee typen situaties die wij waarnemen in de reeks van (protest)acties waarvoor uw Kamer in vragen, moties en verzoeken aandacht heeft gevraagd:

1. De categorie van ontwrichtende demonstraties: acties waarbij demonstranten de grenzen van het recht opzoeken of zelfs overschrijden, met als doel maximale publieke aandacht te generen en/of besluitvorming af te dwingen.
2. De categorie van demonstraties waarbij andere grondrechten of de nationale veiligheid in het gedrang kunnen komen.

In paragraaf 2 van deze brief lichten wij deze twee categorieën in meer detail toe en beschrijven we de onderzoeksvragen die hierbij horen. In paragraaf 3 gaan we vervolgens één op één in op de verschillende vragen, moties en verzoeken van uw Kamer die aan de basis staan van deze brief. Bijzondere aandacht is er tot slot in paragraaf 4 voor de categorie van uitingsdelicten. Deze categorie is in deze brief opgenomen vanwege het feit dat uitingsdelicten kunnen plaatsvinden tijdens een demonstratie. Het is echter belangrijk te benadrukken dat deze delicten ook buiten een demonstratie kunnen plaatsvinden en dat het strafrechtelijk kader bij de beoordeling van deze uitingen leidend is. Over dit onderwerp zijn vragen gesteld tijdens het Commissiedebat Terrorisme/Extremisme van 20 december 2023, tegen de achtergrond van uitingen gedaan tijdens demonstraties in het kader van het conflict in Israël en de Palestijnse gebieden. Ook in de vragen en moties over het thema van uitingsdelicten klinkt de zorg van de Kamer door dat het bestaande wettelijke kader ontoereikend is of niet adequaat wordt geïmplementeerd. Wij zien echter geen aanleiding om het hierboven aangekondigde onderzoek zich ook te laten uitstrekken over deze primair strafrechtelijke categorie, die weliswaar gekoppeld kan zijn aan het demonstratierecht maar hier wezenlijk los van staat. In paragraaf 4 lichten wij dit nader toe.

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 7 juli 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 34 324, nr. 9.

In deze brief worden de volgende moties, vragen en toezeggingen op samenhangende en integrale wijze geadresseerd:

- Vragen gesteld tijdens het Commissiedebat Terrorisme/Extremisme van 20 december 2023 over de toenemende zorgen rondom uitingen die worden gedaan tijdens demonstraties in het kader van het conflict in Israël en de Palestijnse gebieden (Kamerstuk 29 754, nr. 709);
- De tijdens het tweeminutendebat van 21 december 2023 ingediende motie van de leden Michon-Derkzen (VVD), Diederik van Dijk (SGP) en Boswijk (CDA), die door uw Kamer is aangenomen. Deze motie verzoekt de regering nader te onderzoeken of het huidige wettelijk kader van de Wet openbare manifestaties en de richtlijnen van het openbaar ministerie voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen optreden bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde en het verspreiden van terroristisch gedachtegoed²;
- Motie van de leden Diederik van Dijk (SGP) en Boswijk (CDA), eveneens van 21 december 2023, waarin de regering wordt verzocht in overleg te treden met lokale driehoeken om kennis te delen over het niet toestaan van vlaggen van terreurorganisaties in navolging van de gemeente Amsterdam en dit in het handelingsperspectief op te nemen³;
- Vragen gesteld tijdens het Commissiedebat Politie van 21 december 2023 over de mogelijkheden voor de lokale driehoek om bepaalde uitingen rondom demonstraties strafbaar te kunnen stellen en hoe buurlanden hiermee omgaan (Kamerstuk 29 628, nr. 1195);
- Verzoek van het lid Van der Werf (D66) tijdens het ordedebat van 5 september 2023 om een brief over koranschendingen en de mogelijkheden om daartegen op te treden;
- Verzoek van het lid El Abassi (DENK) van 12 december 2023 om een reactie op het bericht «Deens parlement akkoord met verbod op koranverbrandingen»;
- Verzoek van het lid Teunissen (PvdD) tijdens het ordedebat van 16 januari 2024 om een brief over het demonstratierecht;
- Toezegging door de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het Vragenuur van 16 januari 2024, om in deze brief in te gaan op enkele vragen over het bericht dat klimaatactivisten het beveiligde deel van Schiphol zijn binnengedrongen maar dat zij niet strafrechtelijk zijn vervolgd na fouten met identificatie;
- Motie van het lid Diederik van Dijk (SGP), ingediend tijdens tweeminutendebat Politie van 6 februari 2024 en door uw Kamer aangenomen, die verzoekt de leus «*From the river to the sea*» bij demonstraties in antisemitische context te plaatsen en dit in het handelingsperspectief op te nemen⁴;
- Toezegging, gedaan door de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het vragenuur van 6 februari 2024, om in te gaan op de wijze waarop andere landen met ontwrichtende demonstraties omgaan, waaronder het Verenigd Koninkrijk;
- Motie van het lid Diederik van Dijk (SGP), ingediend tijdens de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid op 7 februari 2024, die verzoekt ten aanzien van actievoerders die ontwrichtende acties uitvoeren in gesprekken met het OM de mogelijkheden voor strafvervolging te benadrukken en indien nodig de handelingsvrijheid voor het bevoegd gezag breder te trekken⁵;
- Toezegging, gedaan door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tijdens het vragenuur van 12 maart 2024, om in te gaan op het *sight and sound*-criterium.

² Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 699.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 702.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 29 628, nr. 1211.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VI, nr. 68.

2. Reikwijdte onderzoek

Recente gebeurtenissen vormen voor ons aanleiding voor het laten verrichten van een onafhankelijk onderzoek. Hierboven hebben wij aangegeven dat ten aanzien van dit onderzoek in conceptuele zin onderscheid kan worden gemaakt tussen twee typen situaties: 1) de categorie van ontwrichtende demonstraties en 2) de categorie van acties waarbij het demonstratierecht tegenover andere beschermingswaardige grondrechten komt te staan of de nationale veiligheid in het gedrang kan komen. Elk van deze twee categorieën kent een eigen problematiek en roept andere vragen op. In de volgende twee subparagrafen geven wij hiervan een schets en vullen we het aangekondigde onderzoek in.

2.1 Ontwrichtende demonstraties

Net als veel landen om ons heen zien we ook in Nederland dat demonstranten de grenzen van het recht opzoeken of die grens zelfs bewust overschrijden, met als doel maximale publieke aandacht te generen en/of besluitvorming af te dwingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het repeterend blokkeren van een snelweg, het bezetten van delen van vliegvelden of het veroorzaken van gevaarlijke verkeerssituaties door brandstichting op of langs snelwegen. Bij sommige acties wordt doelbewust aangestuurd op grote aantallen arrestaties als pressiemiddel. Hierbij wordt het lokale gezag regelmatig voor dilemma's gesteld en wordt een aanzienlijk beslag op politiecapaciteit gelegd, wat ook leidt tot druk op de strafrechtketen.

Zoals uiteengezet in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 juli 2023⁶ valt te betwijfelen of dit kan worden opgelost door demonstraties op een andere wijze te reguleren in de Wom. Het probleem lijkt vooral te zitten in het opzoeken van de grenzen van bestaande wettelijke kaders en soms het overtreden daarvan, en niet in de toedeling en invulling van bevoegdheden op lokaal niveau.

Bij ontwrichtende demonstraties is in de eerste plaats het bestuursrechtelijk kader van belang. Als uitgangspunt geldt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het faciliteren van demonstraties en ook voor de handhaving van de openbare orde, waarbij in het geval van demonstraties het wettelijk kader van de Wom leidend is. Een burgemeester kan besluiten om beperkingen op te leggen aan een demonstratie, bijvoorbeeld het aanwijzen van een andere locatie, of in het uiterste geval de demonstratie verbieden. De burgemeester kan dit alleen doen op grond van de beperkingsgronden die in de Grondwet en in artikel 2 van de Wom zijn opgenomen: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Als demonstranten vervolgens geen gevolg geven aan een door de burgemeester gegeven beperking, verbod of beëindigingsopdracht van de demonstratie, is sprake van een overtreding op grond van artikel 11 Wom.

Alleen in het uiterste geval kunnen gemeentelijke noodbevoegdheden worden ingezet. Daarbij is relevant dat de reikwijdte van het demonstratierecht breed is: ook obstructieve of versturende samenkomsten genieten in beginsel bescherming onder artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

⁶ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 7 juli 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 34 324, nr. 9.

(EVRM).⁷ Dat betekent dat ook acties die gepaard gaan met doelbewuste verstoringen van de openbare orde onder de vrijheid van demonstreren vallen. Dit geldt ook voor gedragingen die de activiteiten van anderen tijdelijk hinderen of belemmeren, zoals het bezetten van openbare plaatsen, zelfs als dit strafbaar is.⁸ Pas als het gaat om een niet-vreedzame demonstratie, valt de actie buiten de reikwijdte van het demonstratierecht en houdt de bescherming van dit recht op. Dit volgt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).⁹ Van een niet-vreedzame demonstratie is sprake indien organisatoren en deelnemers van de demonstratie gewelddadige intenties hebben, oproepen tot geweld of anderszins de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.

Als door een of meer actievoerders tijdens een demonstratie strafbare feiten worden begaan, brengt dat op zichzelf niet mee dat de demonstratie niet (langer) valt onder de reikwijdte van het demonstratierecht.¹⁰ Er kan dan mogelijk wel strafrechtelijk worden opgetreden tegen de individuen die strafbare feiten begaan. Voorwaarde voor een beperking van het demonstratierecht is dat een interventie van de overheid in een democratische samenleving noodzakelijk en proportioneel is. Deze eis is neergelegd in artikel 11 EVRM. Gegeven de bescherming die het demonstratierecht biedt, hangen de mogelijkheden van strafrechtelijk optreden tegen individuele demonstranten onder andere af van de ernst van het strafbare feit. Een openbare-ordeverstoring is een breed begrip waar een verscheidenheid aan strafbare feiten onder kan vallen; van een licht strafbaar feit, oftewel een overtreding, tot een misdrijf. Een openbare-ordeverstoring is bovendien, zeker bij demonstraties, niet per se een strafbaar feit. Zo levert niet-strafbaar gedrag dat onrechtmatig gevaar of hinder veroorzaakt ook een openbare-ordeverstoring op. Strafrechtelijk optreden tegen ernstige strafbare feiten die tijdens een demonstratie zijn begaan, zoals het dumpen van afval en brandstichting, zal in de regel een gerechtvaardigde beperking vormen van het demonstratierecht. Bij verdenking van lichtere strafbare feiten, zal het OM – en indien tot vervolging wordt overgegaan: de rechter – zich moeten afvragen of de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd is. Daarbij is een belangrijk gegeven dat het strafrechtelijke optreden, waaronder ook de bestraffing, niet zo ingrijpend mag zijn dat mensen hierdoor worden afgeschrikt of ontmoedigd om gebruik te maken van hun demonstratierecht (het zogenaamde *chilling effect*). Dit is een belangrijke reden dat rechters bij relatief geringe strafbare feiten die in relatie tot een vreedzame demonstratie zijn begaan veelal lage straffen opleggen (bijvoorbeeld een geldboete van circa 200 euro) of geen straf opleggen.¹¹ Dit betekent ook dat het OM niet snel zal vervolgen voor een enkele overtreding van de Wom. Strafrechtelijke vervolging voor meerdere opeenvolgende

⁷ Zie bijvoorbeeld het recente arrest EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56817/17 en 57307/17, r.o. 55 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*). Het EHRM overweegt dat zelfs al was het doel van de demonstratie niet alleen om te protesteren tegen de rechtmatige ontruiming van het kraakpand, maar de deelnemers ook mogelijk zelfs om de ontruiming trachten te voorkomen, dit gegeven op zichzelf niet betekende dat de deelnemers niet langer onder de bescherming van artikel 11 EVRM vielen.

⁸ Zie «Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights», 2023; EHRM 10 februari 2019, 14237/07, r.o. 73, EHRC 2019/24, m.nt. B. Roorda, (*Tuskia e.a./Georgië*).

⁹ Zie o.a. EHRM 10 februari 2019, 14237/07, r.o. 2, EHRC 2019/24 (*Tuskia e.a./Georgië*).

¹⁰ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023.

¹¹ Zie bijv. rechtbank Den Haag 19 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1321; gerechtshof Den Haag 2 mei 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:896, gerechtshof Arnhem Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359, rechtbank Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825, rechtbank Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5240, gerechtshof Amsterdam 4 april 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2261, gerechtshof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344, 345 en 347.

overtredingen van de Wom kan mogelijk wel proportioneel zijn. Voor het plegen van misdrijven, zoals vernieling, bedreiging, (groeps)belediging, discriminatie of brandstichting, vindt in beginsel strafvervolgning plaats.¹²

In het onderzoek dat wij voornemens zijn om uit te zetten, willen wij dat ook wordt nagegaan hoe in ons omringende landen met ontwrichtende demonstraties wordt omgegaan. Deze demonstraties vinden immers niet alleen in Nederland plaats. Welke bevoegdheden (bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en civielrechtelijk) hebben (lokale en nationale) bestuurders en instanties in andere landen om demonstraties beheersbaar te houden en om op te treden tegen demonstraties waarbij doelbewust de grenzen van de wet worden opgezocht of overschreden? En welke waarborgen bevatten de stelsels van deze landen voor de bescherming van het demonstratierecht van actievoerders? Hebben recente ontwikkelingen op het gebied van het demonstratierecht in de betreffende landen geleid tot aanpassingen van beleid of regelgeving of bestaan hier voornemens toe, en hebben deze eventuele aanpassingen het gewenste doel bereikt? Een belangrijk gezamenlijk richtpunt voor Nederland en andere Europese landen is het EVRM. We willen inzicht in hoe deze landen invulling geven aan hun verplichtingen ter zake van artikel 11 van dit verdrag omdat eventuele aanpassingen van beleid en regelgeving er uiteindelijk niet toe mogen leiden dat grondrechten worden verzwakt.

2.2 Demonstraties waarbij andere grondrechten of de nationale veiligheid in het gedrang kunnen komen

Soms vinden er demonstraties plaats waarbij niet direct regels worden overtreden, maar waarbij andere grondrechten of belangen in het gedrang kunnen komen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan demonstraties bij abortusklinieken of bij woningen van politici en andere personen, waarbij het demonstratierecht kan schuren met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In de afgelopen jaren en maanden hebben zulke demonstraties verschillende keren tot pijnlijke situaties geleid. Een burgemeester kan beperkingen opleggen aan een demonstratie of deze in het uiterste geval verbieden op basis van de beperkingsgronden die in de Grondwet en de Wom zijn opgenomen: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Deze beperkingsgronden worden in de jurisprudentie strikt geïnterpreteerd, waardoor een belangenafweging tussen het demonstratierecht en andere grondrechten nagenoeg uitgesloten is en de grondwettelijke bescherming voor de demonstrant normaal gesproken prevaleert.

Een van de verworvenheden van het Nederlandse constitutionele recht is dat het de overheid niet is toegestaan zich preventief te bemoeien met de inhoud van een uiting. Aan dit uitgangspunt willen wij met deze brief en met het voorgenomen onderzoek op geen enkele wijze tornen. De burgemeester mag de wenselijkheid of onwenselijkheid van de boodschap van een demonstratie geen rol laten spelen bij zijn beoordeling. De mogelijkheden om de soms grote gevolgen van een demonstratie, bijvoorbeeld voor andere grondrechten, mee te wegen – dus los van de inhoud – zijn echter door de wetgever, en in het verlengde daarvan door de rechter, limitatief en strak afgebakend.

Dit stelsel is redelijk eigen aan het Nederlandse constitutionele recht en wordt niet voorgeschreven door het internationale recht. Onder de gronden die in artikel 11 EVRM worden genoemd als mogelijke redenen

¹² Zo zijn naar het oordeel van het OM bij de boerenprotestacties op 5 en 6 februari jl. ernstige strafbare feiten gepleegd. Hiervoor zijn twee personen aangehouden en voorgeleid.

voor een beperking bevindt zich ook het criterium van de bescherming van andermans grondrechten. Voorwaarde is wel steeds dat een dergelijke beperking proportioneel is; *noodzakelijk in een democratische samenleving* om in de termen van het EVRM te spreken. De belangenafweging vormt aldus het hart van het in artikel 11 EVRM gewaarborgde grondrecht.

Wij willen laten onderzoeken hoe in andere landen wordt omgegaan met demonstraties waarbij de rechten en vrijheden van anderen in het gedrang komen, welke mogelijkheden daar bestaan om een afweging te maken tussen grondrechten en hoe dit wettelijke kader zich verhoudt tot artikel 11 EVRM. Ook willen wij weten welke organen in deze landen bevoegd zijn gemaakt beperkende maatregelen uit te vaardigen op deze grondslag, voor zover deze aanwezig is, en de proportionaliteit ervan is gewaarborgd. Dat proportionele karakter van beperkende maatregelen staat voor ons voorop. Uitgangspunt voor de overheid moet altijd zijn dat zij zich inspant demonstraties te faciliteren en naar wegen zoekt om deze zo min mogelijk te bemoeilijken.

Tevens willen wij het belang van nationale veiligheid, dat in artikel 11 van het EVRM wordt genoemd als mogelijke beperkingsgrond, meenemen in het onderzoek. Onderzoek hiernaar is gewenst aangezien in uiterste gevallen bepaalde demonstraties impact kunnen hebben op de nationale veiligheid. Bij de door de burgemeester van Arnhem verboden koranschending, vanwege ernstige vrees voor wanordelijkheden, werd ook gewezen op de mogelijke impact van dergelijke schendingen op de nationale veiligheid.¹³ Wij achten het, vanuit onze respectieve verantwoordelijkheden voor het wettelijke kader van het demonstratierecht, van belang dat wordt onderzocht in hoeverre in andere landen de grond nationale veiligheid, zoals opgenomen in artikel 11 van het EVRM, wordt toegepast en gehanteerd ter rechtvaardiging van beperkende maatregelen. Als uitgangspunt blijft gelden dat handelingen van mensen of (instellingen) in het buitenland tegen (voorgenomen) demonstraties in Nederland nooit direct mogen leiden tot beperkingen aan rechten en vrijheden in Nederland, zoals het recht op demonstratie en vrijheid van meningsuiting.

Een spiegeling van het Nederlandse wettelijke kader aan de beperkingsgronden in artikel 11 EVRM en de invulling van deze gronden in ons omringende landen is een van de invalshoeken voor het onderzoek dat wij willen uitzetten. Een andere manier is door te bezien of bepaalde interpretaties die aan bestaande wettelijke bepalingen worden gegeven nog voldoende aansluiten bij de praktijk. Een interessant aanknopingspunt in dit verband is het onlangs verschenen onderzoeksrapport van Rijksuniversiteit Groningen «Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen»¹⁴, uitgevoerd naar aanleiding van de motie-Sneller/Van der Werf¹⁵. In dit rapport werd geconstateerd dat de Wom op dit moment geen expliciete beperkingsgrond bevat om de rechten en vrijheden van anderen mee te wegen. Het noemt tevens enkele mogelijke uitbreidingsmogelijkheden om het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verdergaand te beschermen, die in het uit te zetten onderzoek kunnen worden meegeenomen. Hieronder valt ook de mogelijkheid om aan de Wom een interpretatieve bepaling toe te voegen die een nieuwe, meeromvattende

¹³ Zie persbericht van de gemeente Arnhem van 21 maart 2024, te vinden via: https://www arnhem.nl/Inwoners/Burgemeester_Marcouch_besluit_tot_verbod_demonstratie_Pegida.

¹⁴ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36 062, nr. 15.

uitleg mogelijk maakt van de gronden waarop de burgemeester wel kan optreden rond demonstraties; in het bijzonder de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Op deze manier zou mogelijk de onevenredige aantasting van de rechten en vrijheden van anderen in de toetsing aan deze gronden kunnen worden meegewogen.¹⁶

3. Specifieke reactie op verschillende moties en toezeggingen met betrekking tot demonstraties

3.1 Ordedebat 5 september 2023 en verzoek 12 december 2023

Door de leden Van der Werf en El Abassi is verzocht om een brief over koranschendingen en de mogelijkheden om daartegen op te treden respectievelijk een reactie op het bericht «Deens parlement akkoord met verbod op koranverbrandingen». Wat betreft het in het openbaar schenden van een Koran geldt dat wij dit als een verwerpelijke, provocerende en aanstootgevende actie beschouwen. Echter, het kan nooit een rechtvaardiging zijn voor geweld of het dreigen met geweld. Het schenden van een Koran of enig ander boek dat als heilig wordt gezien is in Nederland niet strafbaar gesteld. Zoals gemeld in de beantwoording van Kamervragen van 27 september 2023, ziet het kabinet geen aanleiding om het schenden van geschriften of boeken die als heilig worden gezien bij demonstraties of op bepaalde plekken te verbieden.¹⁷ Dit zal ook de reactie zijn op de brief die burgemeester Marcouch ons op 25 maart jl. over dit onderwerp heeft gestuurd.¹⁸ In deze context is tevens relevant dat in 2014 het delict blasfemie (smadelijke godslastering) is geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. Een schending van een Koran (of ander geschrift dat als heilig wordt gezien) kan wel een omstandigheid zijn die wordt meegewogen bij het begaan van strafbare feiten. Zo is recent (in een nog niet onherroepelijke uitspraak) de voorman van een anti-islam organisatie veroordeeld voor groepsbelediging, waarbij zijn beledigende uitlatingen strafbaar werden bevonden en werden versterkt door de omstandigheden waaronder de uitlatingen zijn gedaan, namelijk het verscheuren van een Koran. Het verscheuren (of anderszins schenden) van een Koran is niet strafbaar, aldus de rechter, maar had in dit geval wel een versterkende werking op de beledigende woorden.

Bestuurlijk optreden tegen een koranschending op grond van de Wom is, zoals hierboven beschreven, niet of zeer beperkt mogelijk. Daartegen verzetten zich het censuurverbod en de beperkingscriteria in de Grondwet en de Wom. Waar een koranschending in verband kan worden gebracht met (dreigende) wanordelijkheden, is verder van belang te benoemen dat de wetgever daarbij het oog heeft gehad op lokale omstandigheden. Mogelijke wanordelijkheden (of gezondheidsgevaaren) die ver buiten de eigen gemeentegrenzen of zelfs buiten de landsgrenzen plaatsvinden, vallen daar niet onder. Het verbieden of beperken van een demonstratie vanwege bilaterale betrekkingen ligt nog verder weg van de belangen die de wetgever voor ogen heeft gehad.

¹⁶ Met het in deze brief aangekondigde onderzoek sluiten we derhalve aan op het eerder uitgevoerde, meer specifieke Groningse onderzoek. Een reactie op het laatstgenoemde onderzoek nemen we in dat licht mee in de reactie op het nog uit te voeren onderzoek. Om decentrale bestuurders al concreet te ondersteunen op het gebied van veilig wonen, is sinds 1 januari 2024 de vernieuwde ministeriële regeling beveiligingsmaatregelen decentrale bestuurders van kracht.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 89.

¹⁸ Zie persbericht van de gemeente Arnhem van 25 maart 2024, te vinden via: https://www.arnhem.nl/actueel/Persberichten/Marcouch_vraagt_verbod_demonstratief_vernietigen_levensbeschouwelijke_boeken.

Artikel 9 Wom biedt enige ruimte om buiten de drie doelcriteria om – in het geval een demonstratie het functioneren van het Internationaal Gerechtshof, een buitenlandse ambassade of buitenlands consulaat in Nederland zou aantasten – een aanwijzing te geven die bij niet-naleving tot een beëindiging van de betoging kan leiden. Deze bepaling biedt evenwel geen grond om een koranschending bij een ambassade of consulaat als zodanig te voorkomen of op voorhand te verbieden. Mogelijkheden om binnen de kaders van de Wom op te treden tegen demonstraties voor diplomatieke instellingen die gericht zijn op het schenden van de Koran zijn al met al niet of nauwelijks aanwezig. Waar het buitenlandse ontwikkelingen aangaat, houdt het kabinet de vinger aan de pols bij ontwikkelingen in zowel Denemarken als Zweden en dan vooral wat het effect zal zijn van de nieuwe Deense strafwetgeving op de praktijk van koranschendingen in dat land, de binnenlandse veiligheidssituatie en de veiligheid rond de Deense diplomatieke vertegenwoordigingen in landen met een overwegend islamitische bevolking.

3.2 Vragenuur 16 januari 2024

Met uw Kamer is tijdens het vragenuur van 16 januari jl. gesproken over het mediabericht dat klimaatactivisten, die zijn binnengedrongen op het beveiligde deel van Schiphol, niet worden vervolgd vanwege fouten in het identificatieproces. In dit vragenuur is de vraag gesteld of het strafrechtelijk snelrecht kan worden ingezet bij demonstraties van klimaatactivisten. In het algemeen geldt dat het snelrecht kan worden ingezet in het geval van bewijstechnisch eenvoudige zaken. Het is aan het OM om te bepalen of sprake is van een bewijstechnisch eenvoudige zaak.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het faciliteren van demonstraties en de handhaving van de openbare orde en stemt waar het gaat om strafrechtelijke handhaving in de driehoek af met de officier van justitie. In het debat is gevraagd of de Minister van Justitie en Veiligheid in gesprek kan gaan met het OM. De betreffende Minister heeft de afgelopen tijd meermaals met het OM gesproken over demonstraties, mede naar aanleiding van dit vragenuur. In deze gesprekken is aandacht gevraagd voor de vervolgingsmogelijkheden, zoals ook verzocht in de motie van het lid Diederik van Dijk¹⁹. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft verder een spoedoverleg gehad met de politie en het OM over de boerenprotestacties, de snelwegblokkades door Extinction Rebellion en protesten waarbij verwerpelijke leuzen worden gescandeerd. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft naar aanleiding van dit overleg een verklaring gepubliceerd waarin antwoord wordt gegeven op diverse door uw Kamer gestelde vragen over hoe in het vervolg gehandeld zal worden bij deze acties.²⁰ De verklaring benoemt dat de maat vol is en dat in het geval van illegale acties of misdrijven actievoerders daar niet mee weggomen. Wanneer sprake is van illegale acties treden het OM en de politie in samenwerking met het bevoegd gezag stevig op, waarbij ook de mogelijkheden voor beboeten en vervolgen achteraf worden meegenomen. Daarbij worden identiteitsgegevens vastgesteld en geregistreerd. Op de gestelde vraag of de klimaatactivisten die de wet stelselmatig overtreden kunnen worden aangemerkt als criminele organisatie, wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VI, nr. 68.

²⁰ Verklaring van Ministerie van Justitie en Veiligheid over spoedoverleg met politie en OM over boerenprotestacties, 7 februari 2024, te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/07/verklaring-van-ministerie-van-jenv-over-spoedoverleg-met-politie-en-om-over-boerenprotestacties>.

3.3 Ordedebat 16 januari 2024

Het lid Teunissen (PvdD) heeft tijdens een ordedebat op 16 januari jl. gevraagd om een brief over het demonstratierecht, waarbij tevens ingegaan dient te worden op ambtenaren die demonstreren tegen het beleid van de overheid, (de veroordelingen naar aanleiding van) het belagen van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst en klimaatactivisme. Wat in algemene zin het verzoek om een brief over het demonstratierecht betreft, hebben wij met het onderhavige schrijven gepoogd op een samenhangende wijze dit onderwerp van een bespreking te voorzien en aan te geven hoe wij hiermee verder willen gaan. Voor het overige verwijzen wij, zoals eerder gezegd, naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 juli 2023.

Specifiek met betrekking tot ambtenaren merken wij graag hierbij nog wel op dat zij net als iedereen gebruik mogen maken van hun grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op demonstreren. Daarnaast is de Ambtenarenwet 2017 van toepassing, die grenzen stelt aan de uitoefening van deze grondrechten wanneer dit het werk van de ambtenaar of de organisatie aantast. Recent is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eerste versie van de handreiking Ambtenaar en grondrechten tot stand gebracht, met als doel ambtenaren uitleg te geven van de bestaande kaders en handvatten voor de omgang daarmee.²¹ De Handreiking is in ontwikkeling, zij is niet af. Hoe ambtenaren zich in de huidige tijdgeest verhouden tot de verantwoordelijkheden die bij hun ambt horen en de spanningen die daarbij soms tot uitdrukking komen, is een blijvend onderwerp van gesprek dat uitdrukkelijk ook met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers en andere betrokkenen binnen en buiten de Rijksoverheid wordt gevoerd.

Wat betreft de gebeurtenissen in Staphorst op 19 november 2022 wordt verwezen naar de beleidsreactie op het Inspectierapport «Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst» van de Inspectie Justitie en Veiligheid d.d. 2 november 2023.²²

Tot slot is tijdens dit vragenuur gevraagd naar de vervolgingsmogelijkheden van klimaatgroeperingen die de grenzen van het demonstratierecht opzoeken of deze grenzen bewust overtreden, door een dergelijke groepering aan te merken als een criminele organisatie in de zin van artikel 140 Sr, waarbij werd verwezen naar wetgeving in Spanje. Vooropgesteld staat dat het nemen van een vervolgingsbeslissing aan het OM is en dat het OM deze beslissingen neemt zonder politieke inmenging. Dit brengt met zich dat het de Minister van Justitie en Veiligheid niet past om uitgebreid in te gaan op afwegingen van het OM om al dan niet over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. In algemene zin kan met betrekking tot de reikwijdte van artikel 140 Sr worden gesteld dat in dit artikel als misdrijf strafbaar is gesteld de deelname aan een organisatie die tot *oogmerk* heeft het plegen van *misdrijven*. Overtredingen vallen hier niet onder. Ook meerdere overtredingen niet. De vereisten van artikel 140 Sr brengen met zich mee dat dit artikel in de praktijk van toepassing is op deelnemers aan bijvoorbeeld een grote drugsorganisatie. Klimaatgroeperingen kunnen niet worden vergeleken met voornoemde type organisaties die een misdadig doel hebben. Het OM heeft laten weten dat bij klimaatdemonstraties voornamelijk sprake is van Wom-overtredingen. Hierbij wordt ten overvloede opgemerkt dat het versperren van een snelweg

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ambtenaar en Grondrechten – Ruimte én beperkingen*, 13 december 2023.

²² <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2023/11/02/politieoptreden-bij-de-demonstratie-van-kick-out-zwarte-piet-in-staphorst>.

enkel een misdrijf oplevert indien daardoor de veiligheid van het verkeer in gevaar wordt gebracht. Klimaatdemonstranten kunnen bijvoorbeeld gevaarstelling creëren indien zij de snelweg opgaan als deze nog niet is afgezet. Hiervoor zijn strafbeschikkingen opgelegd door het OM.²³ Echter, klimaatdemonstranten die de snelweg opkomen op het moment dat de weg is afgezet, dragen volgens het OM in feite niet meer bij aan de gevaarstelling.

3.4 Vragenuur 6 februari 2024

Het lid Michon-Derkzen heeft tijdens het Vragenuur van 6 februari jl. gevraagd in te gaan op demonstratiewetgeving in het Verenigd Koninkrijk. Hieronder volgt een korte uiteenzetting, mede gebaseerd op het onlangs verschenen onderzoek van Rijksuniversiteit Groningen «Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen».²⁴

Wat betreft wetgeving in het Verenigd Koninkrijk is van belang te benadrukken dat het Verenigd Koninkrijk een *common law* systeem heeft, dat is gebaseerd op zowel wetgeving als rechtersrecht gebaseerd op precedents. In 2000 trad de Human Rights Act 1998 in werking, waarbij 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. Artikel 6 van de wet bepaalt dat overheidslichamen niet in strijd mogen handelen met EVRM-rechten, waaronder dus ook het recht op vrijheid van vreedzame vergadering van artikel 11 EVRM.

De van toepassing zijnde wetgeving betreft met name regulering van de openbare orde, zoals de Public Order Act 1986. In deze wetgeving zijn de bevoegdheden van de politie ten aanzien van demonstraties en demonstranten neergelegd, net als de verplichtingen waar demonstranten zich aan moeten houden. De autoriteiten hebben daarbij betrekkelijk veel mogelijkheden om demonstraties te beperken.²⁵

Met de Public Order Bill 2023 zijn de mogelijkheden om op te treden bij demonstraties fors uitgebreid. Zo bevat deze wetgeving de introductie van nieuwe strafrechtelijke verboden, zoals het vastmaken van zichzelf aan een ander, een gebouw of een object (*locking-on*), het belemmeren van transportwerken of gedrag dat de werking van belangrijke infrastructuur (waaronder luchthavens, spoorwegen, drukpersen en stroomafwaartse olie- en gasinfrastructuur) verhindert of aanzienlijk vertraagt.²⁶ Daarnaast bevat de wetgeving de bevoegdheid voor een Minister om een civiele procedure aan te spannen tegen demonstranten, en een *injunction* (gerechtelijk bevel) 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.²⁷

²³ Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/02/22/zes-demonstranten-die-gevaar-op-de-a10-hebben-veroorzaakt-krijgen-geldboete-opgelegd>.

²⁴ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023.

²⁵ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023, p. 108.

²⁶ Policy paper – Public Order Bill: factsheet, 30 augustus 2023. Te vinden via: <https://www.gov.uk/government/publications/public-order-bill-overarching-documents/public-order-bill-factsheet>.

²⁷ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023, p. 111.

Zoals eerder al gezegd, kunnen wij ons voorstellen dat het stelsel in het Verenigd Koninkrijk materiaal biedt voor het onderzoek dat wij zullen laten uitzetten. Het lijkt ons evenwel verstandig een rechtsvergelijking niet tot het Verenigd Koninkrijk te beperken.

Tijdens het vragenuur op 6 februari jl. is ook de toezegging gedaan om in deze brief in te gaan op de mogelijkheid van internationale bijstand door Nederland wanneer sprake is van verstoringen van de openbare orde in België door Nederlandse demonstranten. Die mogelijkheid bestaat, maar Nederland kan hier niet zelfstandig toe overgaan. Op grond van het Benelux-verdrag inzake politiewerking kunnen de bevoegde diensten van België, Nederland en Luxemburg elkaar op verzoek bijstand verlenen ten behoeve van de uitvoering van politietaken. Nederlandse politiemedewerkers die in het kader van een bijstandsverzoek naar België worden gezonden, staan tijdens hun optreden onder gezag van de bevoegde Belgische autoriteiten.

3.5 Vragenuur 12 maart 2024

Tijdens het vragenuur van 12 maart 2024 is ingegaan op de demonstraties in Amsterdam tijdens de opening van het Nationaal Holocaustmuseum. Over deze gebeurtenissen is door de burgemeester een brief aan de gemeenteraad gestuurd.²⁸ De gemeenteraad is ook de plek waar het politieke debat over de gebeurtenissen in Amsterdam primair thuishoort. Bij het vragenuur is door de leden Helder (BBB) en Uitermark (NSC) gevraagd om in te gaan op het *sight and sound*-criterium, waarbij specifiek wordt ingegaan op de toepasselijkheid van dit criterium bij demonstraties bij abortusklinieken en tijdens herdenkingsbijeenkomsten.

Het *sight and sound*-criterium vloeit voort uit jurisprudentie van het EHRM en houdt in dat autoriteiten zich dienen in te spannen om een demonstratie te laten plaatsvinden binnen zicht- en gehoorafstand van het doel waartegen zij zich richt.²⁹ Dit is ook goed verklaarbaar: een demonstratie moet immers, voor zover redelijkerwijs mogelijk, kunnen plaatsvinden op de plek waar demonstranten zelf willen demonstreren en het is vervolgens aan de autoriteiten om dit zoveel mogelijk te faciliteren. Dit betekent niet dat burgemeesters niet in bepaalde gevallen voorschriften kunnen verbinden of beperkingen kunnen stellen aan een demonstratie.

Zo komt het regelmatig voor dat door burgemeesters wordt bepaald dat een demonstratie aan de andere zijde van de straat dan de abortuskliniek plaats dient te vinden, bijvoorbeeld om te waarborgen dat bezoekers van de kliniek ongestoord de kliniek kunnen ingaan. In het onderzoek dat eerder in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd naar recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken werd geconcludeerd dat deze beperkingen in beginsel voldoen aan het *sight and sound*-criterium, aangezien demonstranten zich immers nog steeds hoorbaar en zichtbaar kunnen maken voor de bezoekers van de abortuskliniek.³⁰ Uiteraard ligt dit anders in het geval van afstandsbeperkingen die veel groter zijn, zoals in het geval van vele tientallen of zelfs honderden meters. Het is aan de burgemeester, en in voorkomende gevallen aan de rechter, om te

²⁸ Brief van burgemeester Halsema aan de gemeenteraad van Amsterdam, 14 maart 2024, te vinden via: https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/13928138/1/20240314+Raadsbrief+opening+Nationaal+Holocaust+Museum_DEF-3

²⁹ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland).

³⁰ B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023, p. 62.

beoordelen of een beperking van een demonstratie, ook in het licht van dit criterium, proportioneel is.

Bij deze beoordeling kan ook de plaats van de demonstratie van betekenis zijn. Zo volgt uit de wetsgeschiedenis dat de voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden in de nabijheid van bijvoorbeeld gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen het stellen van zwaardere eisen met zich kan brengen dan op andere openbare plaatsen.³¹ In jurisprudentie worden abortusklinieken, vanwege de mate van orde en rust die hier dient te heersen, in het licht van de wetsgeschiedenis van de Wom gekwalificeerd als plaats waar zwaardere eisen kunnen worden gesteld vanwege het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat de burgemeester op voorhand een demonstratie in de nabijheid van een zodanige plaats kan verbieden. Er kan echter wel eerder aanleiding zijn voor het opleggen van beperkingen of voorschriften vanwege (vrees voor) wanordelijkheden, bijvoorbeeld in het geval zich in het verleden verschillende incidenten bij bepaalde demonstraties bij een abortuskliniek hebben voorgedaan en er een reële vrees bestaat dat dit nog eens zal gebeuren.

Waar het gaat om demonstraties bij herdenkingsbijeenkomsten is het van belang te markeren dat herdenkingsbijeenkomsten ook grondwettelijke bescherming genieten. Het verstoren hiervan kan een strafbaar feit opleveren. Verder geldt dat het in het geval van demonstraties bij herdenkingsbijeenkomsten aan het lokale gezag is om deze te beoordelen en dat de burgemeester voorwaarden of beperkingen kan stellen, bijvoorbeeld vanwege de vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden. In bijzondere gevallen kan door de burgemeester een noodverordening worden ingezet, zoals ook jaarlijks het geval is op 4 mei tijdens de Nationale Dodenherdenking. Met een noodverordening kan bijvoorbeeld een bepaald gebied worden afgesloten voor publiek. Of hiervoor wordt gekozen, is ter beoordeling van het lokale gezag.

4. Uitingsdelicten

Uitingsdelicten zijn niet onlosmakelijk verbonden met demonstraties. Strafbare uitingen kunnen immers overal en altijd in het openbaar worden gedaan, ook zonder dat er sprake is van een demonstratie. Uw Kamer heeft echter zorgen geuit over het handelingskader bij uitingsdelicten in relatie tot (de grenzen van) het demonstratierecht. Daarom wordt ook dit onderwerp in de onderhavige brief geadresseerd.

Uitingsdelicten vinden in de praktijk geregeld plaats tijdens een demonstratie. Er kunnen bijvoorbeeld bepaalde leuzen worden gescandeerd of vlaggen en borden met teksten of afbeeldingen worden getoond. Ook wanneer deze uitingen plaatsvinden tijdens een demonstratie worden deze beoordeeld aan de hand van het strafrechtelijke kader. Op grond van het grondwettelijke censuurverbod kan een burgemeester immers niet preventief bepaalde uitingen verbieden. Wat betreft het strafrechtelijke kader dient vooraf te worden opgemerkt dat dit kader met betrekking tot uitingsdelicten voldoende juridische grond biedt voor het OM om te kunnen optreden, ook in situaties waarin sprake is van een demonstratie. Er zijn geen signalen vanuit het OM en rechtspraak dat het huidige kader van uitingsdelicten onvoldoende ruimte biedt om strafrechtelijk effectief op te kunnen treden. De vraag óf er in een specifiek geval strafrechtelijk zou moeten worden opgetreden tegen een in het openbaar gedane uiting, is echter een andere vraag. Hoewel vanuit de

³¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.

Kamer de wens kan bestaan om in een bepaald geval over te gaan tot strafrechtelijk optreden, is de beslissing tot strafvervolging in een rechtsstaat niet aan de politiek maar aan het OM. Hierbij zal door het OM ook het recht op vrijheid van meningsuiting in ogenschouw moeten worden genomen.

Nu het strafrechtelijke kader met betrekking tot uitingsdelicten voldoet, zal dit dan ook geen onderdeel uitmaken van het aangekondigde onderzoek naar de reikwijdte van het demonstratierecht en de mogelijkheden voor het lokaal gezag om op te treden tegen het bewust overtreden van regelgeving en het creëren van wanordelijkheden bij demonstraties.

4.1 Uitingen

In de bovengenoemde motie van de leden Michon-Derkzen, Diederik van Dijk en Boswijk wordt het conflict tussen Israël en Hamas expliciet genoemd als voedingsbodem voor het verspreiden van terroristisch gedachtegoed. Er is in het kader van deze brief niet uitsluitend gekeken naar uitingen die te relateren zijn aan dit conflict maar naar (strafbare) uitingen in algemene zin, ongeacht achterliggende ideologie, signatuur, onderwerp of conflict. Evenmin is alleen gekeken naar uitingen van terroristisch gedachtegoed. Immers, een uiting hoeft niet per se gerelateerd te zijn aan terrorisme om strafbaar te kunnen zijn.

De motie spreekt over het verspreiden van gedachtegoed. Dit is opgevat als het doen van uitingen in woord (mondeling), beeld of geschrift. Het Wetboek van Strafrecht kent diverse uitingsdelicten. Wij richten ons hierbij op uitingsdelicten die veelvuldig voorkomen bij demonstraties en protestacties, nu de motie-Michon-Derkzen c.s. strafbare uitingen plaatst in het licht van demonstraties en verstoringen van de openbare orde.

4.2 Richtlijnen OM

De motie vraagt onder meer te onderzoeken of de richtlijnen van het OM voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen optreden. Gelet op de inhoud van het Commissiedebat Terrorisme/Extremisme van 20 december 2023 – waar de vraag aan de orde werd gesteld waarom het OM in bepaalde gevallen geen strafrechtelijke vervolging heeft ingesteld tegen personen die (mogelijk) strafbare uitingen hebben gedaan tijdens demonstraties – zal dit onderdeel van de motie in brede zin worden opgevat, namelijk als vraag naar de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht biedt voor strafrechtelijke vervolging van uitingsdelicten en naar de kaders die het OM hanteert bij het nemen van een beslissing omtrent het al dan niet strafrechtelijk vervolgen van een persoon voor een uitingsdelict.

4.3 Vrijheid van meningsuiting

In onze democratische rechtsstaat is vrijheid van meningsuiting één van de meest fundamentele mensenrechten. Dit recht is onder meer vastgelegd in artikel 7 van onze Grondwet en in artikel 10 EVRM. Iedereen is vrij om zijn of haar mening te kunnen geven, zelfs als die shockeert, kwetst of verontrust. Niet alleen verbale uitingen vallen onder de vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM, ook bijvoorbeeld (non-verbale) uitingen in de vorm van symbolen of zelfs bepaalde gedragingen kunnen onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM vallen. Dit geldt uiteraard ook voor uitingen die worden gedaan tijdens een demonstratie. Een demonstratie is een aangewezen manier waarop burgers hun opvattingen kunnen laten horen over bepaalde ontwikkelingen in de samenleving en is dan ook bij uitstek een podium voor een publiek debat.

Dat betekent echter niet dat het recht op vrijheid van meningsuiting onbegrensd is. Er mag inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting worden gemaakt indien a. de inbreuk bij wet is voorzien, b. het desbetreffende verbod een legitiem doel dient (onder meer de nationale veiligheid, de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten) en c. de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Of een inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving, wordt beoordeeld aan de hand van het bestaan van een dwingende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). De inbreuk dient ook proportioneel te zijn. Om proportioneel en noodzakelijk te zijn, dient voorts ook geen andere maatregel beschikbaar te zijn die minder ingrijpend is. Tot slot dient de inbreuk ook gebaseerd te zijn op relevante en voldoende gronden, waar in de proportionaliteitsafweging blijk van moet worden gegeven.

De in het Wetboek van Strafrecht opgenomen uitingsdelicten vormen een bij wet voorziene beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Bij de beoordeling of een bepaalde meningsuiting een strafbaar feit oplevert, zal dan ook altijd getoetst dienen te worden aan de eisen die in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10, tweede lid, EVRM en in de nationale en internationale jurisprudentie worden gesteld.

4.4 Uitingsdelicten

In Nederland geldt geen algemeen, te allen tijde geldend verbod op uitingen, zoals het tonen van vlaggen, symbolen, afbeeldingen of (gesproken of geschreven) teksten. Artikel 7 van de Grondwet bevat immers een verbod op preventieve censuur. Tegelijk blijkt uit die bepaling dat de wetgever bevoegd is uitingen vanwege hun inhoud strafbaar te stellen. Daartoe zijn verschillende uitingsdelicten in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, zoals strafbare vormen van persoonlijke belediging (zie de artikelen 261, 262 en 266), groepsbelediging (artikel 137c), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld tegen een groep mensen (artikel 137d) en opruiing (artikel 131). Het in het openbaar tonen van een bepaald symbool, tekst of afbeelding of het roepen van leuzen kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, een uitingsdelict opleveren. Daarvoor is vereist dat de wettelijke bestanddelen van het desbetreffende uitingsdelict zijn vervuld. Op het moment dat een uiting is gedaan, kan door het OM worden beoordeeld of in het concrete geval sprake is van een strafbare uiting en of daarom strafrechtelijke vervolging moet worden ingesteld. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht niet zodanig specifiek zijn dat bijvoorbeeld het roepen van leus X of het tonen van symbool Y telkens afzonderlijk strafbaar is gesteld. Ter verzekering van een breed toepassingsbereik zijn de uitingsdelicten vrij algemeen omschreven. Zo is onder meer strafbaar gesteld – kort gezegd – het doen van een beledigende uiting over een groep mensen wegens onder meer hun ras, godsdienst of levensovertuiging (groepsbelediging), het aanzetten tot haat of discriminatie tegen een persoon vanwege voornoemde redenen (haatzaaien) of het aanzetten tot enig strafbaar feit (opruïing). Steeds zal per geval moeten worden beoordeeld of sprake is van een strafbaar feit. Daarbij zal telkens ook moeten worden getoetst aan het verdrags- en grondwettelijke kader dat geldt ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, waarbinnen het strafrechtelijk optreden in individuele gevallen steeds moet kunnen worden gerechtvaardigd. Deze systematiek zorgt ervoor dat per geval maatwerk kan en moet worden geleverd, waarbij het van de precieze omstandigheden van het geval afhangt of de desbetreffende gedraging een strafbare of niet-strafbare uiting oplevert. Bij de beoordeling van de strafbaarheid speelt onder meer de context waarin de desbetreffende uiting is gedaan een belangrijke rol, evenals de kennelijke

bedoeling van de uitlating, de doelgroep waarop de uiting kennelijk was gericht en de plaats of gelegenheid waar de uitlating wordt gedaan. Zo zal het tonen van een bepaald(e) symbool of vlag op straat anders worden beoordeeld dan het tonen van hetzelfde symbool of dezelfde vlag in een museum. Van geval tot geval zal (achteraf) worden beoordeeld door het OM – en in geval van strafrechtelijke vervolging uiteindelijk door de rechter – of er in het specifieke geval sprake is van een strafbare uiting.

Specifiek voor het tonen van vlaggen of symbolen van een terroristische organisatie geldt dat dit uitingen zijn die onlosmakelijk met die organisatie zijn verbonden. Het hangt van de omstandigheden van het geval af of het tonen van zo'n vlag of symbool een uitingsdelict oplevert. Uit de rechtspraak hierover kan worden afgeleid dat louter omdat een vlag in zijn algemeenheid wordt gebruikt als symbool van een terroristische organisatie, met een gedachtengoed dat haaks staat op de normen en waarden van onze democratische rechtsstaat, dit niet betekent dat er per definitie sprake is van een strafbaar feit indien die vlag in het openbaar wordt getoond. Als voorbeeld kan de door Islamitische Staat (IS) gebruikte vlag worden genomen die in zijn algemeenheid wordt gebruikt als symbool van die terroristische organisatie. Uit een uitspraak van het gerechtshof Den Haag kan worden afgeleid dat het enkele in het openbaar tonen van zo'n vlag alleen onder bijkomende omstandigheden haatzaaien (artikel 137d Sr) of groepsbelediging (artikel 137c Sr) kan opleveren.³² Datzelfde zal gelden voor opruiing. Wat betreft bijkomende omstandigheden waaronder het in het openbaar tonen van zo'n vlag wél strafbaar kan zijn, zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de situatie dat volgens afspraak openlijk in groepsverband IS-vlaggen worden getoond in reactie op een bepaalde terreurdaad of in het kader van een pro-IS betoging. De opruiende werking hiervan zou nog verder kunnen worden versterkt wanneer vervolgens moedwillig beeldopnamen daarvan via social media permanent toegankelijk worden gemaakt voor derden. Of sprake is van strafbaarheid zal, zoals gezegd, per geval moeten worden beoordeeld. Zo is in de rechtspraak het vanaf de openbare weg zichtbaar ophangen van een vlag met hakenkruis in een woning als beledigend voor de Joodse gemeenschap aangemerkt, op basis waarvan de betreffende persoon is veroordeeld.³³ Daarbij heeft mogelijk een rol gespeeld dat een vlag met hakenkruis onlosmakelijk is verbonden met de verschrikkingen van de Holocaust. In de bijlage bij deze brief zal verder op de jurisprudentie op dit punt worden ingegaan.

Het Wetboek van Strafrecht biedt – ook gelet op het verdrags- en grondwettelijke kader dat geldt ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, waarbinnen het strafrechtelijk optreden in individuele gevallen steeds moet kunnen worden gerechtvaardigd – voldoende mogelijkheden om strafrechtelijk effectief op te kunnen treden tegen openbare uitingen (al dan niet gedaan tijdens een demonstratie) die de grenzen van de wet overschrijden. Voor nadere voorbeelden verwijzen wij naar de bijlage bij deze brief. In deze bijlage zijn de juridische kaders van de uitingsdelicten opruiing, groepsbelediging, het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden en het openbaar maken van beledigende, discriminerende of tot haat aanzettende uitlatingen geschetst, alsmede de jurisprudentie hieromtrent. Opgemerkt dient te worden dat openbare uitingen ook andere strafbare feiten kunnen opleveren dan de in de bijlage genoemde misdrijven tegen de openbare orde. Zo zijn er bijvoorbeeld commune delicten met een discriminatieaspect («codis-feiten»), waar bijvoorbeeld het beledigen van een politieambtenaar door het maken van een Hitlergroet onder kan vallen (artikel 266 in verbinding met

³² Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.

³³ Hoge Raad 21 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2483.

267 Sr). Indien openbare uitingen gepaard gaan met het plegen van geweld kan er bijvoorbeeld sprake zijn van vernieling (artikel 350 Sr), openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), (zware) mishandeling (artikel 300/302 Sr) of zelfs (poging tot) doodslag (artikel 287 Sr).

Of in een concreet geval sprake is van verdenking van een strafbare uiting – of van een ander strafbaar feit – is aan het OM om te bepalen. Mocht het OM inderdaad van oordeel zijn dat sprake is van een strafbaar feit, dan is het ook aan het OM om de vervolgvraag te beantwoorden of in dat geval strafrechtelijke vervolging opportuun is.

4.5 Vervolgingsbeleid

In artikel 167, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is het opportuniteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel houdt in dat het aan het OM is om zelfstandig te beslissen óf, en zo ja, wie en voor welk strafbaar feit vervolgd wordt. Het OM heeft hierbij een ruime discretionaire bevoegdheid. Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Met het oog op het opportuniteitsbeginsel voert het OM beleid omtrent strafrechtelijke vervolging. Dit beleid is vastgelegd in aanwijzingen. Deze aanwijzingen bevatten algemene indicatoren die bepalen of een zaak in beginsel wel of niet voor vervolging in aanmerking komt. Bijvoorbeeld op het gebied van discriminatie (waar de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht en codis-feiten onder vallen) is er de Aanwijzing discriminatie (2018A009). Deze aanwijzing bevat nadrukkelijk geen algemeen inhoudelijk oordeel met betrekking tot bepaalde uitingen. Dat inhoudelijk oordeel is in een individuele zaak aan het OM om te geven aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval. Indien strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld, is dat inhoudelijke oordeel uiteindelijk aan de rechter.

De Aanwijzing discriminatie kent diverse uitgangspunten. Zo zal vervolging van discriminatie plaatsvinden met het oog op de bescherming van de openbare orde, de bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en de bescherming van individuele personen. Vervolging komt in beeld wanneer uitingen als strafbaar gezien kunnen worden, ook na weging met bepaalde grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting. Het OM hanteert als uitgangspunt dat in gevallen waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het opportuun is om te vervolgen bij bewijsbare en strafbare gevallen van discriminatie. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging bij discriminatiefeiten in eerste instantie niet voor de hand.

Bij beantwoording van de vraag of in een bepaald geval strafrechtelijk vervolgd zal worden, kijkt het OM (in ieder geval bij discriminatiefeiten) onder meer naar de ernst van het feit, de verspreiding (reikwijdte) daarvan binnen de Nederlandse rechtsorde, de hoeveelheid en stelselmatigheid van het feit en de maatschappelijke onrust die het feit veroorzaakt. Uiteraard worden ook – zoals bij alle te nemen vervolgingsbeslissingen het geval is – de wettelijke kaders uit het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in acht genomen, evenals de geldende criteria uit nationale en internationale jurisprudentie.

Het nemen van een beslissing om een persoon strafrechtelijk te vervolgen kan in sommige gevallen relatief eenvoudig en voor de hand liggend zijn; in andere gevallen is dat juist het tegenovergestelde. Daarbij speelt het opportuniteitsbeginsel een belangrijke rol, zeker omdat het OM niet elk strafbaar feit kan vervolgen. Gelet op de grote hoeveelheid strafbare feiten moet het OM keuzes maken. De afweging die het OM maakt, zal niet altijd voor iedereen begrijpelijk zijn, zeker waar het gaat om uitingen of

gedragingen die worden gedaan in het kader van een maatschappelijk debat waarbij diverse grondrechten en belangen lijnrecht tegenover elkaar lijken te staan. Het opportuniteitsbeginsel geeft het OM de ruimte om per zaak een eigenstandige, weloverwogen beslissing te nemen. Het kabinet treedt daar niet in. Dat laat onverlet dat de Minister van Justitie en Veiligheid met het OM in gesprek kan gaan over bepaalde onderwerpen of ontwikkelingen in de samenleving. Waar nodig zal de Minister van Justitie en Veiligheid dat uiteraard ook doen.

4.6 Handelingsperspectief

In reactie op de eerdergenoemde motie Diederik van Dijk en Boswijk van 21 december 2023, de motie Diederik van Dijk van 6 februari 2024 en de vragen die zijn gesteld tijdens het Commissiedebat Politie van 21 december 2023, antwoorden wij als volgt.

Bij brief van 16 oktober 2023 is uw Kamer geïnformeerd over een handelingsperspectief openbare orde en veiligheid en demonstraties naar aanleiding van het conflict Israël-Palestijnse gebieden. Dit handelingsperspectief is door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid in samenwerking met gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de politie en het OM opgesteld en op 11 oktober 2023 aan alle burgemeesters gezonden. Het document dient ter ondersteuning van het lokale gezag, dat uiteraard zelf volledig verantwoordelijk is en blijft voor de afwegingen die worden gemaakt bij het faciliteren en reguleren van demonstraties. In het handelingsperspectief wordt ook ingegaan op mogelijk strafbare uitingen die tijdens demonstraties worden gedaan.

In lijn met hetgeen hiervoor in de brief uiteen is gezet, staat in het handelingsperspectief vermeld dat het niet mogelijk is om vooraf al een oordeel over de strafbaarheid van bepaalde uitingen te geven. Die beoordeling is aan het OM en in beginsel in alle gevallen afhankelijk van de context en de omstandigheden van het geval. Ook is in het handelingsperspectief vermeld dat binnen het OM gebruik wordt gemaakt van een interne handreiking. Op 19 oktober 2023 is op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met onder andere de G4, het OM en de politie over (onder meer) dit onderwerp gesproken. Tijdens dat overleg is kennis en informatie uitgewisseld, ook over de wijze waarop de lokale driehoeken met deze materie omgaan. De behoefte aan zoveel mogelijk transparantie vanuit het OM en politie over het al dan niet optreden en straffen bij bepaald vlagvertoon is ook nadrukkelijk aan de orde gekomen. Het onderwerp heeft derhalve de aandacht en komt ook in andere (interbestuurlijke) overleggen regelmatig aan de orde. Op basis van de huidige stand van zaken is er (nog) geen aanleiding gezien om het handelingsperspectief aan te passen.

Het handelingsperspectief kwam ook aan bod tijdens het tweeminuten-debat Politie van 1 februari jl., waarbij een motie is ingediend die de regering verzoekt om in navolging van Duitsland en Oostenrijk het scanderen van de leus «*From the river to the sea*» bij demonstraties in antisemitische context te plaatsen en dit in het handelingsperspectief op te nemen. Deze motie is op 6 februari jl. aangenomen. Tijdens dit tweeminutendebat heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aangegeven de wens van de Kamer in deze motie met het OM te bespreken. Deze motie is besproken tijdens het overleg met het College van Procureurs-Generaal van 15 februari jl. Tijdens het overleg heeft het OM aangegeven dat het de thematiek serieus neemt, maar dat ook hierbij geldt dat het afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval is of een uitspraak als strafbaar kan worden aangemerkt.

Deze afweging is aan het OM en – in geval van strafrechtelijke vervolging – de rechter.³⁴

Zoals reeds aangekondigd in de eerdergenoemde brief van 7 juli 2023 over het demonstratierecht in Nederland wordt er op dit moment door de Rijksuniversiteit Groningen hard gewerkt aan een landelijke (online) kennisbank over het demonstratierecht. Actuele ontwikkelingen worden op die website meegenomen; aan het onderwerp vlagvertoon zal ook de nodige aandacht worden besteed. Het streven is de website in mei 2024 van start te laten gaan.

5. Conclusie

Met deze brief hebben wij een gezamenlijke reactie willen geven op verschillende vragen, moties en verzoeken vanuit de Kamer die de voorbije weken en maanden tot ons zijn gericht naar aanleiding van uiteenlopende protestacties die in Nederland hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden. Wij herkennen en delen de zorgen die in deze vragen, moties en verzoeken besloten liggen. Daarom zullen wij een onafhankelijk, extern onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor een versteviging van het handelingsperspectief van alle betrokkenen en de bestendigheid van het wettelijke kader. Dat doen wij vanuit onze wens om het demonstratierecht, een pijler van onze democratische rechtsstaat, te bestendigen en weerbaar te houden; beslist niet om hieraan afbreuk te doen. Controverse rondom demonstraties is van alle tijden, denk bijvoorbeeld terug aan de roerige jaren zeventig en tachtig. Als verantwoordelijke bewindspersonen binnen het kabinet is het evenwel onze plicht om ervoor te waken dat het betreffende stelsel bij de tijd blijft en draagvlak biedt voor de grondrechten die het uitgangspunt ervan vormen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

³⁴ Het Gerechtshof Amsterdam heeft in een artikel 12-procedure eerder geoordeeld dat het roepen van deze leus in die zaak geen strafbaar feit opleverde. Zie de uitspraak van gerechtshof Amsterdam van 15 augustus 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2271.