

**RIGHT
TO PROTEST**

DEMONSTRATIERECHT ONDER DRUK

REGELS EN PRAKTIJK IN NEDERLAND MOETEN BETER

Samenvatting en aanbevelingen

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Samenvatting

Het recht om te demonstreren staat wereldwijd onder druk. Ook in Nederland. Amnesty Internationaal Nederland (Amnesty) maakt zich zorgen, want juist dit fundamentele recht is de zuurstof voor de democratie, een ventiel voor ongenoegen.

Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering. Demonstraties zijn een belangrijke manier voor mensen om samen te komen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Grote demonstraties behoren tot de meest toegankelijke middelen voor mensen om hun mening te laten horen. Door te demonstreren kan iedereen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, een stem opeisen en kracht putten uit het feit dat zij deel uitmaken van een grotere groep of beweging.

Het demonstratierecht vloeit voort uit verschillende rechten die zijn vastgelegd in de internationale verdragen. Uit die verdragen volgt dat de Nederlandse overheid de plicht heeft het demonstratierecht te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

Amnesty laat in deze publicatie zien dat zowel de landelijke als de lokale overheden te kort schieten in het waarborgen van het demonstratierecht. Demonstreren is een recht, geen gunst.

Demonstraties worden primair gezien als een risico voor de openbare orde, niet als de uitoefening van een mensenrecht. Verreweg de meeste demonstraties verlopen echter zonder problemen, en dat moet ook het uitgangspunt zijn; de overheid moet demonstraties en demonstranten als vreedzaam beschouwen, zolang het tegendeel niet vaststaat.

Onnodige voorschriften en regels

Toch krijgen veel demonstraties te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor mogelijke ongeregelde heden, of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders of winkelend publiek, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken. Burgemeesters beroepen zich vaak op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde als grond voor ingrijpen. Die lat moet echter veel hoger liggen; een protestmars met veel lawaai is immers al een verstoring van de openbare orde. Slechts als er sprake is van (dreigende) wanordelijkheden, in het belang van de nationale of openbare veiligheid, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen kan een demonstratie worden ingeperkt, en alleen dan wanneer dit absoluut noodzakelijk is en andere opties om bijvoorbeeld geweld te beteugelen niet toereikend zijn.

Ook ziet Amnesty nog regelmatig dat gemeenten standaard voorschriften verbinden aan demonstraties. Iedere demonstratie is echter anders, en moet als zodanig beoordeeld worden.

De regels voor het aanmelden van demonstraties en de daaropvolgende besluiten van burgemeesters bevatten bevatten in veel gemeenten onnodige en onrechtmatige aspecten. De kennisgevingsprocedure verschilt bovendien van gemeente tot gemeente. Mede hierdoor verloopt het contact tussen demonstranten en overheid geregeld moeizaam, terwijl goed contact tussen alle betrokken partijen vooraf en tijdens de demonstratie zo belangrijk is. Al deze punten vormen onnodige barrières voor het uitoefenen van het demonstratierecht.

Geregeld ziet Amnesty ook dat burgemeesters een beroep doen op hun noodbevoegdheden om demonstraties te reguleren. Ook hier speelt de vrees voor ‘gedoe’ een te grote rol. Inzet van de noodbevoegdheid is bovendien niet nodig; het instrumentarium van de Wom biedt voldoende mogelijkheden om eventuele problemen het hoofd te bieden.

Rol van de politie

Daarnaast wordt tijdens demonstraties geregeld door de politie onrechtmatig ingegrepen op de uitoefening van het demonstratierecht. De rol van de politie zou primair gericht moeten zijn op het faciliteren en beschermen van het protest, en ook hier moet het uitgangspunt zijn dat demonstranten vreedzaam zijn. In de praktijk vraagt de politie vreedzame demonstranten veelvuldig om hun legitimatie. Uit Amnesty’s onderzoek bleek ook dat demonstranten soms via social media gemonitord worden of zelfs onaangekondigd bezoek ontvingen van de politie.

Vooraf bij grote demonstraties en blokkades gaat de politie nogal eens over tot (massale) aanhoudingen of het insluiten van een groep demonstranten (*kettling*), of worden demonstranten bestuurlijk verplaatst. Vanwege het belang van het demonstratierecht zou de overheid echter juist uiterst terughoudend moeten zijn in het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten. Wanneer optreden tegen (vermoedelijk) strafbare gedragingen noodzakelijk is, gebeurt dat bij voorkeur achteraf. Er zijn voldoende instrumenten die ingezet kunnen worden op een manier die vreedzame demonstraties niet verstoort.

De wet is niet in lijn met de mensenrechten

Uit voorgaande punten blijkt dat het demonstratierecht onder druk staat in Nederland. Een deel van de oorzaak ligt volgens Amnesty in de Wet openbare manifestaties (Wom); deze is niet in lijn met de mensenrechten. Een aantal bepalingen uit de Wom biedt teveel ruimte voor inperkingen, die daarmee indruisen tegen het internationaal recht; een demonstratie mag niet beëindigd of verboden worden enkel vanwege het verkeersbelang. Ook mag een niet (tijdig) aangemelde demonstratie niet uitsluitend om die reden ingeperkt of verboden worden.

Gebrek aan kennis over het demonstratierecht

Een andere oorzaak waarom het demonstratierecht onder druk staat is volgens Amnesty een gebrek aan kennis bij de overheid over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht. Gemeenten maken het demonstratierecht onterecht onderdeel van een belangenafweging. De Nationale ombudsman zei het in 2018 al: het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging; de essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.¹

Niet alleen de overheid, ook het Nederlandse publiek blijkt onvoldoende kennis van en begrip te hebben voor het demonstratierecht. Amnesty ziet dat, als gevolg daarvan, mensen oproepen tot generieke demonstratieverboden en burgemeesters onder druk zetten om preventief in te grijpen op demonstraties. Onvoldoende begrip bij burgers leidt er ook toe dat zij met bedreigingen en geweld demonstraties van anderen (proberen te) verhinderen. De overheid trad daar meer dan eens niet (zichtbaar) tegen op. Dat komt ook omdat vijandig publiek en omstanders – ten onrechte – soms als legitieme ‘tegendemonstranten’ worden aangemerkt.

1 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht? (rapport 2018/015)*, 14 maart 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf>

Transparantie en evaluatie zijn noodzaak

Duidelijke regels, transparante besluitvorming en effectieve verantwoording voor eventueel gemaakte fouten dragen bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht. Amnesty ziet echter dat kennisgevingsprocedures per gemeente sterk kunnen verschillen. Ook ziet Amnesty Wom-besluiten die slecht gemotiveerd zijn. Onafhankelijke waarnemers en de pers krijgen niet altijd de ruimte om hun rol als *public watchdog* naar behoren te vervullen, en aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders als de Nationale ombudsman worden niet (voldoende) opgevolgd.

Minstens net zo belangrijk is het recht op een goede rechtsbescherming. Demonstranten die (menen) nadeel te hebben ondervonden van een beslissing of het optreden van de overheid, moeten dit aan een onafhankelijke instantie ter beoordeling voor kunnen leggen. In de praktijk duren die procedures vaak lang, zijn ingewikkeld en/of komen niet tot een bindend eindoordeel. Bindend of niet bindend, er ontbreekt een landelijk verzamelpunt waarin deze uitspraken verzameld zijn. Een oordeel blijft daardoor veelal op gemeenteniveau, waardoor herhaling in een andere gemeente niet voorkomen wordt. Amnesty merkt bovendien op dat meer dan eens een adequate, onafhankelijke evaluatie van overheidsoptreden achterwege blijft. Het uitblijven van effectieve verantwoording, het niet (voldoende) naleven van de aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders en de gebrekkige rechtsbescherming maken dat het demonstratierecht nog verder onder druk komt te staan.

Methodologie van het rapport

Dit rapport is enerzijds gebaseerd op uitgebreide casuïstiek: ervaringen die Amnesty opdeed tijdens eigen demonstraties en als waarnemer bij de demonstraties van anderen, aangevuld met de input van talloze activisten en demonstranten van andere organisaties en bewegingen die Amnesty om advies vroegen bij (mogelijke) schendingen van hun demonstratierecht. Verder baseert Amnesty zich op beleidsdocumenten en rapporten van lokale en nationale overheden, raadpleegde ze experts en advocaten en analyseerde berichtgeving in de media.

De bevindingen zijn getoetst en gestaafd aan de mensenrechtelijke kaders, wetenschappelijke publicaties, rapporten van internationale organisaties en commissies en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder EHRM).

Opzet van het rapport

Het rapport zet allereerst het belang en de juridische kaders van het demonstratierecht uiteen (hoofdstuk 2), waarna een toelichting op de reikwijdte van het mensenrecht volgt (hoofdstuk 3). Vervolgens licht Amnesty toe wat de voornaamste barrières in het demonstratierecht in de Nederlandse praktijk zijn – en waar dit soms ronduit een schending van de mensenrechten oplevert. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen barrières op landelijk (hoofdstuk 4) en lokaal niveau (hoofdstuk 5). Vervolgens gaat het rapport in op de verschillende wijzen waarop politie en justitie optreden respectievelijk zou moeten optreden tijdens demonstraties (hoofdstuk 6). In het voorlaatste hoofdstuk werpt het rapport een licht op het belang van transparantie en effectieve verantwoording in de waarborging van het demonstratierecht (hoofdstuk 7).

Om de door Amnesty gesignaleerde tekortkomingen bij het waarborgen van het demonstratierecht weg te nemen, doet Amnesty verder specifieke aanbevelingen, zowel in de afzonderlijke hoofdstukken als aan het einde van het rapport. De aanbevelingen in het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 8) zijn gericht aan de wetgever en landelijke overheid, burgemeesters en gemeenteraden, en politie en het Openbaar Ministerie.

Amnesty hoopt met dit rapport te kunnen voorzien in een behoefte aan meer kennis van en begrip voor de complexiteit van het demonstratierecht. Het rapport is zo geschreven, met verwijzingen naar relevante paragrafen, dat de hoofdstukken veelal afzonderlijk te raadplegen zijn.

Uitgangspunten voor de overheid

Amnesty ziet veel steun voor het demonstratierecht, zowel bij burgers als bij de overheid. De analyse uit dit rapport laat echter zien dat het demonstratierecht onvoldoende gewaarborgd wordt in Nederland. Terwijl dat juist van het grootste belang is, zeker gezien de maatschappelijke spanningen rondom grote vraagstukken als klimaat, wonen, armoede, racisme en discriminatie. Amnesty ziet ook veel kansen en de wens om het beter te doen.

Tot besluit wil Amnesty onderstaande uitgangspunten meegeven, die leidend moeten zijn bij overheidshandelen bij elke demonstratie:

- Span u tot het uiterste in om alle demonstraties maximaal te faciliteren en te beschermen.
- Communiceer met demonstranten vanuit vertrouwen.
- Beschouw demonstraties en demonstranten als vreedzaam (zolang het tegendeel niet vaststaat).
- Behandel alle demonstranten gelijk en discrimineer niet.
- Neem de wensen van demonstranten over vorm, locatie, tijdstip als uitgangspunt.
- Beoordeel elke demonstratie op haar eigen merites.
- Leg geen onnodige en onrechtmatige beperkingen op en motiveer eventuele inperkingen zorgvuldig.
- Bescherm demonstraties tegen vijandig publiek.
- Handel transparant en leg effectief verantwoording af.
- Evalueer samen met demonstranten het verloop van demonstraties.

Aanbevelingen

Waarborg het demonstratierecht in Nederland door de wet, lokale regels en de praktijk in lijn te brengen met de mensenrechten.

AAN DE WETGEVER EN LANDELIJKE OVERHEID

- 1. Stimuleer de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, die in lijn is met de mensenrechten, in alle gemeenten.** Inrichting van een (min of meer) uniforme kennisgevingsprocedure in gemeenten zal bijdragen aan een betere borging van het demonstratierecht.
- 2. Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling omtrent het demonstratierecht.** Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.
- 3. Versterk toezicht en verantwoording.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek en evaluatie van mogelijk onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen rondom demonstraties.
- 4. Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders.** Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.
- 5. Breng de Wet openbare manifestaties in lijn met de mensenrechten:**
 - **Schrap de mogelijkheid om demonstraties te beperken op grond van het verkeersbelang in artikel 2 Wom.** Deze bepaling is in strijd met mensenrechten. Autoriteiten mogen geen beperkingen stellen aan een demonstratie uitsluitend op grond van het verkeersbelang.
 - **Schrap de wettelijke mogelijkheid om een protest te verbieden of beëindigen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift in artikel 7 (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een protest niet verbieden, beperken of beëindigen uitsluitend vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift.
 - **Schrap de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift in artikel 11 (1) (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een demonstrant niet bestraffen uitsluitend vanwege het deelnemen aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift.

AAN BURGEMEESTERS EN GEMEENTERADEN

- 6. Richt de kennisgevingsprocedure toegankelijk en conform de mensenrechten in.** De kennisgevingsprocedure dient uitsluitend ter adequate voorbereiding op het faciliteren van de demonstratie en mag niet het karakter hebben van een autorisatieprocedure. Een onnodig complexe, bureaucratische procedure vormt een belemmering voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstratie, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van de demonstratie, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty raadt aan om in het Wom-besluit niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.
- 7. Geef demonstranten het voordeel van de twijfel; het uitgangspunt moet zijn dat de demonstratie vreedzaam is.** Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.
- 8. Faciliteer ook die demonstraties waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.** Leg in ieder geval geen sancties op voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de enkele reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een demonstratie.
- 9. Verbind alleen voorschriften aan een demonstratie wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel: de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen.** De keuze voor de tijd, plaats en vorm van de demonstratie ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften enkel en alleen vanuit het afdekken van mogelijke risico's; er kunnen ter plekke nog altijd aanwijzingen gegeven worden. Verbind geen voorschriften aan een demonstratie op basis van de inhoud; op strafbare uitingen kan gehandhaafd worden tijdens of na het protest. Het verkeersbelang is op zichzelf staand geen legitieme grond voor beperkingen. Iedere inperking dient gemotiveerd te worden.
- 10. Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.** Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; iedere demonstratie is anders, voor elke demonstratie moet de burgemeester een eigen/aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.
- 11. Bescherm protesten tegen vijandig publiek, onder meer door voldoende politieaanwezigheid.** De aanwezigheid van vijandig publiek mag niet leiden tot voorschriften die het vreedzame protest beperken. Zorg ervoor dat politie voortvarend en proactief optreedt tegen de dreiging van geweld tegen een vreedzaam protest; verdedig tegenover overige burgers het demonstratierecht van iedere burger.
- 12. Zet geen noodbevoegdheden in voor het reguleren van demonstraties.** De Wom biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, beperkingen aan demonstraties te stellen. Wanneer vanwege uitzonderlijke omstandigheden toch wordt overgegaan tot noodbevoegdheden, moet dit schriftelijk worden besloten en duidelijk worden gecommuniceerd. Voor demonstranten moet duidelijk zijn van welke rechtsmiddelen zij gebruik kunnen maken om een dergelijk besluit te laten toetsen.
- 13. Zorg voor een transparante besluitvorming en onafhankelijk toezicht op de waarborging van het demonstratierecht.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek naar en evaluatie van eventueel onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen.

AAN DE POLITIE EN HET OPENBAAR MINISTERIE

14. **Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen.** Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.
15. **Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.** Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.
16. **Treed voortvarend op tegen vijandig publiek.** Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.
17. **Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen.** Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt ook onder de bescherming van het demonstratierecht.
18. **Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid.** Agenten moeten de-escalierend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.
19. **Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.** Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalierend effect van uitgaan.
20. **Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.** Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.
21. **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.** Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (kettling) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van 'bestuurlijk verplaatsen' om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.
22. **Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten.** Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.
23. **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten.** De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn.
24. **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen.** Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd. *Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.* Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.