

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Per e-mail verstuurd

Aan: burgemeester Aboutaleb van Rotterdam en de heer Paauw, chef politie-eenheid Rotterdam
Cc: gemeenteraad Rotterdam
Cc: Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie

Datum
15 november 2016

Onderwerp
Brief naar aanleiding van aanhoudingen anti-Zwarte-Piet-demonstranten in Rotterdam op 12 november 2016

Ons kenmerk
Dir/en/2016/305

Uw kenmerk

Geachte heer Aboutaleb, geachte heer Paauw,

Graag vragen wij uw aandacht voor het volgende. Zoals u weet, werden op zaterdag 12 november burgers die vreedzaam protesteerden tegen de figuur Zwarte Piet, of voornemens waren dat te doen, door de politie op verschillende manieren en momenten 'tegengehouden', ingesloten, en aangehouden. Uiteindelijk zijn circa tweehonderd burgers aangehouden.¹ Vrijwel iedereen is nog diezelfde dag vrijgelaten.

Amnesty heeft op basis van mediaberichtgeving, eigen waarneming en getuigenissen van demonstranten de gebeurtenissen van zaterdag bestudeerd. Tevens heeft Amnesty advies ingewonnen bij een juridisch expert inzake openbare ordewetgeving. Op grond daarvan concludeert Amnesty dat de demonstratievrijheid in Rotterdam is geschonden. U leest hieronder een toelichting op deze kritiek.

Amnesty vindt dat:

- De status/geldigheid van het afgekondigde algehele demonstratieverbod problematisch is;
- Demonstraties niet gereguleerd of verboden moeten worden via noodverordeningen;
- Het ontbreken van een kennisgeving geen dragende overweging mag zijn voor een demonstratieverbod;
- De communicatie door de autoriteiten gebrekkig is geweest;
- Vreedzaam protest alsnog gefaciliteerd had moeten worden;
- Veruit de meeste aanhoudingen onrechtmatig zijn geweest;

¹ <https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/12/07-intocht-sinterklaas-maasluis-feestelijk-en-zonder-enige-wanklank.html>

- Nader onderzoek moet worden gedaan naar de geweldstoepassing bij de aanhouding van - in ieder geval - één van de demonstranten.

Status van het besluit van de burgemeester is onduidelijk

- Voor het centrum van Rotterdam gold een algeheel demonstratieverbod voor zaterdag 12 november van 06.00 - 18.00 uur. De burgemeester heeft dit besluit (d.d. 11 november 2016) genomen op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom), terwijl deze wet de burgemeester niet de bevoegdheid biedt om een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen.
- De overwegingen voor het besluit vertonen gelijkenissen met de terminologie zoals die wordt gebruikt in een noodbevel. Maar van een noodbevel of -verordening (zoals diezelfde dag wel voor Maassluis is afgekondigd) wordt niet gesproken. De burgemeester stelt dat 'ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een oproerige beweging, een ernstige verstoring van de openbare orde, ernstige wanordelijkheden'.² Soortgelijke formuleringen worden gebruikt in artikel 175 van de Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester), maar niet in de Wom.
- Terwijl dus strikt juridisch gezien geen sprake is van een noodverordening of noodbevel, werden deze termen wel door de politie gebruikt in contacten met demonstranten, door een aanwezige advocaat en ook in een persbericht van de politie dat zaterdagnamiddag verscheen.³ Ook de burgemeester sprak op maandag 14 november nog over een noodbevel dat hij getekend heeft.⁴

Kortom: betrokken autoriteiten lijken de status en aard van het besluit niet goed te onderkennen terwijl dat juist cruciaal is voor het maken van de juiste afwegingen. Dat roept de vraag op: Hoe serieus nemen de autoriteiten de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid?

Demonstraties niet verbieden of reguleren via noodverordeningen

- Afgezien van de vraag of er nu wel of geen noodbevel was, is het op voorhand opleggen van algemene demonstratiebeperkingen en -verboden in deze vorm problematisch. Het verbieden of reguleren van demonstraties via de route of in de vorm van een noodbevel of -verordening (op grond van artikel 175, 176 Gemeentewet) brengt met zich mee dat demonstratie(s) niet op zichzelf en hun eigen merites worden beoordeeld. Bovendien is de rechtsbescherming minder sterk dan bij regulering via de Wet openbare manifestaties, en is de bestuurlijke toetsing bij noodbevelen beperkt.
- Europese mensenrechteninstanties en juristen in Nederland hebben al vaker hun zorg uitgesproken over het feit dat burgemeesters in Nederland hun toevlucht nemen tot noodbevoegdheden voor het verbieden of reguleren van demonstraties.⁵
- Voor het besluit van 11 november, dat oogt - en gepresenteerd werd - als een noodbevel geldt hetzelfde bezwaar. Omdat op voorhand al een algeheel tijdelijk

² Besluit Burgemeester van Rotterdam, 11 november 2016. Overweging no 18, p. 2
<https://www.politie.nl/nieuws/2016/november/12/07-intocht-sinterklaas-maassluis-feestelijk-en-zonder-enige-wanklank.html>

³ <http://www.rijnmond.nl/nieuws/148601/Aboutaleb-haalt-uit-naar-anti-Zwarte-Piet-betogers>

⁵ Roorda et al, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 2015. Hoofdstuk 8
<http://www.rug.nl/research/portal/files/26756008/>

B._Roorda_J.G._Brouwer_A.E._Schilder_Evaluatie_Wet_openbare_manifestaties.pdf

demonstratieverbod voor het hele centrum van Rotterdam was opgelegd, werd het vreedzame demonstratieve protest zoals zich dat uiteindelijk voerde in Rotterdam op zaterdag 12 november niet op z'n merites beoordeeld. Vreedzame anti-Zwarte Piet demonstranten die in het vizier van de politie waren, kregen nauwelijks tot geen ruimte voor vrije meningsuiting.

- Het besluit van 11 november waarmee een algeheel demonstratieverbod is opgelegd, was mede ingegeven door de vrees voor reacties van vijandige omstanders of 'tegendemonstranten' (voorstanders van Zwarte Piet). Dit is volgens Amnesty in strijd met Europese mensenrechtenstandaarden.⁶ Bovendien blijkt uit de nationale en internationale rechtspraak dat een demonstratieverbod in een dergelijk geval pas is gerechtvaardigd indien de demonstratie naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen. Er worden zware eisen gesteld aan de omvang van de politie-inzet: de uitoefening van een grondrecht dient aanleiding te zijn tot een grotere inspanning van de kant van de burgemeester dan bij evenementen als risicowedstrijden in het betaald voetbal.⁷

Kortom: de burgemeester heeft gekozen voor een zeer verregaande inperking van de demonstratievrijheid die volgens Amnesty disproportioneel is.

Ontbreken van kennisgeving is geen reden voor demonstratieverbod

- Amnesty onderschrijft het belang van tijdige kennisgeving. Dit is voor de autoriteiten een belangrijk instrument ter facilitering van demonstraties. De burgemeester schrijft in zijn besluit van 11 november dat 'tot op heden geen kennisgeving is gedaan voor het houden van demonstraties rondom de intocht van Sinterklaas'. Voor zover Amnesty kan overzien, hebben de actievoerders ook niet op andere manieren geprobeerd om, kort gezegd, afspraken te maken.
- Vanuit het perspectief van de autoriteiten is het begrijpelijk dat zij bij voorkeur tijdig in kennis worden gesteld van de plannen voor demonstraties. Maar zowel nationale als internationale rechtspraak is heel duidelijk: het ontbreken van een kennisgeving mag op zichzelf geen grond vormen voor een verbod of andere beperkende maatregelen ten aanzien van vreedzame demonstraties.⁸

Kortom: het ontbreken van een kennisgeving was een van de overwegingen voor de burgemeester om een algeheel demonstratieverbod op te leggen, terwijl dit - zoals gezegd - op zichzelf geen reden kan zijn voor een verbod of andere beperkende maatregel.

⁶ OSCE (2010) *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Principle 71: "Neither a hypothetical risk of public disorder nor the presence of a hostile audience are legitimate grounds for prohibiting a peaceful assembly. [120] Prior restrictions imposed on the basis of the possibility of minor incidents of violence are likely to be disproportionate, and any isolated outbreak of violence should be dealt with by way of subsequent arrest and prosecution rather than prior restraint.[121]"

⁷ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk), r.o. 32.

⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4; EHRM 17 juli 2007, appl. Nr. 25691/04 (Bukta e.a./Hongarije), r.o. 36.

Gebrekkige communicatie door de autoriteiten

- Het besluit van de burgemeester van 11 november is, voor zover Amnesty heeft kunnen nagaan, niet meteen gecommuniceerd via algemene communicatiekanalen. Aan enkele demonstranten die zich aan het eind van de ochtend bij de Heer Bokelweg in Rotterdam bevonden, heeft een politiefunctionaris ('Bobbe') kopieën van een - in zijn woorden - 'noodverordening' getoond. Naar verluidt heeft de politie op andere locaties aan actievoerders geen kopie van het besluit overhandigd of inhoudelijke uitleg gegeven over de aard of inhoud van het algehele demonstratieverbod. Naar Amnesty heeft begrepen, hebben actievoerders op vragen over de grond voor het 'tegenhouden', staande- of aanhouden, weinig of wisselende informatie gekregen. Ook advocaten die door de demonstranten ter plekke of telefonisch geconsulteerd werden, leken niet goed te begrijpen wat de aard of strekking van het besluit was.
- Goede communicatie is van belang voor het voorkomen van escalatie tussen burgers en het gezag. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat gebrekkige communicatie een schending van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 11 EVRM) kan opleveren.⁹ Naar aanleiding van de onrechtmatige aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016 zijn de Rotterdamse burgemeester, politie en het Openbaar Ministerie hierop gewezen door de Nationale ombudsman.¹⁰

Kortom: gezien eerdere kritiek en specifieke aanbevelingen van de Nationale ombudsman over het belang van goede communicatie is het opvallend dat hieruit kennelijk nog geen lering is getrokken.

Vreedzaam protest had alsnog gefaciliteerd moeten worden

- Zoals hiervoor al is opgemerkt, waren de autoriteiten niet overvallen of verrast door de komst van anti-Zwarte-Piet-demonstranten. De burgemeester en politie waren op 11 november - en mogelijk al eerder - op de hoogte van plannen van tegenstanders van de figuur Zwarte Piet om in Rotterdam te gaan demonstreren.
- De bussen met burgers die zaterdagochtend vanuit Amsterdam richting Maassluis respectievelijk Rotterdam vertrokken, werden geëscorteerd door politievoertuigen. bij het 'verzamelpunt' in Rotterdam stonden al politiefunctionarissen te wachten op de aankomst van de actievoerders. De politie werd dus geenszins verrast door de komst van een groep van uiteindelijk zo'n tweehonderd demonstranten.¹¹ Op de livestreams van diverse demonstranten in verschillende groepjes is bovendien te zien dat een flink aantal agenten in de buurt was van de verschillende groepjes demonstranten.
- Via (sociale) media hebben sleutelfiguren van de anti-Zwarte-Piet-beweging zich altijd uitgesproken voor een vreedzame vorm van protest. Ook is Amnesty niet

⁹ EHRM 5 januari 2016, appl. nr. 74568/12 (Frumkin/Rusland), EHRC 2016, 90, m.nt. M.A.D.W. de Jong, r.o. 127-130 en punt 4 van de annotatie van De Jong.

¹⁰ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, 14 juli 2016, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2016-060%20Geen%20winnaars%20rapport.pdf>

¹¹ Opvallend genoeg spreekt Burgemeester Aboutaleb tegenover RTV Rijnmond op maandag 14 november nog van een 'verrassingsdemonstratie'. Tegelijkertijd vertelt hij in datzelfde bericht dat hij op vrijdag al signalen had over een op handen zijnde demonstratie en daarop een noodbevel tekende. <http://www.rijnmond.nl/nieuws/148601/Aboutaleb-haalt-uit-naar-anti-Zwarte-Piet-betogers>

bekend met informatie waaruit blijkt dat anti-Zwarte-Piet-actievoerders in voorgaande jaren niet vreedzaam hebben gedemonstreerd.

- Voor zover de demonstranten in Rotterdam al in staat waren om zich enigszins te verplaatsen en zich te uiten, was sprake van vreedzaam protest.¹²
- Amnesty is niet bekend met informatie of beelden waaruit naar voren komt dat er sprake was van wanordelijkheden door vijandige omstanders of tegendemonstranten waaraan de (aanwezige) politie niet het hoofd kon bieden. Bovendien geldt dat alleen wanneer wanordelijkheden door vijandige omstanders (tegenover vreedzame demonstranten) zelfs niet met inzet van extra politie te voorkomen zijn, dit grond kan zijn voor het verbieden van een vreedzame demonstratie.
- Een demonstratie mag niet worden beëindigd om de enkele reden dat de demonstranten handelen in strijd met een door de burgemeester opgelegde beperking of een opgelegd verbod. Ook dan dient de burgemeester te beoordelen of de beëindiging noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, zo volgt uit artikel 9 lid 2 Grondwet en artikel 2 Wom.¹³
- Amnesty vraagt zich af waarom de autoriteiten op een gegeven moment het algehele demonstratieverbod voor het centrum van Rotterdam niet heroverwogen.

Kortom: gezien het vreedzame karakter van eerdere protesten en het voorgenomen protest, alsmede het rustige verloop van een demonstratie van een tiental actievoerders die wel korte tijd de ruimte kregen om te demonstreren¹⁴, lijken het verbod en de beëindiging van het vreedzame protest disproportioneel.

Onrechtmatige aanhoudingen

- Uiteindelijk volgde de aanhouding van vrijwel alle actievoerders vanwege overtreding van een demonstratiebeperking (het besluit van 11 november), terwijl de rechter al meerdere keren heeft bepaald dat een overtreding van een beperking of verbod op zich geen grond is om actievoerders allemaal aan te houden.¹⁵
- De demonstratievrijheid brengt met zich mee dat ook een besluit tot aanhouding noodzakelijk moet zijn. Amnesty ziet niet waaruit die noodzaak is gebleken en meent dan ook dat veruit de meeste aanhoudingen onrechtmatig waren.

¹² Uit EVRM jurisprudentie volgt bovendien dat: "*an individual does not cease to enjoy the right to peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration, if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour*", See, further, *Ezelin v. France* (1991) and *Ziliberberg v. Moldova* (2004).

¹³ Zie hierover ook Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.

¹⁴ Livestream van actievoerders waaruit blijkt dat dit mini-protest vreedzaam is, niet leidt tot wanordelijkheden en ruim voldoende agenten zijn ter begeleiding, dan wel bescherming.

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1508807755802566&id=100000200697229

¹⁵ Zie hierover ook wat de strafrechter bepaalde ten aanzien van protesten tijdens de Sinterklaasintocht in 2014, Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.

Geweldgebruik aanhouding Jerry Afriyie

Amnesty heeft diverse videobeelden¹⁶ gezien van de aanhouding van Jerry Afriyie en meent dat daarbij sprake was van disproportioneel geweldgebruik. In ieder geval één agent gaf Afriyie een vuiststoot in zijn gezicht, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging lijkt te zijn. Amnesty vraagt de chef van de eenheid Rotterdam om onderzoek te laten doen naar de aanhouding van Afriyie.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben dan kunt u via bovenvermelde gegevens contact opnemen met Gerbrig Klos, senior medewerker mensenrechten Nederland. Zij is telefonisch bereikbaar op 020 7733679 en per e-mail via g.klos@amnesty.nl. Uiteraard ben ik ook bereid om met u nader van gedachten te wisselen over het versterken van de waarborgen voor demonstratievrijheid in Nederland.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduard Nazarski'.

Eduard Nazarski
Directeur Amnesty International Nederland

¹⁶ In dit nieuwsbericht op Joop is een video opgenomen. <http://www.joop.nl/nieuws/anti-zwarte-piet-activist-jerry-afriyie-weer-met-grof-geweld-opgepakt> Omstanders hebben ook andere filmpjes gemaakt van de aanhouding van Afriyie.