

DAGVAARDING COLLECTIEVE VORDERING EX ARTIKEL 3:305A BW

[Geanonimiseerd tbv Centraal Register]

Heden, de zesentwintigste augustus tweeduizendvijfentwintig (26-08-2025),

op verzoek van:

- (1) **Amnesty International, Afdeling Nederland**, een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid gevestigd en kantoorhoudende te Amsterdam (**'Amnesty Nederland'**),
- (2) **Eiser 1**,
- (3) **Eiser 2**,
- (4) **Eiser 3**
- (5) **Eiser 4**,
- (6) **Eiser 5**,
- (7) **Eiser 6**,

allen vestigings- of woonplaats kiezende op het kantooradres van Stichting PiLP aan de Keizersgracht 177 te (1016 DR) Amsterdam, van welk kantoor mr. J. Klaas en mr. M.B. Hendrickx deze zaak als advocaten behandelen,

de genoemde natuurlijke personen zullen hierna samen worden aangeduid als: de **'individuele eisers'**, allen gezamenlijk zullen worden aangeduid als **'Amnesty Nederland c.s.'**

heb ik

gedagvaard:

de publiekrechtelijke rechtspersoon **Gemeente Amsterdam**, gevestigd te Amsterdam aan Amstel 1, (1011 PN) (**'Gemeente'**), aldaar aan laatstgemeld adres mijn exploit doende en afschrift hiervan, inclusief producties, latende aan:

aldaar werkzaam

OM OP:

woensdag tien september tweeduizendvijfentwintig (10-09-2025), om 10:00 uur, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen op de zitting van de

rechtbank te Amsterdam in het gerechtsgebouw aan de Parnassusweg 280 te (1076 AV) Amsterdam,

MET DE AANZEGGING:

- (a) dat indien een gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna bedoelde griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen die gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- (b) dat bij verschijning in het geding van ieder van de gedaagden een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- (c) dat de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;
- (d) dat van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand; dan wel
 - een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- (e) dat de eisende en de gedaagde partij verplicht zijn om de feiten die van belang zijn voor de beslissing van de rechter volledig en naar waarheid aan te voeren;
- (f) dat de rechter de gestelde feiten of rechten die door een partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand moet beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat;
- (g) dat eiser ingevolge artikel 1018c lid 2 Rv op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is het exploit van dagvaarding binnen twee dagen na de dag van dagvaarding ter griffie in te dienen, onder gelijktijdige aantekening van de dagvaarding in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, lid 7, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De aantekening gaat vergezeld van een uittreksel van de dagvaarding;
- (h) dat deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank eiser aanstonds niet ontvankelijk verklaart overeenkomstig artikel 1018c lid 2 Rv – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken (artikel 1018c lid 3 Rv);
- (i) dat na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d lid 2 Rv deze termijn is verlengd

of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld (artikel 1018c lid 3 Rv);

- (j) dat de in artikel 128 lid 2 Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c lid 3 Rv bedoelde termijn is verstreken;
- (k) dat gedaagden in afwijking van artikel 128, derde lid, in de conclusie van antwoord mogen volstaan met de verweren die betrekking hebben op de onder artikel 1018c lid 5 onder a tot en met c Rv genoemde verweren, totdat hierover is beslist.

TENEINDE: de hierna geformuleerde eis tegen zich te horen instellen op de gronden zoals in deze dagvaarding omschreven.

SAMENVATTING EN TOELICHTING OP OMVANG PROCESSTUK

Het nieuwe Landelijke procesreglement vereist in artikel 2.13 voor dagvaarding van meer dan 25 pagina's een samenvatting en een korte toelichting waarom die grotere omvang noodzakelijk is.

Amnesty Nederland c.s. verwijst voor de samenvatting naar de inleiding bij deze dagvaarding, waar een samenvatting wordt gegeven. De toelichting op de grotere omvang is als volgt. Deze dagvaarding wordt ingediend in een collectieve actie in het algemeen belang over de handhaving en bescherming van het demonstratierecht. De dagvaarding behandelt de ontvankelijkheid van Amnesty Nederland in het kader van artikel 3:305a BW, bespreekt een deels internationaalrechtelijk juridisch kader, waaronder het recht ten tijde van een algemene noodtoestand, en een zeer uitgebreid feitencomplex. Daarnaast wordt de dagvaarding ingediend namens 6 individuele eisers en komen hun ervaringen aan bod. Daarmee is de omvang van de dagvaarding, exclusief producties, in overeenstemming met de aard, de complexiteit en het belang van de zaak.

INHOUD

1. Inleiding.....	8
1.1. Demonstratieverbod voor alle demonstraties in heel Amsterdam voor meerdere dagen: ‘chilling effect’ en de gevolgen voor de individuele eisers.....	8
1.2. Algehele demonstratieverboden schenden het demonstratierecht.....	10
1.3. Inzet noodverordeningbevoegdheid niet conform artikel 176 Gemeentewet	11
1.4. Gemeente handelt onrechtmatig	12
1.5. Opbouw dagvaarding	13
2. Partijen.....	14
3. Ontvankelijkheid	15
3.1. De vorderingen van Amnesty Nederland hebben een ideëel doel	15
3.2. Amnesty Nederland voldoet aan de vereisten van artikel 3:305a BW	16
3.2.1. Belangenbehartiging volgens statuten en feitelijke werkzaamheden	16
3.2.2. Gelijksortige belangen.....	17
3.2.3. Waarborg- en representativiteitsvereiste	18
3.2.4. Amnesty Nederland voldoet aan vereisten artikel 3:305a lid 3 BW.....	20
3.2.5. Ten overvloede: aan vereisten artikel 3:305a leden 2 en 5 BW is voldaan	20
3.2.6. Amnesty Nederland voldoet aan artikel 1018c lid 5 Rv.....	21
3.2.7. Overige bijzondere procedurevoorschriften uit Titel 14A Rv	22
Exclusieve belangenbehartiger	22
Geen nauw omschreven groep en opt-out/in-regeling	23
Geen schikkingstermijn	24
3.3. Ontvankelijkheid individuele eisers.....	24
4. Bevoegdheid civiele rechter	27
5. Feiten en omstandigheden	28
5.1. Demonstratierecht in Nederland onder druk	28
5.2. Aanleiding: incidenten rondom voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv	31
5.2.1. De aanloop	31
5.2.2. De dag van de wedstrijd, 7 november 2024	36
5.2.3. De nacht die volgde op de wedstrijd, 7 op 8 november 2024	37
5.2.4. Beeldvorming wijkt af van feitelijke situatie.....	40
5.2.5. (Inter)nationale druk	41
5.2.6. Het verdere verloop van vrijdag 8 november 2024 en de dagen erna	42
5.3. Eerste en Tweede Noodverordening	45
5.4. Voorlopige voorzieningen	48
5.4.1. Eerste voorlopige voorziening	48
5.4.2. Tweede voorlopige voorziening.....	50

5.5.	Handhaving demonstratieverbod	51
5.6.	Impact demonstratieverbod op individuele eisers	53
5.6.1.	Eiser 1	53
5.6.2.	Eiser 2	55
5.6.3.	Eiser 3 en 4	56
5.6.4.	Eiser 5	58
5.6.5.	Eiser 6	59
5.7.	Analyse Burgemeester achteraf	60
5.8.	Verzoek van Amnesty Nederland om opheffing en om overleg	62
5.9.	Evaluatierapporten Inspectie Justitie en Veiligheid en COT	63
6.	Juridisch kader	64
6.1.	Demonstratierecht	64
6.1.1.	Demonstratierecht onder het IVBPR en het EVRM	64
	Belang van het demonstratierecht	65
	Samenhang met de vrijheid van meningsuiting	66
6.1.1.1.	Reikwijdte: vreedzame demonstraties worden beschermd	66
	Bewijslast gewelddadige intenties demonstranten ligt bij de overheid	69
	Waarnemers demonstratierecht ook beschermd	69
6.1.1.2.	Verplichtingen van de overheid	70
6.1.1.3.	Beperkingen	71
6.1.1.3.1	Beperking moet bij wet voorzien zijn	72
6.1.1.3.2.	Beperking moet een legitiem doel dienen	77
6.1.1.3.3.	Beperking moet noodzakelijk en proportioneel zijn	78
	Beperking mag geen 'chilling effect' hebben	79
	Verbieden van een specifieke demonstratie is een 'ultimum remedium'	80
	Algehele demonstratieverboden worden voorondersteld disproportioneel te zijn	81
6.1.2.	Artikel 9 Grondwet	86
6.1.3.	Wet openbare manifestaties	87
6.2.	Mensenrechten tijdens een algemene noodtoestand	89
6.2.1.	Derogatie onder artikel 4 IVBPR en 15 EVRM	89
6.2.1.1.	Afkondiging algemene noodtoestand en notificatie	90
6.2.1.2.	Kwalificatie algemene noodtoestand	91
6.2.1.3.	Derogatie en noodmaatregelen dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn	93
6.2.1.4.	Derogatie van het demonstratierecht	96
6.2.2.	Artikel 103 Grondwet	96
6.3.	Gemeentelijke noodbevoegdheden: noodbevel en noodverordening	98

6.3.1.	Noodzakelijkheid: ernstige wanordelijkheden en onmiddellijkheidssituatie	99
6.3.2.	Proportionaliteit	100
6.3.3.	Subsidiariteit: (on)toereikendheid normale wettelijke middelen	102
6.3.4.	Rechterlijke toets	103
7.	Onrechtmatig Handelen Gemeente	103
7.1.	Rechtmatigheid handelen Gemeente staat nog niet in rechte vast	104
7.2.	Algehele demonstratieverboden vereisen derogatie; aan vereisten derogatie is niet voldaan	105
7.2.1.	Geen afkondiging noodtoestand en notificatie, dus geen derogatie.....	106
7.2.2.	Situatie in Amsterdam kwalificeerde niet als algemene noodtoestand.....	106
7.2.3.	Algehele demonstratieverboden noodzakelijke noch proportionele noodmaatregel	107
7.2.4.	Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig.....	108
7.3.	Ongerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht	108
7.3.1.	Demonstratieverbod voor alle demonstraties in heel Amsterdam voor meerdere dagen is de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht	109
7.3.2.	Algeheel demonstratieverbod is niet bij wet voorzien	110
	Artikel 5 Wom biedt geen grondslag voor algeheel demonstratieverbod.....	110
	Niet voldaan aan vereisten artikel 176 Gemeentewet – niet voorzien bij wet.....	110
	Artikel 176 Gemeentewet geeft een te ruime discretionaire bevoegdheid.....	110
7.3.3.	Algeheel demonstratieverbod dient geen legitiem doel	112
7.3.4.	Algeheel demonstratieverbod is niet noodzakelijk en niet proportioneel	112
7.3.4.1.	Het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening.....	113
	Er was voldoende politie om demonstraties te faciliteren – geen ‘pressing social need’	114
	Incidenten rond wedstrijd Maccabi Tel Aviv- Ajax staan los van demonstraties - geen ‘pressing social need’	115
	Algeheel demonstratieverbod ingrijpender en langer van kracht dan noodzakelijk	117
	Algeheel demonstratieverbod niet proportioneel.....	118
7.3.4.2.	Het demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening	121
	Nieuwe feiten en omstandigheden noodzaken niet tot algeheel demonstratieverbod	121
	Uitzonderingsmogelijkheid maakt demonstratieverbod niet noodzakelijk of proportioneel	124
7.3.5.	Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig.....	124
7.4.	Inzet noodverordeningbevoegdheid niet conform artikel 176 Gemeentewet	125
7.4.1.	Geen (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden.....	126

7.4.2. Inzet Noodverordeningen met demonstratieverboden voldoet niet aan proportionaliteitsvereiste.....	128
7.4.3. Inzet van Noodverordeningen met demonstratieverboden voldoet niet aan het subsidiariteitsvereiste	129
7.4.4. Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig.....	130
8. De vorderingen van Amnesty Nederland c.s. en de onderbouwing daarvan	131
9. Bekende verweren Gemeente	133
10. Bewijsmiddelen en bewijsaanbod	134
11. Petitum.....	135
12. Productielijst.....	136

1. INLEIDING

1.1. Demonstratieverbod voor alle demonstraties in heel Amsterdam voor meerdere dagen: ‘chilling effect’ en de gevolgen voor de individuele eisers

1. Hoewel het demonstratierecht in Amsterdam meestal goed beschermd wordt, ging dat in de periode van 8 tot en met 14 november 2024 goed mis. Zes dagen lang gold er een demonstratieverbod in de hoofdstad. De eerste drie dagen mocht niemand onder welke omstandigheden dan ook demonstreren en de volgende drie dagen was het alleen mogelijk om te demonstreren door een ontheffing van het verbod te krijgen. De burgemeester van Amsterdam (**‘Burgemeester’**) vaardigde op grond van artikel 176 Gemeentewet met twee noodverordeningen (**‘Eerste Noodverordening’**¹, **‘Tweede Noodverordening’**², gezamenlijk aangeduid als **‘Noodverordeningen’**) een algeheel demonstratieverbod uit.³ Dit deed zij in reactie op ongeregelde incidenten rond de voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv, die plaatsvonden tussen 6 en 8 november 2024. Een algeheel demonstratieverbod is een paardenmiddel met een voor burgers sterk afschrikwekkend effect (*‘chilling effect’*). Nooit eerder in de afgelopen decennia heeft in Nederland voor zo’n lange periode een algeheel demonstratieverbod gegolden.
2. In het systeem van de Nederlandse wet en de mensenrechten is het uitgangspunt dat demonstraties door de overheid moeten worden beschermd en gefaciliteerd. Alleen onder strenge voorwaarden, en alleen als is voldaan aan het legaliteitsvereiste en als dat noodzakelijk en proportioneel is ten behoeve van een legitiem doel, mag een specifieke demonstratie beperkt of zelfs verboden worden. Bij een algeheel demonstratieverbod mag er, als regel, *niet* gedemonstreerd worden op een bepaalde plek en/of gedurende een bepaalde tijd. Dat druist in tegen het demonstratierecht. Het uitgangspunt is juist dat demonstraties zo veel mogelijk gefaciliteerd moeten worden en dat iedere demonstratie op de eigen merites moet worden beoordeeld.
3. Met de uitvaardiging van de Eerste Noodverordening door de Burgemeester op 8 november 2024 werden per direct alle demonstraties in heel Amsterdam gedurende bijna drie dagen verboden. Dit is een algeheel demonstratieverbod. De Eerste Noodverordening gold van 8 november 2024 om 19:00 uur tot 11 november 2024 07:00 uur.
4. Daaropvolgend trad de Tweede Noodverordening in werking, van 11 november 2024 om 07:00 uur tot 14 november 12:00 uur, waarmee opnieuw per direct alle demonstraties in heel Amsterdam werden verboden. De Tweede Noodverordening verschilde nauwelijks van de Eerste Noodverordening, behalve dat de Tweede Noodverordening een mogelijkheid kende om een ontheffing aan te vragen om toch te mogen demonstreren. Desalniettemin was bij de Tweede Noodverordening ook sprake van een algeheel demonstratieverbod: er mocht als regel in geheel Amsterdam door niemand gedemonstreerd worden. Het feit dat er een uitzondering mogelijk was op de regel, een algeheel demonstratieverbod, doet aan die regel niet

¹ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelde incidenten 7 en 8 november 2024.

² **Productie 2:** Noodverordening Ongeregelde incidenten 10 november 2024.

³ In de dagvaarding spreekt Amnesty Nederland c.s., mede voor de leesbaarheid, over een algeheel demonstratieverbod, in plaats van grotendeels overeenkomende begrippen als ‘integraal demonstratieverbod’ of ‘volledig demonstratieverbod’.

af en maakt aan het '*chilling effect*' dat ervan uitgaat geen einde. Het zet het demonstratierecht op zijn kop. Bovendien had de Gemeente Amsterdam ('**Gemeente**') in de berichtgeving over de inwerkingtreding van de Tweede Noodverordening niet publiek gemaakt dat er een ontheffingsmogelijkheid bestond.

5. Demonstraties die toch plaatsvonden – ook die waar de individuele eisers bij aanwezig waren – werden enkel vanwege het demonstratieverbod door de Gemeente beëindigd. De politie maakte daarbij in sommige gevallen gebruik van disproportioneel geweld. Ook hier gaat een sterk '*chilling effect*' van uit.
6. Eiser 1 uitte op 10 november 2024 middels een vreedzaam eenmensprotest op de Dam in Amsterdam haar mening over de genocide in Gaza. Daarop is zij door de politie aangehouden en heeft zij meerdere uren vastgezet in een politiecel. Op 12 november 2024 nam ze deel aan een protest bij het stadhuis tegen het demonstratieverbod. Ook bij deze demonstratie werd zij aangehouden door de politie. Ze zat een uur vast in een politiebusje, waarna zij en de andere demonstranten net buiten de stadsgrens uit de bus werden gezet.
7. Eiser 2 is maatschappelijk betrokken, maar niet iemand die zelf demonstreert. Hij was op 10 november 2024 met een groep advocaten en juristen als waarnemer demonstratierecht aanwezig bij een vreedzame demonstratie op de Dam. Ondanks het feit dat Eiser 2 herkenbaar was als waarnemer demonstratierecht, waarnemers een aan internationale mensenrechten ontleende beschermde status hebben, en de autoriteiten op de hoogte waren van zijn aanwezigheid, is hij samen met 100 anderen, onder wie een andere waarnemer demonstratierecht, aangehouden, in bussen gezet en pas zo'n anderhalf uur later in Amsterdam Westpoort, zo'n tien kilometer verder, uit de bus gelaten.
8. Eiser 3 heeft deelgenomen aan de vreedzame demonstratie op de Dam op 13 november 2024. Eiser 4 was op dezelfde demonstratie als Eiser 3, maar zij kenden elkaar nog niet. Eiser 3 en 4 wilden zich uitspreken voor mensenrechten, tegen de genocide in Gaza en tegen het verbod om te demonstreren. De demonstratie op de Dam werd door de Burgemeester ontbonden. De politie zette Eiser 3, 4 en de andere demonstranten in bussen en vervoerde hen naar een voor hen onbekend industrieterrein. Toen het donker werd, maande de politie de demonstranten uit de bus te gaan en jaagde hen op. Eiser 3 en Eiser 4 zijn daarbij slachtoffer geworden van onnodig en excessief politiegeweld.
9. Eiser 5 nam op 12 november 2024, net als Eiser 1, deel aan een vreedzaam protest tegen het demonstratieverbod, met spandoeken en borden zonder leuzen. De politie beëindigde het protest en hield haar en andere demonstranten aan. Eiser 5 en de andere demonstranten zaten een uur vast in een politiebusje, waarna zij buiten de stadsgrens werden afgezet.
10. Eiser 6 werkte in 2024 voor een maatschappelijke organisatie in Amsterdam en is actief voor mensenrechten en tegen de genocide in Gaza. Ze is ook moslim, draagt een hoofddoek en is van Arabische afkomst. Ze had graag willen demonstreren in de zes dagen van het demonstratieverbod uit de Noodverordeningen, maar heeft dat uiteindelijk niet aangedurfd vanwege het demonstratieverbod en omdat ze bang was strafrechtelijk vervolgd te kunnen worden.

1.2. Algehele demonstratieverboden schenden het demonstratierecht

11. De Gemeente heeft, doordat de Burgemeester van 8 tot en met 14 november 2024 in heel Amsterdam de algehele demonstratieverboden heeft uitgevaardigd, een ongerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht gemaakt en in strijd gehandeld met haar verdragsrechtelijke verplichtingen ex artikel 21 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten ('**IVBPR**') en artikel 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('**EVRM**').
12. Een algeheel demonstratieverbod van deze aard, gezien de materiële reikwijdte (alle demonstraties), het toepassingsgebied (heel Amsterdam) en de duur (meerdere dagen), vereist derogatie, in de zin van artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM. Die artikelen vereisen dat de situatie kwalificeert als een algemene noodtoestand (ook in de zin van artikel 103 Grondwet) die formeel is afgekondigd en waarvan notificatie was gedaan. Daarbij geldt bovendien dat zowel de derogatie (of afwijking), als de daaropvolgende noodmaatregelen aan de strikte noodzakelijkheids- en proportionaliteitseisen moeten voldoen. Van zo'n formeel uitgeroepen noodtoestand was van 8 tot en met 14 november 2024 in Nederland in elk geval geen sprake en daarvan is ook geen notificatie gedaan. Ook aan de overige vereisten van artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM is niet voldaan. Zelfs als er een poging was gedaan om af te wijken, zou een dergelijke afwijking de strikte toetsing aan de mensenrechten (noodzakelijkheid en proportionaliteit) niet hebben doorstaan. De Gemeente kan zich dus niet beroepen op derogatie. Enkel daarom al handelde de Gemeente in strijd met de internationale mensenrechten.
13. Artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM gelden daarom onverkort. En de inbreuk die de Gemeente maakte op het in deze artikelen beschermde demonstratierecht kan niet worden gerechtvaardigd.
14. Ten eerste waren de algehele demonstratieverboden niet bij wet voorzien. Artikel 5 Wet openbare manifestatie ('**Wom**') biedt namelijk geen grondslag voor een algeheel demonstratieverbod. Daarnaast is aan de vereisten voor de inzet van de noodverorderingsbevoegdheid van artikel 176 Gemeentewet niet voldaan, waardoor de inbreuk niet is voorzien bij wet. Bovendien kent artikel 176 Gemeentewet een te ruime discretionaire bevoegdheid, waardoor onvoldoende bescherming bestaat tegen willekeur bij de inmenging door de Burgemeester in het demonstratierecht. Reeds daarom is de inbreuk op het demonstratierecht ongerechtvaardigd.
15. Ten tweede dienden de algehele demonstratieverboden geen legitiem doel, althans: er was niet voldaan aan de vereisten die het demonstratierecht daaraan stelt. Om een beroep te kunnen doen op de bescherming van de openbare veiligheid moet de overheid aantonen dat de demonstratie(s) een reëel en aanzienlijk risico opleverden voor die veiligheid. Daar was geen sprake van, noch was er sprake van andere omstandigheden die een dergelijk verregaand verbod rechtvaardigden. Het creëren van een afkoelperiode voor de emoties in de stad, zoals de Burgemeester later verklaarde, is geen legitiem doel.
16. Ten derde waren de algehele demonstratieverboden niet noodzakelijk en niet proportioneel. In Amsterdam was namelijk geen sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie. Er was genoeg politie om de demonstraties die toch plaatsvonden te beëindigen; er was dus ook genoeg politie om die demonstraties te faciliteren. Een algeheel demonstratieverbod was daarom niet noodzakelijk – er was geen '*pressing social need*'.

17. Ook staan de aan de Noodverordeningen ten grondslag liggende ongeregelheden en incidenten door en tegen de supporters van Israëlische voetbalclub Maccabi Tel Aviv, die plaatsvonden rond de wedstrijd tegen Ajax tussen 6 en 8 november 2024, los van demonstraties. Die incidenten – het racisme en de discriminatie van moslims en Joden ('antisemitisme'⁴) en het geweld – waren ernstig, maar kunnen het uitvaardigen van een algeheel demonstratieverbod niet rechtvaardigen. Bij voetbalwedstrijden vindt regelmatig geweld plaats, zonder dat het noodzakelijk is algehele demonstratieverboden uit te vaardigen. De ongeregelheden waren bovendien in de vroege ochtend van 8 november 2024 reeds afgelopen. Er was op basis van de, ook toen bekende, feiten geen noodzaak (meer) om zo'n zestien uur later het demonstratierecht verregaand te beperken voor de daaropvolgende vijf dagen.
 18. De Gemeente heeft met de algehele demonstratieverboden ook gekozen voor een veel ingrijpender middel, gezien de materiële reikwijdte, het toepassingsgebied en de tijdsduur, dan in de gegeven situatie noodzakelijk was.
 19. De zeer ernstige inbreuk op het demonstratierecht door de algehele demonstratieverboden staat niet in evenredige verhouding tot het doel dat met de verboden werd beoogd. Een algeheel demonstratieverbod wordt onder het demonstratierecht voorondersteld niet proportioneel te zijn, omdat zulke verboden excessief zijn en omdat ieder protest op de eigen merites moet worden beoordeeld. In onderhavige procedure was het verbieden van alle demonstraties in heel Amsterdam voor meerdere dagen disproportioneel. Bovendien blijkt niet dat de Gemeente minder ingrijpende middelen heeft overwogen dan een algeheel demonstratieverbod van deze aard.
 20. Dat in de Tweede Noodverordening, anders dan in de Eerste Noodverordening, een mogelijkheid tot ontheffing van het demonstratieverbod was opgenomen, maakt de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het algehele demonstratieverbod niet anders. Er was immers nog steeds sprake van een situatie waarin *niet* gedemonstreerd mocht worden, *tenzij* de Burgemeester ontheffing verleende. Daarmee is de facto sprake van een vergunningsstelsel en wordt demonstreren een privilege. Ook blijft het '*chilling effect*' van het algeheel demonstratieverbod onverkort staan.
 21. Het staat, kortom, buiten kijf dat de in de Eerste en de Tweede Noodverordening uitgevaardigde algehele demonstratieverboden het demonstratierecht schenden.
- 1.3. Inzet noodverordeningsbevoegdheid niet conform artikel 176 Gemeentewet**
22. Ook strookt de inzet van de noodbevoegdheid volgens Amnesty Nederland c.s. niet met de vereisten die daaraan gesteld worden in artikel 176 Gemeentewet en die zijn

⁴ Antisemitisme wordt over het algemeen gebruikt om het fenomeen aan te duiden van stereotiepe uitlatingen, vooroordelen, intolerantie, discriminatie en vijandigheid jegens mensen die joods zijn of joods lijken, en/of hun eigenschappen, gemeenschap of religieuze instellingen vanwege hun religieuze overtuigingen.

Aangezien het begrip niet is vastgelegd in een internationaal instrument of andere bronnen van algemeen internationaal recht, vermijdt Amnesty International het gebruik van antisemitisme en gebruikt in plaats daarvan 'discriminatie van joden vanwege hun religieuze overtuiging of afkomst'.

ontwikkeld in de jurisprudentie. De Burgemeester kon op grond van de feiten en omstandigheden, die haar kort voor het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening en de Tweede Noodverordening bekend waren, niet in redelijkheid tot het oordeel komen dat sprake was van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Er was geen sprake van grootschalige onbeheersbare acties, in de zin van oproerige bewegingen, samenscholingen, grootschalige gewelddadigheden en vernielingen, noch van een lokale noodsituatie, zoals artikel 176 Gemeentewet vereist. Dat maakt dat de inzet van de noodverordeningsbevoegdheid, evenals de daarmee uitgevaardigde maatregelen, niet voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste.

23. De inzet van de noodverordeningsbevoegdheid was ook niet proportioneel. Nu de Burgemeester niet in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat er sprake was van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden, woog de nadelige impact op het demonstratierecht zwaarder dan het potentiële voordeel van het voorkomen van ernstige wanordelijkheden. Daarnaast had de Burgemeester enige wanordelijkheden rond demonstraties met haar reguliere wettelijke bevoegdheden onder de Wom voldoende het hoofd kunnen bieden, waardoor niet is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste. De Gemeente heeft in elk geval niet onderbouwd waarom het regulier wettelijk kader niet volstond.

1.4. Gemeente handelt onrechtmatig

24. De Gemeente, en in het bijzonder de Burgemeester, stond vanwege de incidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv onder zeer grote nationale en internationale druk en er was veel maatschappelijke ophef. Het bestaan van maatschappelijke onrust kan een dusdanig vergaande inbreuk op het demonstratierecht echter *niet* rechtvaardigen. Op momenten dat er veel politieke spanning is, moet er juist ruimte bestaan voor mensen om te demonstreren en hun onvrede te uiten. Een algeheel demonstratieverbod vormt een gevaar voor de vrije samenleving en de rechtsstaat.
25. De Gemeente heeft een ongerechtvaardigde inbreuk gemaakt op het demonstratierecht en daarmee in strijd gehandeld met haar verdragsrechtelijke verplichtingen. Ook was de inzet van de noodverordeningsbevoegdheid niet conform de wettelijke vereisten, waarmee de Gemeente heeft gehandeld in strijd met haar wettelijke plicht. Althans, de Gemeente heeft in strijd gehandeld met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm.
26. Amnesty Nederland c.s. vindt het van groot belang dat vastgesteld wordt dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door van 8 tot en met 14 november 2024 de algehele demonstratieverboden uit te vaardigen in de Eerste en Tweede Noodverordening en door daarmee alle demonstraties in heel Amsterdam te verbieden, waarbij de Gemeente demonstraties ten tijde van de Tweede Noodverordening enkel na ontheffing toestond.
27. Het is voor Amnesty Nederland c.s. daarnaast essentieel om vastgesteld te krijgen dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad terwijl niet ook formeel op grond van artikelen 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij:
- sprake is van een algemene noodtoestand, die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én

- waarbij de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit;
28. Amnesty Nederland c.s. vreest dat de Gemeente, wanneer zij dit nodig acht, opnieuw zal kiezen voor een algeheel demonstratieverbod via het gemeentelijke noodrecht, terwijl er *niet* formeel van het demonstratierecht is afgeweken conform artikel 4 IVBPR en 15 EVRM. De Gemeente heeft immers niet willen erkennen dat de algehele demonstratieverboden in strijd met het demonstratierecht zijn opgelegd, maar meent binnen de kaders van de wet en het demonstratierecht te hebben gehandeld. Om die reden vordert Amnesty Nederland c.s. ook een verbod voor de Gemeente om voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad als niet ook formeel op grond van artikelen 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij sprake is van een algemene noodtoestand die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én waarbij de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
29. Amnesty Nederland heeft getracht met de Burgemeester over dit alles in overleg te treden en heeft de Burgemeester verzocht expliciet te erkennen dat het opleggen van het demonstratieverbod in beide Noodverordeningen onrechtmatig was. Echter, de Burgemeester, namens de Gemeente, bleek hiertoe niet bereid. Amnesty Nederland stelt haar vorderingen ex artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek ('**BW**') in met een ideëel doel en voor een algemeen belang, namelijk dat de Gemeente niet in strijd handelt met fundamentele rechten en vrijheden van de mens in het algemeen, en het demonstratierecht in het bijzonder.
30. De individuele eisers stellen de vorderingen in, omdat de vaststelling van de onrechtmatigheid van het handelen van de Gemeente hen helpt in toekomstige procedures rond genoegdoening en schadevergoeding ten aanzien van feiten die voortvloeiden uit het gehandhaafde demonstratieverbod. Zij willen daarnaast nog vaker in Amsterdam kunnen demonstreren en hebben belang bij een verbod voor de Gemeente om opnieuw algehele demonstratieverboden uit te vaardigen voor alle demonstraties in de hele hoofdstad gedurende meerdere dagen.
31. Dit alles zal Amnesty Nederland c.s. nader toelichten in de dagvaarding.
- 1.5. Opbouw dagvaarding**
32. Deze dagvaarding is als volgt ingedeeld:
- Hoofdstuk 2** geeft een toelichting op de verschillende eisers in deze zaak en hun hoedanigheid, en op de Gemeente;
- Hoofdstuk 3** gaat in op de ontvankelijkheid van Amnesty Nederland c.s.;
- Hoofdstuk 4** beschrijft de bevoegdheid van Uw rechtbank;
- Hoofdstuk 5** geeft een overzicht van de feiten in deze zaak;
- Hoofdstuk 6** geeft het (inter)nationale juridische kader rond het demonstratierecht, de algemene noodtoestand en de gemeentelijke noodbevoegdheden;
- Hoofdstuk 7** past de toepasselijke rechtsregels toe op de feiten in deze zaak en trekt de conclusie dat het uitvaardigen van de algehele demonstratieverboden door de Gemeente evenals de inzet van de noodbevoegdheid, onrechtmatig was;

Hoofdstuk 8 geeft een toelichting op de vorderingen van Amnesty Nederland c.s.;

Hoofdstuk 9 noemt de verweren van de Gemeente, voor zover bekend;

Hoofdstuk 10 inventariseert de bewijsmiddelen en doet een bewijsaanbod;

Hoofdstuk 11 betreft het petitem.

2. PARTIJEN

33. Amnesty International heeft meer dan 10 miljoen leden, activisten en supporters in meer dan 150 landen en gebieden, waaronder in Nederland.⁵ Verder heeft Amnesty International binnenlandse 'Afdelingen' in 70 landen. **Amnesty Nederland**, een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, is er daar één van. Amnesty Nederland streeft naar een wereld waarin iedereen alle rechten geniet die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale mensenrechtendocumenten, zoals verdragen, verklaringen en richtlijnen. Amnesty Nederland zet zich binnen Nederland in voor een betere waarborging van het demonstratierecht (zie hierna uitgebreider hoofdstuk 3).
34. **Eiser 1** is op 10 november 2024 na een eenmensprotest door de politie aangehouden en heeft meerdere uren vastgezeten in een politiecel. Op 12 november 2024 is zij bij een demonstratie aangehouden door de politie en een uur vastgehouden in een politiebusje, waarna zij en de andere demonstranten net buiten de stadsgrens werden gedropt.
35. **Eiser 2** was op 10 november 2024 als waarnemer demonstratierecht bij een demonstratie op de Dam. Hij is samen met 100 anderen, onder wie een andere waarnemer demonstratierecht, aangehouden, in bussen geplaatst en anderhalf uur later in Amsterdam Westpoort uit de bus gezet.
36. **Eiser 3** heeft deelgenomen aan een demonstratie op de Dam op 13 november 2024. **Eiser 4** was op dezelfde demonstratie als Eiser 3, maar zij kenden elkaar nog niet. Nadat de demonstratie door de politie werd ontbonden, werden Eiser 3, Eiser 4 en de andere demonstranten met bussen naar een voor hen onbekend industrieterrein verplaatst. De daar aanwezige politieagenten gebruikten (fors) geweld tegen de daar vrijgelaten demonstranten. Eiser 3 en Eiser 4 zijn allebei meermaals geslagen, op het hoofd en op het lichaam. Eiser 3 is daarbij het bewustzijn verloren.
37. **Eiser 5** nam op 12 november 2024, net als Eiser 1, deel aan een vreedzame demonstratie. De politie beëindigde het protest en hield haar en andere demonstranten aan. Eiser 5 en de andere demonstranten zaten een uur vast in een politiebusje, waarna zij buiten de stadsgrens werden afgezet.
38. **Eiser 6** had graag willen demonstreren in de zes dagen van het demonstratieverbod uit de Noodverordeningen, maar heeft dat uiteindelijk niet aangedurfd vanwege het demonstratieverbod en omdat ze bang was strafrechtelijk vervolgd te kunnen worden.
39. **De Gemeente** is procespartij in zaken die gaan over het handelen of nalaten van een van haar organen. In deze zaak gaat het om het handelen van de Burgemeester, een

⁵ Zie, onder andere, de website van Amnesty International Nederland: amnesty.nl/wie-we-zijn/ons-verhaal: 'Amnesty International is een wereldwijde beweging van 10 miljoen mensen die strijden tegen onrecht. In meer dan 150 landen voeren we actie voor gerechtigheid, vrijheid, menselijke waardigheid en gelijkheid'.

orgaan van de Gemeente, die verantwoordelijk is voor het waarborgen van het demonstratierecht te Amsterdam en die de Eerste en de Tweede Noodverordening met daarin de algehele demonstratieverboden heeft uitgevaardigd.

3. ONTVANKELIJKHEID

3.1. De vorderingen van Amnesty Nederland hebben een ideëel doel

40. Amnesty Nederland stelt haar vorderingen ex artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek ('**BW**')⁶ in met een ideëel doel en voor een algemeen belang, namelijk dat de Gemeente niet in strijd handelt met fundamentele rechten en vrijheden van de mens in het algemeen, en het demonstratierecht in het bijzonder. Het gaat om algemene belangen die niet individualiseerbaar zijn, omdat ze toekomen aan een grote groep personen die diffuus en onbepaald is. Dit belang raakt eenieder in de maatschappij, of in elk geval een grote groep burgers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevindt.⁷ Immers, alle inwoners van Nederland hebben er baat bij dat de overheid mensenrechten, waaronder het demonstratierecht, naleeft. Dat geldt in het bijzonder voor iedereen in Nederland die tussen 8 en 14 november 2024 in Amsterdam wilde demonstreren, maar dat niet heeft gedaan en voor iedereen die, ondanks de algehele demonstratieverboden, toch ging demonstreren in Amsterdam en vervolgens door de Gemeente (soms met de inzet van politiegeweld, zie hierna secties 5.5 en 5.6) in de uitoefening van diens recht beperkt werd.
41. Amnesty Nederland vordert geen schadevergoeding. Ook beoogt zij geen rechtsverhouding vast te stellen tussen de Gemeente en andere personen dan Amnesty Nederland.⁸
42. Daar de vorderingen worden ingesteld met een ideëel doel en zonder financieel belang is het lichte ontvankelijkheidsregime in de zin van artikel 3:305a lid 6 BW van toepassing.⁹ Ook de aard van de vordering en de aard van Amnesty Nederland en haar achterban geven aanleiding tot het toepassen van het lichte ontvankelijkheidsregime.¹⁰
43. Dat betekent dat Amnesty Nederland ontvankelijk kan worden verklaard zonder dat aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2, sub (a) tot en met (e), en lid 5 BW hoeft te zijn voldaan. In het hiernavolgende wordt besproken dat Amnesty Nederland aan de overige vereisten van artikel 3:305a BW en van 1018c lid 5 sub b en c Rv voldoet.

⁶ Zoals gewijzigd met de invoering van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties ('**WAMCA**') per 1 januari 2020. Met de WAMCA is ook titel 14A van Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ('**Rv**') ingevoerd. De vorderingen van Amnesty Nederland vallen onder dit regime.

⁷ Vgl. Rb Den Haag (tussenvonnis), 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.8.

⁸ Vgl. Rb Den Haag (tussenvonnis), 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.7-5.9.

⁹ Vgl. Rb Den Haag (tussenvonnis), 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.21-5.22; Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.) r.o. 66.4; Rb Den Haag (tussenvonnis), 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.19-5.20.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 608, nr. 6, p. 21. Zie bijv.: Rb Den Haag 10 augustus 2022 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2022:8059 (Stichting Brein/gedaagde), r.o. 4.7, Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.21; Rb Den Haag (tussenvonnis), 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.22.

Ter overvloede wordt ook toegelicht dat Amnesty Nederland aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2, sub (a) tot en met (e), en lid 5 BW voldoet.

3.2. Amnesty Nederland voldoet aan de vereisten van artikel 3:305a BW

3.2.1. Belangenbehartiging volgens statuten en feitelijke werkzaamheden

44. Conform artikel 3:305a lid 1 BW is Amnesty Nederland een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Amnesty Nederland maakt als Afdeling onderdeel uit van de internationale organisatie Amnesty International. Amnesty Nederland heeft 262.930 leden en een achterban van 457.498 belangstellenden.¹¹
45. Amnesty Nederland behartigt blijkens haar statuten¹² de belangen van eenieder, in de zin dat zij ernaar streeft dat iedereen waar ook ter wereld de rechten geniet die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale mensenrechtendocumenten. Dit streven wordt inhoud gegeven door het doen van onderzoek en voeren van actie gericht op het voorkomen en beëindigen van ernstige inbreuken op deze rechten en het voeren van actie ten bate van individuele slachtoffers.
46. Amnesty Nederland zet zich ook feitelijk in voor het ideële doel waarvoor zij middels deze procedure opkomt. Amnesty Nederland richt zich al enkele jaren op het demonstratierecht en heeft verschillende initiatieven genomen om het demonstratierecht te beschermen en te bevorderen.¹³ Amnesty is over het demonstratierecht wereldwijd een campagne gestart. In Nederland startte de publiekscampagne 'Right to Protest' in september 2022.¹⁴ Deze publiekscampagne is gericht op het signaleren van knelpunten in de waarborging van het demonstratierecht en op het informeren van het publiek via een bewustwordingscampagne.¹⁵
47. Amnesty Nederland doet tevens regelmatig onderzoek naar de naleving van het demonstratierecht door landelijke en lokale overheden. Amnesty Nederland publiceert daarover rapporten, zoals 'Demonstratierecht onder druk' (2022), waarin zij knelpunten rond het demonstratierecht en aanbevelingen beschrijft.¹⁶
48. Daarnaast lobbyt Amnesty Nederland actief om ervoor te zorgen dat demonstraties worden gefaciliteerd en beschermd. Zij wordt door de overheid erkend als gesprekspartner voor beleid op het terrein van mensenrechten, waaronder het

¹¹ **Productie 3:** Jaarverslag 2023 van Amnesty Nederland, p.10.

¹² **Productie 4:** Statuten en Algemeen Reglement van Amnesty Nederland.

¹³ Amnesty Nederland, campagne Right to Protest, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> (geraadpleegd op 26 mei 2025).

¹⁴ Amnesty Nederland, campagne Right to Protest, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> (geraadpleegd op 26 mei 2025); **Productie 5:** Jaarverslag 2022 van Amnesty Nederland, pp. 1-2 en 33-34, p.33.

¹⁵ Amnesty Nederland, campagne Right to Protest, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/right-to-protest> (geraadpleegd op 26 mei 2025); **Productie 5:** Jaarverslag 2022 van Amnesty Nederland, pp. 1-2 en 33-34, p.33

¹⁶ **Productie 6:** Rapport Amnesty International Nederland, 'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter', november 2022.

demonstratierecht. Zo werd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Kamerbrief van 7 juli 2023 expliciet aandacht besteed aan de bevindingen van Amnesty Nederland en de rapporten die zij heeft geschreven over het demonstratierecht.¹⁷ Ook heeft Amnesty Nederland deelgenomen aan een Ronde Tafel over het demonstratierecht in de Tweede Kamer en aan een expertsessie over het demonstratierecht in de gemeenteraad van Den Haag.¹⁸ Zij wordt door de overheid op het gebied van de bescherming van het demonstratierecht als deskundige gezien.

49. Amnesty Nederland is ook met regelmaat als onafhankelijke waarnemer aanwezig bij demonstraties om te observeren en, indien daar aanleiding voor is, te rapporteren over de gang van zaken.
50. Amnesty Nederland voert soms juridische procedures over onrechtmatige beperkingen die opgelegd worden aan demonstraties die zij zelf organiseert.¹⁹ Zo is Amnesty Nederland mede-eiser geweest in een zaak tegen de burgemeester van Maastricht, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('ABRvS') oordeelde dat in strijd met het demonstratierecht beperkingen waren opgelegd aan een demonstratie.²⁰ Daarnaast is zij op de achtergrond regelmatig betrokken bij juridische procedures over het demonstratierecht. Ook is Amnesty Nederland eerder ontvankelijk verklaard in een collectieve actie over het belang van de naleving van mensenrechten door de overheid, namelijk in de zaak over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee.²¹

3.2.2. Gelijksortige belangen

51. Artikel 3:305a lid 1 BW vereist verder dat de belangen ter bescherming waarvan de rechtsvordering strekt voldoende gelijksoortig zijn. Aan die eis is voldaan indien de belangen ter bescherming waarvan de rechtsvorderingen strekken zich lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming ten behoeve van de belanghebbenden kan worden bevorderd.²²

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 34324 nr. 9.

¹⁸ Ronde Tafel over demonstratierecht in de Tweede Kamer, beschikbaar op https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/rondetafelgesprek-over-demonstratierecht (geraadpleegd op 26 mei 2025); Expertsessie gemeenteraad Den Haag, beschikbaar op <https://denhaag.raadsinformatie.nl/vergadering/1318841> (geraadpleegd op 26 mei 2025).

¹⁹ Zie o.a. Rb Den Haag 23 februari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704 (Amnesty/burgemeester Den Haag).

²⁰ ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2437 (Amnesty e.a./burgemeester Maastricht).

²¹ Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173 (Amnesty e.a./Staat).

²² Rb Amsterdam 13 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4035 (FNV en CNV/Temper), r.o. 4.19: 'Aan de eis van gelijksoortige belangen van andere personen is voldaan indien de belangen ter bescherming waarvan de rechtsvorderingen strekken zich lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming ten behoeve van de belanghebbenden kan worden bevorderd. Aldus kan immers in één procedure worden geoordeeld over de door de rechtsvordering aan de orde gestelde geschilpunten en vorderingen, zonder dat daarbij de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden betrokken behoeven te worden. Voldoende gelijksoortigheid van belangen hoeft niet mee te brengen dat de posities, achtergronden en belangen van degenen ten behoeve van wie een collectieve actie wordt ingesteld identiek of zelfs overwegend gelijk zijn. In een collectieve actie past een zekere abstracte toetsing. Bij collectieve acties gaat het in de regel om vorderingen die er toe strekken een oordeel te verkrijgen over de (on)toelaatbaarheid van een bepaalde handelwijze van een gedaagde. De vervolgvraag naar de gevolgen van een eventueel ontoelaatbaar handelen

52. Nu Amnesty Nederland deze procedure voert voor belangen die algemeen zijn en het haar met haar vorderingen te doen is om de bescherming en het handhaven van het demonstratierecht, is de gelijksoortigheid eigenlijk een gegeven.²³ De vraag die in deze procedure centraal staat – kort gezegd: of de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door op deze wijze de algehele demonstratieverboden in de Noodverordeningen uit te vaardigen – kan namelijk in algemene zin worden beantwoord, zonder dat acht hoeft te worden geslagen op specifieke omstandigheden van verschillende personen.²⁴ De feitelijke en juridische vraagstukken zijn ook in voldoende mate gemeenschappelijk.²⁵
53. De in deze collectieve actie door Amnesty Nederland behartigde belangen lenen zich aldus voor bundeling, waarmee een efficiënte en effectieve rechtsbescherming kan worden bevorderd.²⁶ Daarnaast spreekt bij een algemeenbelangactie voor zich dat sprake is van een voldoende aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt.²⁷

3.2.3. Waarborg- en representativiteitsvereiste

54. Artikel 3:305a lid 1 BW vereist ook dat de belangen ter bescherming waarvan de vorderingen strekken voldoende gewaarborgd zijn door Amnesty Nederland. Volgens artikel 3:305a lid 2 BW zijn die belangen voldoende gewaarborgd als Amnesty Nederland voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen.
55. Blijkens de wetstekst en de wetsgeschiedenis heeft de wetgever bij representativiteit vooral gedacht aan groepsacties, waarbij de belanghebbenden duidelijk zijn te individualiseren.²⁸ Het is echter zo dat de criteria, ‘achterban’ en ‘omvang van de vertegenwoordigde vorderingen’ ongeschikt zijn voor de bepaling van de representativiteit in collectieve acties met een ideëel doel.²⁹ Dat komt doordat het *niet*

voor individuele gedupeerden moet in veel gevallen afzonderlijk worden beantwoord”; Vgl: HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (Staat en SGP/Clara Wichmann), r.o. 4.3.2.

²³ Vgl. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (Staat en SGP/Clara Wichmann), r.o. 4.3.2; Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.) r.o. 6.7. Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.6-5.11; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.7-5.10.

²⁴ Vgl. Rb Den Haag 6 september 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag), r.o. 4.32; Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.10.

²⁵ Zie artikel 1018c lid 5 sub b Rv.

²⁶ Zie artikel 1018c lid 5 sub b Rv.

²⁷ Zie artikel 1018c lid 5 sub b Rv.

²⁸ Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.14; Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.17; *Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3, p. 16, 18-19, 21; De verplichting voor de rechter om ook bij ideële vorderingen te toetsen aan het representativiteitsvereiste in artikel 3:305a, lid 2, BW is pas bij amendement in de wet opgenomen. Zie Amendement Van Gent, *Kamerstukken II* 2018/19, 34 608, nr. 14.

²⁹ *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 40, p. 7-8, 10; Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.), r.o. 6.8; Rb Amsterdam 7 juni 2023 (tussenvonnis), ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17.

om een vordering tot schadevergoeding gaat, waar de representativiteitseis op toegespitst is. Zo overweegt het Hof Den Haag:

*'In het oorspronkelijke wetsvoorstel had de uitzondering van het lichte regime van lid 6 betrekking op alle ontvankelijkheidseisen van de leden 2, 3 en 5 voor ideële acties, dat wil zeggen zonder de beperking tot subonderdelen a tot en met e. De representativiteitseis zou dus alleen gelden voor niet-ideële vorderingen. De latere beperking tot genoemde subonderdelen is in de wettekst terechtgekomen door een amendement met als doel "dat de massaschadeprocedure niet openstaat voor vorderingen door onrepresentatieve rechtspersonen met winstoogmerk zonder band met Nederland". De representativiteitseis geldt dus weliswaar formeel ook voor ideële acties, maar dat is het gevolg van een amendement dat feitelijk gericht was op massaschadeprocedures. Dat amendement beoogde niet af te doen aan het nut van ideële acties zoals onderhavige. De eis van "omvang van vertegenwoordigde vorderingen" past ook niet goed bij algemeenbelangacties, omdat het algemeen belang vaak meer is dan de optelsom van individuele belangen. Bovendien is er juist ook ruimte voor ideële vorderingen omdat deze het mogelijk maken de belangen te bundelen van rechtssubjecten die geen eigen stem hebben, zoals kinderen. Het is vrijwel onmogelijk te toetsen of en zo ja, wanneer, een belangenorganisatie in kwantitatieve zin representatief is voor dergelijke rechtssubjecten. Van belang is wel dat er een zekere achterban is en dat de belangenorganisatie ook daadwerkelijk al activiteiten ten behoeve van die achterban heeft verricht.'*³⁰ (onderstreping toegevoegd)

56. Algemeenbelangacties raken de belangen van grote groepen mensen tezamen, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting van de belangen voor ieder van hen moeilijk te voorzien zijn.³¹ Voor de toetsing aan het representativiteitsvereiste dient in onderhavige zaak, waarin geen sprake is van een vordering tot schadevergoeding en er een duidelijke band is met Nederland, daarom te worden aangesloten bij een kwalitatief criterium: kan Amnesty Nederland worden beschouwd als een goede spreekbuis voor de belangen waarvoor zij stelt op te komen?³²
57. Dat Amnesty Nederland kan worden beschouwd als een goede spreekbuis voor de belangen waarvoor zij in deze procedure opkomt, staat buiten kijf.³³ Amnesty Nederland is door de overheid gezien als gesprekspartner voor beleid op het terrein van mensenrechten, waaronder het demonstratierecht (zie §48). Ook het bredere publiek en de media erkennen Amnesty Nederland als behartiger van mensenrechten, waaronder het demonstratierecht.³⁴ Daarnaast heeft Amnesty Nederland zich op vele andere manieren de belangen waarvoor zij opkomt aangetrokken, waaronder door het doen van onderzoek en door te procederen (zie §46-50).³⁵

³⁰ Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.), r.o. 6.8.

³¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 40, p. 10.

³² Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17; Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.), r.o. 6.8; *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 40, p. 10.

³³ Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17; en in vergelijkbare zin Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.17.

³⁴ Zie bijv. NRC, 'Links én rechts: alle partijen vinden dat het demonstratierecht onder druk staat. Maar ze twisten over de oorzaak', 21 januari 2025; beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/01/21/links-en-rechts-alle-partijen-vinden-dat-het-demonstratierecht-onder-druk-staat-maar-ze-twisten-over-de-oorzaak-a4880416> (geraadpleegd op 12 maart 2025); Volkskrant, 'Staat het demonstratierecht onder druk? 'Betogers worden gezien als relschoppers, niet als bezorgde burgers'' 31 juli 2024, beschikbaar op <https://www.volkskrant.nl/binnenland/staat-het-demonstratierecht-onder-druk-betogers-worden-gezien-als-relschoppers-niet-als-bezorgde-burgers~b40d70c0/> (geraadpleegd op 18 juni 2025).

³⁵ Hof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (NJCM en DfC/Staat e.a.), r.o. 6.8.

58. Voor de volledigheid wijst Amnesty Nederland op haar 262.930 leden en haar achterban van 457.498 belangstellenden, wat op zichzelf niet als gering kan worden aangemerkt.³⁶
59. Kortom, Amnesty Nederland is een goede spreekbuis voor het ideële doel en het algemeen belang waarvoor zij middels deze procedure opkomt. Zij is dan ook voldoende representatief.

3.2.4. Amnesty Nederland voldoet aan vereisten artikel 3:305a lid 3 BW

60. Ook aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 BW is voldaan. De bestuurders en oprichters van Amnesty Nederland hebben geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd (artikel 3:305a lid 3 sub a BW).³⁷
61. Daarnaast is sprake van een voldoende nauwe band van de rechtsvordering met de Nederlandse rechtssfeer (artikel 3:305a lid 3 sub b BW). De vorderingen hebben namelijk betrekking op de demonstratieverboden in Amsterdam en op het handelen van de Gemeente Amsterdam, die gedaagde is.
62. Amnesty Nederland heeft ook voldoende getracht het gevorderde te bereiken door het voeren van overleg met de Gemeente (artikel 3:305a lid 3 sub c BW). Bij brief van 28 november 2024 heeft Amnesty Nederland de Burgemeester, namens de Gemeente, gesommeerd om de onrechtmatigheid van haar besluit te erkennen, en haar verzocht om daarover in gesprek te gaan.³⁸ De Burgemeester heeft namens de Gemeente op 20 december 2024 per brief laten weten geen gesprek te willen en niet op de eisen van Amnesty Nederland in te zullen gaan (zie hierover sectie 5.8).³⁹

3.2.5. Ten overvloede: aan vereisten artikel 3:305a leden 2 en 5 BW is voldaan

63. Ten overvloede wordt opgemerkt dat ook aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2 sub a tot en met e en lid 5 BW is voldaan. Amnesty Nederland heeft namelijk overeenkomstig het tweede lid van artikel 3:305a BW:
- (a) een toezichthoudend orgaan, namelijk een Ledenraad en bestuur;⁴⁰
 - (b) passende en doeltreffende mechanismen voor deelname aan of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt. Leden kunnen kiezen voor de Ledenraad en, indien verkozen, lid worden.⁴¹ Amnesty's verenigingsleden en

³⁶ **Productie 3:** Jaarverslag 2023 van Amnesty Nederland, p. 10; Vgl. Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.16-5.17.

³⁷ **Productie 4:** Statuten en Algemeen Reglement van Amnesty Nederland, artikel 2 lid 4.

³⁸ **Productie 7:** Brief van Amnesty Nederland aan de Burgemeester met het verzoek tot overleg, d.d. 28 november 2024.

³⁹ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

⁴⁰ **Productie 4:** Statuten en Algemeen Reglement van Amnesty Nederland, artikelen 10(3) en 15-16.

⁴¹ **Productie 4:** Statuten en Algemeen Reglement van Amnesty Nederland, artikel 15.

achterban kunnen ook rechtstreeks input leveren via het contactformulier op de website;⁴²

- (c) voldoende middelen om de kosten voor het instellen van een rechtsvordering te dragen, mede door donaties. Amnesty Nederland c.s. heeft de volledige zeggenschap over de rechtsvorderingen;
 - (d) een algemeen toegankelijke internetpagina,⁴³ met daarop: de statuten,⁴⁴ de bestuursstructuur, het laatst vastgestelde bestuursverslag, de jaarlijkse verantwoording van de Ledenraad en bestuur;⁴⁵ dat de bestuurders en de leden van het toezichthoudend orgaan onbezoldigd zijn,⁴⁶ de doelstellingen en werkwijzen van Amnesty Nederland, informatie over de lopende procedure(s)⁴⁷ en een overzicht van de wijze waarop personen zich kunnen aansluiten bij Amnesty Nederland en de wijze waarop zij deze aansluiting kunnen beëindigen;⁴⁸
 - (e) voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering. Bij Amnesty Nederland zijn verschillende juristen betrokken en Amnesty Nederland heeft al vaker een vordering in rechte ingesteld, ook in een collectieve actie (zie hierboven §50).
64. Conform artikel 3:305a lid 5 BW beschikt Amnesty Nederland over een (gepubliceerd) bestuursverslag en een jaarrekening.⁴⁹
65. Amnesty Nederland voldoet daarmee aan de vereisten uit artikel 3:305a BW.

3.2.6. Amnesty Nederland voldoet aan artikel 1018c lid 5 Rv

66. Amnesty Nederland heeft in het bovenstaande laten zien te voldoen aan de ontvankelijkheidsvereisten uit artikel 3:305a BW, tenminste aan die ontvankelijkheidsvereisten waaraan op grond van het zesde lid van dat artikel moet zijn voldaan. Daarmee voldoet Amnesty Nederland aan artikel 1018c lid 5 sub a Rv.

⁴² Zie het contactformulier op de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op www.amnesty.nl/wie-we-zijn/contact (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴³ Zie de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op www.amnesty.nl/ (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁴ Zie de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op www.amnesty.nl/wie-we-zijn/onze-organisatie/statuten-en-algemeen-reglement (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁵ Zie de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op www.amnesty.nl/wie-we-zijn/over-ons/jaarverslag-overzichtspagina (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁶ Zie de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/wie-we-zijn/onze-organisatie/bestuur> (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁷ Zie over onderhavige procedure op de website van Amnesty Nederland: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rechtszaak>; zie ook op de website van Amnesty Nederland over de collectieve actie van Amnesty Nederland e.a./Staat over de Turkije deal, beschikbaar op <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/7-jaar-eu-turkijedeal> (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁸ Zie de website van Amnesty Nederland, aansluiten en aansluiting beëindigen kan via <https://www.amnesty.nl/steun-ons/opzeggen-lidmaatschap> (geraadpleegd op 26 mei 2025).

⁴⁹ Zie de website van Amnesty Nederland, beschikbaar op www.amnesty.nl/wie-we-zijn/over-ons/jaarverslag-overzichtspagina (geraadpleegd op 26 mei 2025).

67. Amnesty Nederland heeft daarnaast in het voorgaande, onder meer in secties 3.1 en 3.2.2, aannemelijk gemaakt dat het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is dan het instellen van een individuele vordering, doordat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, en doordat het aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt, voldoende is. Daarmee voldoet Amnesty Nederland aan artikel 1018c lid 5 sub b Rv.
68. Er is in de onderhavige zaak geen enkele reden om aan te nemen dat de vorderingen van Amnesty Nederland summierlijk of anderszins ondeugdelijk zouden zijn (artikel 1018c lid 5 sub c Rv).

3.2.7. Overige bijzondere procedurevoorschriften uit Titel 14A Rv

69. Op grond van artikel 1018e, 1018f en 1018g Rv moet de rechter een aantal beslissingen nemen voordat de zaak verder inhoudelijk wordt beoordeeld. Het gaat, samengevat, om de volgende punten:
 - het aanwijzen van een exclusieve belangenbehartiger (artikel 1018e lid 1 Rv);
 - het beoordelen wat de collectieve vordering precies inhoudt en voor welke nauw omschreven groep personen de exclusieve belangenbehartiger de belangen in deze collectieve vordering behartigt (artikel 1018e lid 2 Rv);
 - het vaststellen van de termijn voor zogenoemde ‘opt-out’ en eventueel ‘opt-in’ (artikel 1018f lid 1 en 5 Rv), waarbij de rechter in ieder geval één of meer nieuwsbladen aanwijst waarin de relevante informatie voor de ‘opt-out/in’ wordt aangekondigd (artikel 1018f lid 3 Rv); en
 - het stellen van een termijn voor het beproeven van een schikking (artikel 1018g Rv).
70. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de rechter de ruimte heeft om in individuele gevallen een uitzondering te maken en de bijzondere procedurevoorschriften niet toe te passen.⁵⁰ Die ruimte hebben veel rechters in ideële zaken ook genomen.⁵¹
71. Amnesty Nederland verzoekt Uw rechtbank in onderhavige procedure een uitzondering te maken op de bijzondere procedurevoorschriften en licht dat hieronder toe.

Exclusieve belangenbehartiger

72. Als het gaat om ideële vorderingen en dus niet om een schadevergoeding, zal het niet vaak voorkomen dat verschillende belangenorganisaties als exclusieve

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 31-32. In de memorie van toelichting bij de WAMCA wordt overwogen dat de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 3:305a BW en de bijzondere procedurevoorschriften van Titel 14A *in beginsel* voor elke collectieve actie gelden.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17, 4.29-4.35; Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.25-5.27; Rb Den Haag (tussenvonnis), 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.23-5.25; Rb Amsterdam 25 september 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5973 (Stichting Dier&Recht/Raad van Beheer) r.o. 5.21-5.22; Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.27-2.29.

belangenbehartiger willen worden aangewezen.⁵² Als zich op de voet van artikel 1018d Rv geen (andere) belangenorganisaties melden, is het niet nodig om een exclusieve belangenbehartiger aan te wijzen. Dit dient geen redelijk doel en leidt enkel tot vertraging van de zaak.⁵³ Ook hoeft in dat geval niet te worden voldaan aan de publicatievereisten uit artikel 1018f Rv. Uw rechtbank zou dan kunnen zorgdragen voor aantekening van het vonnis in het centraal register voor collectieve vorderingen, zodat in verband daarmee aan Amnesty Nederland geen opdracht hoeft te worden gegeven ex artikel 1018e lid 5 Rv.⁵⁴

73. Mocht zich wel een andere belangenbehartiger melden, dan dient Amnesty Nederland aangewezen te worden als exclusieve belangenbehartiger ex artikel 1018e lid 1 Rv. Amnesty Nederland is daartoe het meest geschikt, gezien de omvang van haar achterban, overige werkzaamheden rond het demonstratierecht en de eerder door haar ingestelde collectieve vorderingen (zie hierboven sectie 3.2.1).⁵⁵ Amnesty Nederland verzoekt in dat geval in de gelegenheid gesteld te worden zich hierover nader bij akte uit te laten.

Geen nauw omschreven groep en opt-out/in-regeling

74. In meerdere ideële zaken is overwogen dat bij een algemeenbelangactie geen nauw omschreven groep kan worden bepaald of 'opt-out/in'-regeling hoeft te worden toegepast.⁵⁶ Dat komt doordat de belangen die zijn gemoeid met de vorderingen niet individualiseerbaar zijn.⁵⁷ En ook doordat het evenmin denkbaar is dat individuen zich

⁵² Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.25.

⁵³ Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.29; Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.29; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag), r.o. 4.38.

⁵⁴ Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.25

⁵⁵ Zie ook artikel 1018c lid 1 sub 2 Rv.

⁵⁶ Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17, 4.32 en 4.34; Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.26; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.24; Rb Amsterdam 25 september 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5973, r.o. 5.21-5.22; Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.28; Rb Amsterdam, 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (FNV en CNV/Temper), r.o. 2.8;

In andere zaken heeft de rechter niet stilgestaan bij de nauw omschreven groep of de opt-out-regeling: Rb Den Haag, 19 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10080 (Amnesty e.a./Staat); en Hof Den Haag, 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (Amnesty e.a./Staat); Rb Den Haag, 2 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:16864 (Clara Wichmann/Staat).

Ook was de collectieve binding van een uitspraak voor de nauw omschreven groep volgens de Rb Den Haag kennelijk onwenselijk, omdat een verloren zaak dan als gevolg zou hebben dat individuele kinderen zich bij waterafsluitingen nooit meer op een schending van hun grondrecht zouden kunnen beroepen. Rb Den Haag 6 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3043 (Defence for Children en NJCM/Staat e.a.), r.o. 4.26.

⁵⁷ Zie o.a. Rb Amsterdam (tussenvonnis) 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17, 4.32; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.8-5.9, 5.24.

aan de werking van een toe- of afwijzend vonnis zouden kunnen onttrekken.⁵⁸ De 'opt-out/in'-regeling is ook daarom onnodig.⁵⁹

75. Nu Amnesty Nederland opkomt voor een algemeen belang, namelijk het handhaven van fundamentele rechten, waaronder het demonstratierecht, kan geen nauw afgebakende groep worden bepaald. De ideële vorderingen dienen om vastgesteld te krijgen dat het op deze wijze verbieden van demonstraties van 8 tot en met 14 november 2024 in heel Amsterdam onrechtmatig was, en om een herhaalde soortgelijke schending van het demonstratierecht te voorkomen. Het is daarnaast moeilijk voorstelbaar dat personen in Nederland direct nadeel kunnen ondervinden van een veroordelend vonnis en daarom gebruik zouden moeten kunnen maken van een 'opt-out/in'-regeling.⁶⁰ Het is daarnaast bij deze vorderingen niet goed mogelijk voor een individu om zich aan het effect van een vonnis te onttrekken. Het is dus niet zinvol om de 'opt-out/in'-procedure te volgen.
76. Amnesty Nederland verzoekt Uw rechtbank voorbij te gaan aan het vaststellen van een nauw omschreven groep ex artikel 1018e lid 2 Rv en de daaraan gekoppelde 'opt-out/in'-regeling ex artikel 1018f Rv.

Geen schikkingstermijn

77. Amnesty Nederland komt op voor een algemeen belang c.q. een ideëel doel. Er is dus geen afgebakende groep waarvoor zij met de Gemeente tot een schikking kan komen. De Gemeente heeft daarnaast al laten weten niet in overleg te willen treden met Amnesty Nederland over haar vorderingen en niet te willen erkennen dat haar handelen onrechtmatig was.⁶¹
78. Volgens Amnesty Nederland dient het stellen van een termijn voor het beproeven van een schikking in onderhavige procedure dan ook geen redelijk doel, terwijl het wel tot vertraging van de zaak leidt. Zij verzoekt Uw rechtbank hetgeen is bepaald in artikel 1018g Rv achterwege te laten.

3.3. Ontvankelijkheid individuele eisers

79. Artikel 3:303 BW vereist dat elke eisende partij een eigen, rechtstreeks belang bij de ingestelde rechtsvordering(en) moet hebben. De individuele eisers hebben materieel belang bij de toewijzing van de gevorderde verklaringen voor recht. Zij zijn door de handelswijze van de Gemeente rechtstreeks in hun demonstratierecht geschaad. Eiser 1 is daarnaast aangehouden en heeft meerdere uren vastgezeten in een politiecel. Ook is zij met bussen verplaatst naar een ander stadsdeel. Eiser 2 is ook aangehouden en verplaatst naar een ander stadsdeel. Eiser 3 en Eiser 4 zijn 'opgehouden' en vervolgens met bussen verplaatst naar een industrieterrein. Daar werden zij geconfronteerd met onnodig en excessief politiegeweld, waarvan zij

⁵⁸ Zie o.a. Rb Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (RBV/Staat), r.o. 5.26; Rb Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Republiek en Republiekin/Staat en Koning), r.o. 2.28; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag), r.o. 4.37; Rb Den Haag (tussenvonnis) 6 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3007 (Greenpeace/Staat), r.o. 5.24.

⁵⁹ Rb Amsterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (FNV en CNV/Temper), r.o. 2.8.

⁶⁰ Vgl. Rechtbank Amsterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7764 (FNV en CNV/Temper), r.o. 2.8.

⁶¹ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

aangifte hebben gedaan. Eiser 5 is bij een demonstratie aangehouden door de politie, waarna ze voor een uur in een politiebusje werd vastgehouden en vervolgens met de andere demonstranten buiten de stadsgrens uit de bus werd gezet. Eiser 6 heeft niet gedemonstreerd, terwijl zij dat wel wilde.

80. Eiser 1 overweegt klachten en/of verzoeken om schadevergoedingen in te dienen vanwege haar aanhouding, detentie en het ontnemen van de mogelijkheid van haar grondrechten gebruik te maken op 10 en 12 november 2024. Eiser 2 is ten onrechte aangehouden en vastgehouden en kan hierover verdere juridische stappen ondernemen, zoals een klacht tegen de politie, en hij overweegt dat ook. Ook voor eventuele juridische vervolgstappen zijn de beantwoording van de vorderingen in deze zaak van rechtstreeks belang. Eiser 3 en Eiser 4 hebben aangifte gedaan tegen de politie voor het tegen hen gebruikte geweld.⁶² Ze overwegen verdere juridische stappen te zetten, zoals civiele procedures over aansprakelijkheid en schadevergoeding. Ook Eiser 5 overweegt klachten en/of verzoeken om schadevergoedingen in te dienen vanwege haar aanhouding, vrijheidsontneming en het ontnemen van de mogelijkheid vol van haar grondrechten gebruik te maken op 12 november 2024. Eiser 6 heeft geen gebruik kunnen maken van haar demonstratierecht tijdens de Noodverordeningen, terwijl ze dat wel wilde. Ze overweegt klachten en of verzoeken om schadevergoeding in te stellen vanwege het ontnemen van de mogelijkheid vol van haar grondrechten gebruik te kunnen maken.
81. Geen van de individuele eisers vordert in onderhavige procedure schadevergoeding, maar zij behouden zich uitdrukkelijk het recht voor dat alsnog te doen in een eventuele andere of vervolprocedure.
82. Het belang van de individuele eisers bij de gevorderde verklaring voor recht zit onder andere in het kunnen vaststellen van (de omvang van) de aansprakelijkheid. Wanneer de onrechtmatigheid van het handelen van de Gemeente vaststaat, zal het voor de individuele eisers eenvoudiger zijn om hun geleden schade ten opzichte van de handelingen van de politie, die handelde vanuit het demonstratieverbod, alsnog vergoed te kunnen krijgen.⁶³
83. Verder is het belang van de individuele eisers gelegen in genoegdoening en rechtsherstel. Zij ondervinden veel last van hetgeen hun is overkomen. Zij verwachten dat bevestiging van de onrechtmatigheid van de aanhouding kan helpen bij het herstel van hun vertrouwen en veiligheidsgevoel.
84. Kortom, de vaststelling van de onrechtmatigheid van het handelen van de Gemeente helpt hen in toekomstige procedures rond genoegdoening en schadevergoeding ten aanzien van feiten die voortvloeiden uit het gehandhaafde demonstratieverbod. Daarmee hebben zij een eigen en rechtstreeks belang bij toewijzing van de vorderingen.
85. Het feit dat de individuele eisers in deze procedure optrekken met een belangenorganisatie, neemt niet weg dat er in wezen sprake is van afzonderlijke zelfstandige procedures tegen de Gemeente.⁶⁴ De individuele eisers hebben belang bij hun eigen rechtsvordering, ook al zouden zij profiteren indien de vorderingen van

⁶² **Productie 9:** Aangifte van politiegeweld door Eiser 3 en Eiser 4, d.d. 13 november 2024.

⁶³ Zie, onder andere, Hof Den Haag, 23 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:559, r.o. 6.17.

⁶⁴ Vgl. Hof Den Haag, 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (Amnesty e.a./Staat), r.o. 3.4.3

Amnesty Nederland worden toegewezen; zij kunnen nu immers invloed uitoefenen op de argumenten in de procedure en zijn niet afhankelijk van de vraag of Amnesty Nederland de procedure in alle instanties zal voortzetten.⁶⁵

86. Daarnaast hebben de individuele eisers een eigen en rechtstreeks belang, omdat zij na de nationale rechtsmiddelen te hebben uitgeput, zich de mogelijkheid willen voorbehouden hun zaak te kunnen voorleggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM'). Ook hierin is hun procesbelang gelegen.⁶⁶
87. Daarbij is van belang dat belangenorganisaties in principe geen klacht aan het EHRM kunnen voorleggen.⁶⁷ De uitspraak van het EHRM in de zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland* brengt daar enkel voor belangenorganisaties op het terrein van klimaatverandering verandering in, vanwege het bijzondere karakter van klimaatverandering en het belang van het bevorderen van intergenerationale lastenverdeling.⁶⁸ Amnesty Nederland zal op het terrein van het demonstratierecht geen klacht aan het EHRM kunnen voorleggen.
88. Volgens Amnesty Nederland c.s. lenen de vorderingen van Amnesty Nederland en de individuele eisers zich voor subjectieve cumulatie.⁶⁹ Er bestaat namelijk zodanige samenhang, dat vanuit het oogpunt van de proceseconomie een gezamenlijke behandeling gerechtvaardigd is, ook om eventuele tegenstrijdige uitspraken te voorkomen. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties ('WAMCA') blijkt dat de wetgever subjectieve cumulatie van vorderingen niet heeft willen uitsluiten in WAMCA-procedures.⁷⁰ Indien Uw rechtbank zou menen dat subjectieve cumulatie niet mogelijk is en dat de individuele eisers niet tegelijk hun vorderingen kunnen instellen met de door Amnesty Nederland gevoerde

⁶⁵ Vgl. Hof Den Haag, 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (Amnesty e.a./Staat), r.o. 3.4.3

⁶⁶ Rb Den Haag 19 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10080 (Amnesty e.a./Staat), r.o. 4.17; Hof Den Haag, 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (Amnesty e.a./Staat), r.o. 3.4.2.

⁶⁷ Hof Den Haag 5 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1316 (Amnesty e.a./Staat), r.o. 3.4.2; EHRM, 9 april 2024, 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*) r.o. 473-477.

⁶⁸ EHRM, 9 april 2024, 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*) r.o. 489-503. Recentelijk oordeelde het EHRM dat de overwegingen zoals neergelegd in *KlimaSeniorinnen* beperkt zijn tot de klimaatcontext, en niet gelden bij verwante materie, zoals (lokale) milieuvervuiling EHRM 30 januari 2025, 51567/14 e.a., ECLI:CE:ECHR:2025:0130JUD005156714 (*Cannavacciuolo e.a. /Italië*), r.o. 220-221.

⁶⁹ Vgl. Rb Midden-Nederland, 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, (eisers/NZA) r.o. 4.39-4.44.

⁷⁰ Rb Midden-Nederland, 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, (eisers/NZA) r.o. 4.42: '*Dat blijkt expliciet uit paragraaf 4.4. van de Memorie van Toelichting (getiteld: 'Hoe is de samenloop met individuele procedures en de collectieve actie van lid 1 van artikel 3:305a BW?'), waarin de wetgever schrijft dat er ook individuele procedures over dezelfde feiten of rechtsvragen kunnen worden gevoerd. Deze individuele procedures kunnen zo nodig worden opgeschort voor de duur van de collectieve procedure als dat aangewezen is. Hierbij geldt er volgens de wetsgeschiedenis één restrictie: individuele eisers kunnen niet opkomen voor de groep gedupeerden. Daardoor is het niet toegestaan dat individuele eisers zich voegen aan de kant van de belangenorganisaties. In deze procedure is echter geen sprake van voeging van de individuele eisende cliënten en behandelaren aan de kant van de belangenorganisaties. Er zijn drie belangenorganisaties en daarnaast negen individuele eisende cliënten en behandelaren, die ieder hun eigen vorderingen hebben ingesteld tegen de NZa in één dagvaarding. Dat die vorderingen gelijkluidend zijn en overlappen, is onvoldoende om de individuele eisende cliënten en behandelaren niet-ontvankelijk te verklaren, omdat zij deze voor zichzelf hebben ingesteld en subjectieve cumulatie ook in een WAMCA-procedure als uitgangspunt is toegestaan. Dat betekent in dit geval dat meerdere eisers in dezelfde dagvaarding vorderingen kunnen instellen tegen de gedaagde, naast de belangenorganisaties'; Kamerstukken II 2016/17, 34608, nr. 3.*

collectieve actie,⁷¹ dan verzoekt Amnesty Nederland c.s. Uw rechtbank om de individuele eisers wel ontvankelijk te verklaren en de behandeling van de vordering die zij in deze procedure hebben ingesteld op te schorten, totdat eerst op de collectieve vorderingen van Amnesty Nederland is beslist.

4. BEVOEGDHEID CIVIELE RECHTER

89. Over de beide Noodverordeningen waar dit geschil op ziet heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat er geen bezwaar en beroep tegen openstaat.⁷² Een noodverordening is een algemeen verbindend voorschrift. Tegen (onderdelen van) een algemeen verbindend voorschrift staat geen bezwaar of beroep open, aldus artikel 8:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht ('**Awb**').⁷³
90. De voorzieningenrechter in de eerste zaak kon alleen tot een voorlopig inhoudelijk oordeel komen over het verbod van de specifieke demonstratie door een besluit te construeren (zie hierna sectie 5.4);⁷⁴ er was een kennisgeving van een demonstratie gedaan, deze zou automatisch afgewezen worden vanwege het geldende demonstratieverbod en daarom nam de voorzieningenrechter een afwijzende beslissing op de kennisgeving aan. In de voorlopige voorziening over het demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening werd een besluit ex artikel 5 Wom gelezen in het voorschrift dat de Burgemeester koppelde aan een ontheffing van het demonstratieverbod.⁷⁵
91. Hoe dan ook zijn beide Noodverordeningen vervallen, namelijk op 11 november 2024 om 07:00 uur en op 14 november 2024 om 12:00 uur. Voor burgers, onder wie de individuele eisers, staat de (geconstrueerde) toegang tot de bestuursrechter ook daarom niet (meer) daadwerkelijk en effectief open.⁷⁶
92. Amnesty Nederland c.s. wil daarom opkomen tegen de ongerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht, een burgerlijk recht, bij de civiele rechter.⁷⁷ De civiele rechter is bevoegd om kennis te nemen van haar vorderingen.⁷⁸
93. Amnesty Nederland c.s. heeft eerder geen kort geding aangespannen tegen de Noodverordeningen van 8 en 11 november 2024. Amnesty Nederland c.s. had ten tijde van de werking van de Noodverordening onvoldoende duidelijkheid over de gebeurtenissen die ten grondslag lagen aan de Noodverordeningen. Amnesty Nederland c.s. wil daarnaast, vanwege de ernst van de schending van het demonstratierecht, geen voorlopig oordeel over de onrechtmatigheid van het

⁷¹ De Rechtbank Den Haag zal bijvoorbeeld individuele eisers in WAMCA-procedures niet langer ontvankelijk verklaren. Zie Rb Den Haag, 19 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2024:4091, r.o. 1.5, 5.25, 5.27-5.28.

⁷² Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875; Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934.

⁷³ ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3104.

⁷⁴ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 4.

⁷⁵ Rb Amsterdam (vzr) 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934, r.o. 6-7.

⁷⁶ Vgl. Rb Den Haag (vzr) 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210.

⁷⁷ Vgl. HR, 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773 en 112 Grondwet.

⁷⁸ Vergelijk de zaken van Viruswaarheid tegen de Covid-noodverordeningen, waaronder: Rb Den Haag, 27 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

handelen van de Gemeente, maar wenst, naast het verbod voor de Gemeente om opnieuw op gelijke wijze te handelen, een declaratoir vonnis.⁷⁹

5. FEITEN EN OMSTANDIGHEDEN

94. Amnesty Nederland c.s. zal hierna toelichten dat het demonstratierecht in Nederland onder druk staat (sectie 5.1). Daarna zal zij de gebeurtenissen bespreken naar aanleiding waarvan de Burgemeester de Noodverordeningen heeft uitgevaardigd (sectie 5.2). Vervolgens bespreekt Amnesty Nederland c.s. de twee Noodverordeningen (sectie 5.3) en de voorlopige voorzieningen die daartegen zijn ingesteld (sectie 5.4). Daarna gaat Amnesty Nederland c.s. in op de handhaving van de demonstratieverboden (sectie 5.5) en de impact ervan op de individuele eisers (sectie 5.6). Ook wordt stilgestaan bij de analyse van de gebeurtenissen die de Burgemeester achteraf maakte (sectie 5.7). Daarna bespreekt Amnesty Nederland c.s. haar verzoek om opheffing van het demonstratieverbod en haar verzoek tot overleg en de reactie van de Gemeente daarop (sectie 5.8). Tot slot staat Amnesty Nederland c.s. stil bij de conclusies van twee evaluatierapporten uit 2025 over de gebeurtenissen in Amsterdam.

5.1. Demonstratierecht in Nederland onder druk

95. Het recht om te demonstreren is in Nederland goed beschermd, door de wet, de Grondwet en de in Nederland geldende mensenrechten (zie sectie 6.1). Toch staat het demonstratierecht in Nederland onder druk. Dit is bevestigd door nationale en internationale instanties en autoriteiten.
96. Al in 2018 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport 'Demonstreren, een schurend grondrecht?'.⁸⁰ De Nationale ombudsman zag zich genoodzaakt dit onderzoek te doen omdat burgemeesters en politie het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgden. Een van de conclusies van dat rapport was:

*'De overheid neigt naar risicomijdend gedrag. Overheden beschouwen het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.'*⁸¹

97. De overheid moet zich volgens de Nationale ombudsman dus tot het uiterste inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen; elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht. De Nationale ombudsman concludeerde verder:

⁷⁹ HR, 31 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:503.

⁸⁰ Nationale ombudsman, rapportnummer 2018/015, 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', 14 maart 2018.

⁸¹ Nationale ombudsman, rapportnummer 2018/015, 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', 14 maart 2018, p. 4.

*'Daar waar de boodschap van de demonstratie omstreden is, gaat het schuren. Er gaan dan belangen als openbare orde en veiligheid meespelen. Het grondrecht om te demonstreren mag geen onderdeel van deze belangenafweging zijn.'*⁸²

98. Het VN-Mensenrechtencomité heeft zijn zorgen geuit over Nederland in zijn *Concluding Observations* in 2019.⁸³ Die zorgen gingen over hoe de bepalingen van de Wom niet overeenkomen met de internationale mensenrechten, zoals artikel 5 Wom, dat burgemeesters toestaat demonstraties te verbieden die niet vooraf aangemeld zijn. Ook uitte het VN-Mensenrechtencomité zorgen over toenemende surveillance en ID-controles door de politie en het '*chilling effect*' dat daarvan uitgaat.
99. Amnesty Nederland deed zelf ook onderzoek en publiceerde een rapport in november 2022 met de titel 'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter'.⁸⁴ Amnesty Nederland liet in deze publicatie zien dat zowel de landelijke als de lokale overheden tekortschoten in het waarborgen van het demonstratierecht. Demonstraties werden primair gezien als een risico voor de openbare orde en veiligheid, niet als de uitoefening van een mensenrecht.⁸⁵ En verder, zo constateerde Amnesty Nederland, is demonstreren een recht, geen gunst.
100. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, op 7 juli 2023 op het rapport van Amnesty Nederland c.s. gereageerd.⁸⁶ De ministers weerspraken daarbij niet dat het demonstratierecht in Nederland onder druk staat. De ministers stelden dat het demonstratierecht volop in beweging is en in sommige plaatsen in Nederland meer lijkt te knellen dan in andere.
101. Ook het College voor de Rechten van de Mens heeft verschillende malen zijn zorgen uitgesproken over de toepassing van het demonstratierecht in Nederland.⁸⁷ In 2023 schreef het College voor de Rechten van de Mens bijvoorbeeld dat het demonstratierecht onder druk stond, vanwege de aanhouding van klimaatactivisten.⁸⁸
102. De houding en uitlatingen kabinetsleden kunnen het demonstratierecht nog verder ondermijnen. Het – inmiddels demissionair – kabinet is momenteel aan het kijken naar mogelijkheden om het demonstratierecht meer in te kunnen perken, maar laat eerst

⁸² Nationale ombudsman, 'Samenvatting conclusies rapport 2018/015', beschikbaar op nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20Samenvatting%20Demonstraties.pdf (geraadpleegd op 27 mei 2025).

⁸³ Human Rights Committee, 'Concluding observations on the fifth periodic report on the Netherlands', CCPR/C/NLD/CO/5, 22 Augustus 2019, para 60-61.

⁸⁴ **Productie 6:** Rapport Amnesty International Nederland, '*Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*', november 2022.

⁸⁵ **Productie 6:** Rapport Amnesty International Nederland, '*Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*', november 2022, p. 5.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 34324, nr. 9.

⁸⁷ College voor de Rechten van de Mens, 'Vrijheid van Meningsuiting, Demonstratie', beschikbaar op <https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheid-van-meningsuiting/demonstratie> (geraadpleegd op 3 februari 2025).

⁸⁸ College voor de Rechten van de Mens, 'Demonstratierecht onder druk, blijkt uit aanhouding klimaatactivisten' 31 januari 2023, beschikbaar op [mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2023/01/31/demonstratierecht-onder-druk-blijkt-uit-aanhouding-klimaatactivisten](https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2023/01/31/demonstratierecht-onder-druk-blijkt-uit-aanhouding-klimaatactivisten) (geraadpleegd op 27 mei 2025).

een onderzoek verrichten.⁸⁹ De minister van Justitie en Veiligheid liet vervolgens in de media weten dat hij hardere grenzen wil stellen aan het demonstratierecht.⁹⁰

103. Ook worden burgemeesters door de landelijke politiek onder druk gezet rond demonstraties. Geert Wilders, leider en enige lid van de voormalige regeringspartij de PVV, gaf op 7 oktober 2024 op X zijn reactie over een vreedzame demonstratie in Amsterdam en over de Burgemeester, Femke Halsema:

*'Het land uit met dat tuig. En Halsema mag mee.'*⁹¹

104. Het Europees Bureau voor de Grondrechten ('FRA') uitte in zijn jaarlijkse verslag over de grondrechten uit 2024 zorgen over de Nederlandse praktijk van het opleggen van voorschriften en beperkingen aan demonstraties:

*'Overly restrictive (application of) assembly laws. (...) there were serious concerns about the application of the law. In the **Netherlands**, reports highlight the practice of regulations and restrictions being imposed on demonstrations.'*⁹²

105. Mede naar aanleiding van het demonstratieverbod in de Noodverordening van 8 november 2024 startte de Nationale ombudsman een nieuw onderzoek naar de bescherming van het demonstratierecht:

*'[D]e noodverordening en de vele verplaatsingen van demonstraties die Halsema de afgelopen weken heeft moeten afkondigen omwille van de veiligheid en openbare orde, oefenen volgens de Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen druk uit op het demonstratierecht. Tegen Het Parool zegt hij dat je 'niet eindelijk kunt verbieden en verplaatsen'. Hij stelt een onderzoek in naar de bescherming van het demonstratierecht in Nederland.'*⁹³

*'Demonstreren is een mensenrecht, zegt nationale [sic] ombudsman Reinier van Zutphen. En dat recht staat onder druk. Daarom gaat hij na zeven jaar opnieuw onderzoek doen.'*⁹⁴

⁸⁹ Rijksoverheid, 'Kabinet laat onafhankelijk onderzoek doen naar demonstratierecht', 19 april 2024, beschikbaar op rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/19/kabinet-laat-onafhankelijk-onderzoek-doen-naar-demonstratierecht (geraadpleegd op 27 mei 2025).

⁹⁰ NPO Radio 1, 'Justitieminister Van Weel (VVD) doet oproep aan demonstranten: 'houd je aan de wet'', 13 augustus 2024, beschikbaar op nporadio1.nl/nieuws/binnenland/b2cb7eff-6672-4e6b-92d2-d5a75031655f/justitieminister-van-weel-vvd-doet-oproep-aan-demonstranten-houd-je-aan-de-wet (geraadpleegd op 26 februari 2025); NOS, 'Ministers: verbod gezichtsbedekkende kleding bij demo's moet goed afgebakend zijn', 22 januari 2025, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2552859-ministers-verbod-gezichtsbedekkende-kleding-bij-demo-s-moet-goed-afgebakend-zijn> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

⁹¹ Nu.nl, 'Kritiek groeit op Wilders na uitspraak over protesten: 'Demonstreren is een grondrecht'', 8 oktober 2024, beschikbaar op nu.nl/politiek/6330950/kritiek-op-wilders-groeit-na-uitspraak-over-protesten-demonstreren-is-grondrecht.html (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁹² FRA, 2024, 'Fundamental Rights Report 2024', beschikbaar op fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf (geraadpleegd op 27 mei 2025), p. 66 en 67.

⁹³ AT5, 'Is het demonstratierecht in Amsterdam nog gewaarborgd?', 6 december 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229896/is-het-demonstratierecht-in-amsterdam-nog-gewaarborgd (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁹⁴ Parool, 'Ombudsman start onderzoek naar demonstratierecht: 'je kunt niet eindelijk verbieden en verplaatsen'', 6 december 2024, beschikbaar op parool.nl/nederland/ombudsman-start-onderzoek-naar-demonstratierecht-je-kunt-niet-eindelijk-verbieden-en-verplaatsen-b14df100c/ (geraadpleegd op 26 februari 2025).

5.2. Aanleiding: incidenten rondom voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv

106. Hieronder volgt een beschrijving van de incidenten rondom de voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv. Amnesty Nederland c.s. heeft voor de beschrijving van de gebeurtenissen in deze sectie vooral geput uit: de Raadsbrief van de Amsterdamse driehoek van 11 november 2024,⁹⁵ een door de NRC op 28 december 2024 gepubliceerde uitvoerige reconstructie van de gebeurtenissen, waarvoor veel secundaire bronnen zijn gebruikt,⁹⁶ het evaluatierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 juni 2025⁹⁷ en het evaluatierapport in opdracht van de Amsterdamse driehoek door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement ('COT') uit juni 2025⁹⁸. Daarnaast heeft Amnesty Nederland c.s. zich gebaseerd op verschillende nieuwsartikelen.

5.2.1. De aanloop

107. In Amsterdam wordt al jaren veel gedemonstreerd rond de situatie in Israël en Palestina. Vanaf oktober 2023 en de genocide in Gaza nam dat alleen nog maar toe. Er waren enkele demonstraties die steun betuigden met Israël of de Israëlische slachtoffers van de aanval van Hamas in 2023. Er waren veel antigenocidedemonstraties,⁹⁹ ook door mensen van de Palestijnse gemeenschap.¹⁰⁰
108. Op 7 november 2024 stond er in de Johan Cruijff ArenA in Amsterdam om 21:00 uur een voetbalwedstrijd gepland tussen de Amsterdamse voetbalclub Ajax en de Israëlische voetbalclub Maccabi Tel Aviv. De actiegroep Week 4 Palestine kondigde voor 7 november 2024 een demonstratie aan naast de ArenA en stuurde een kennisgeving daarvan aan de Burgemeester.¹⁰¹ De demonstranten gaven aan het, gezien de situatie in Gaza, 'immoreel en onacceptabel' te vinden dat de Israëlische club welkom was in de Europese competitie terwijl Russische clubs geweerd werden.¹⁰²

⁹⁵ **Productie 10:** Raadsbrief 'Geweld in Amsterdam rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv', 11 november 2024 ('Raadsbrief 11 november 2024').

⁹⁶ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 9.

⁹⁷ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Tussen Voorzien en Onvoorzien, de aanpak van de ongeregelde heden in Amsterdam op 7 en 8 november 2024: voorbereiding en optreden in beeld', rapport van 16 juni 2025 ('Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025').

⁹⁸ **Productie 13:** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025

⁹⁹ Zie, o.a. de berichtgeving op AT5 over alle demonstraties rond dit onderwerp, beschikbaar op <https://www.at5.nl/zoek/demonstratie%20palestina%20israel> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

¹⁰⁰ O.a. vanuit de organisatie Kolna Falasteen, beschikbaar op <https://www.instagram.com/kolna.falasteen/?hl=en> (geraadpleegd op 12 maart 2025).

¹⁰¹ Parool, 'Pro-Palestina demonstratie bij Amsterdam Arena aangekondigd tegen Israëlische tegenstander', 4 november 2024, beschikbaar op parool.nl/nederland/pro-palestinademonstratie-bij-arena-aangekondigd-tegen-israelische-tegenstander-ajax-f-side-gaat-ingrijpen~b08f1cf4/ (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁰² Parool, 'Halsema verplaatst pro-Palestijnse demonstratie van Johan Cruijff Arena tijdens Ajax-Maccabi Tel Aviv', 6 november 2024, beschikbaar op parool.nl/amsterdam/halsema-verplaatst-pro-palestijnse-demonstratie-bij-johan-cruijff-arena-tijdens-ajax-maccabi-tel-aviv~be21bfa08/ (geraadpleegd op 26 februari 2025); Parool, 'Pro-Palestinademonstratie bij Amsterdam Arena aangekondigd tegen Israëlische tegenstander', 4 november 2024, beschikbaar op parool.nl/nederland/pro-palestinademonstratie-bij-arena-aangekondigd-tegen-israelische-tegenstander-ajax-f-side-gaat-ingrijpen~b08f1cf4/ (geraadpleegd op 26 februari 2025).

109. De Burgemeester legde op 6 november 2024 een beperking op aan die demonstratie van 7 november 2024 en verplaatste die naar een kilometer verder aan het Anton de Komplein.¹⁰³
110. De supporters van Maccabi Tel Aviv bestaan, net als bij veel clubs in het betaald voetbal, uit zowel gematigde supporters als een harde kern, de ‘ultra’s’.¹⁰⁴ De harde kern van Maccabi Tel Aviv is zeer politiek en heeft zich vaker schuldig gemaakt aan racisme, aldus de in het NRC geciteerde deskundige James Montague:

„Dood aan de Arabieren”, zoals Maccabi-fans ook zongen in Amsterdam, is een terugkerende boodschap. (...)

De verharding is niet alleen verbaal, maar ook fysiek, ziet Montague. Hij verwijst naar een voorval van vier jaar geleden, toen een groep (...) Maccabi-fans in Tel Aviv betogers aanviel die demonstreerden tegen de regering van premier Benjamin Netanyahu. Bij een Europese uitwedstrijd tegen Olympiakos in Athene, dit jaar maart, sloegen aanhangers van Maccabi een man het ziekenhuis in, volgens Griekse media omdat hij een Palestijnse vlag droeg.”¹⁰⁵

De ultra’s zetten ook in op het provoceren van anderen, volgens Montague:

‘Voor ultra’s hóórt provoceren bij de trip. „Je wilt de stad overnemen: vlaggen stelen, andere fans stangen, elkaar uitdagen, krijgsliederen. Dat gedrag kun je afkeuren, maar het is niet ongebruikelijk en onderdeel van deze wereld. In het basketbal gebeurt dit ook.”’¹⁰⁶

111. De Amsterdamse driehoek (Burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie) bekeek in de aanloop naar de wedstrijd alle scenario’s, en onderzocht onder andere of de Maccabi-supporters gewerd moesten en konden worden. Er was volgens de driehoek, vanuit openbare orde en (veiligheids-) dreigingsperspectief, geen reden noch een juridische grondslag om de Maccabi-supporters te weren of de wedstrijd te verbieden. Dit blijkt onder andere uit de Raadsbrief van de Amsterdamse driehoek van 11 november 2024.¹⁰⁷
112. De Inspectie Justitie en Veiligheid geeft in het evaluatierapport over de gebeurtenissen aan dat de oorlog in Gaza wel een extra dimensie toevoegde aan de veiligheidsinschatting rond de wedstrijd:

‘De oorlog in Gaza voegt een extra dimensie toe aan de veiligheidsinschatting die verder gaat dan alleen de wedstrijd zelf. Dat het Palestijns-Israëliëse conflict ook invloed heeft op de sfeer rondom wedstrijden bleek al eerder op 7 maart 2024. Toen speelde Maccabi Tel Aviv in Griekenland tegen Olympiakos [sic], waarbij voorafgaand aan de wedstrijd diverse incidenten plaatsvonden tussen supporters van Maccabi Tel Aviv en pro-Palestina aanhangers. Dit

¹⁰³ Parool, ‘Halsema verplaatst pro-Palestijnse demonstratie van Johan Cruijff Arena tijdens Ajax-Maccabi Tel Aviv’, 6 november 2024, beschikbaar op parool.nl/amsterdam/halsema-verplaatst-pro-palestijnse-demonstratie-bij-johan-cruijff-arena-tijdens-ajax-maccabi-tel-aviv-be21bfa08/ (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁰⁴ **Productie 14:** NRC, ‘De fanatieke aanhang van Maccabi Tel Aviv is in rap tempo rechtser geworden’, 13 november 2024.

¹⁰⁵ **Productie 14:** NRC, ‘De fanatieke aanhang van Maccabi Tel Aviv is in rap tempo rechtser geworden’, 13 november 2024. Amnesty heeft de term ‘fanatiek’ uit het citaat verwijderd omdat Amnesty zich richt op het beschrijven van het specifieke rechten-ondermijnend gedrag van bepaalde groepen (en dus over het algemeen het gebruik van pejoratieve labels zoals ‘fanatiek’ vermijdt).

¹⁰⁶ **Productie 14:** NRC, ‘De fanatieke aanhang van Maccabi Tel Aviv is in rap tempo rechtser geworden’, 13 november 2024.

¹⁰⁷ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024.

*benadrukte het belang van een zorgvuldige veiligheidsanalyse voor de wedstrijd in Amsterdam, aldus direct betrokkenen.*¹⁰⁸

113. In de nacht van woensdag 6 op donderdag 7 november 2024 vonden verschillende incidenten plaats. In de stad liepen supporters van voetbalclubs Maccabi, Fenerbahçe en Ajax. Er verschenen op sociale media berichten met agressie en dreiging jegens de Maccabi-supporters. De politie is ingezet op specifieke signalen.¹⁰⁹

114. Bij de Johan Cruijff ArenA werd graffiti gespoten en was een klein protest:

'Rond 23.00 uur worden bij de Johan Cruijff Arena pro Palestijnse teksten met graffiti gespoten. De politie verricht 4 aanhoudingen. Enige tijd later wordt gemeld dat er bij de ArenA 10 pro-Palestina activisten een diaprojector op de ArenA richtten en aan het filmen zijn. Het zou gaan om de tekst 'Fuck F-side'. De projectie zou volgens de melder meteen online gezet worden.

*Om 0.30 uur zijn alle 10 personen vertrokken. Aan 2 personen is een 24-uursverbod uitgereikt.*¹¹⁰

115. Volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid begon de sfeer in het centrum van Amsterdam op 6 november 2024 in de vooravond grimmiger te worden. Er was een dagelijkse demonstratie voor Palestina op het Stationsplein in Amsterdam, waarbij er tussen de demonstranten en Maccabi-supporters scheldpartijen en provocaties uitgewisseld werden:

*'In de vooravond begint de sfeer grimmiger te worden. Er zijn zo'n 2.500 Maccabi-supporters in de stad aanwezig. Onder hen een groep van 500-800 risico-supporters van de Maccabi-ultra's. Rond 21.00 uur voorkomt de politie een confrontatie tussen pro-Palestina-activisten en Maccabi-supporters op het Stationsplein, waar de dagelijkse pro-Palestina demonstratie plaatsvindt. Pro-Palestina-activisten en Maccabi-supporters schelden elkaar uit en provoceren elkaar. Er volgen meerdere opstootjes waar de twee groepen bij betrokken zijn.'*¹¹¹

116. Volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid escaleerde de situatie op 6 november 2024 na 23:00 uur. Groepen van 'zowel Maccabi-supporters als Palestina-aanhangers' raakten met elkaar in gevecht:

*'Na 23.00 uur escaleert de situatie. Rond 23.30 uur worden door de politie op het Damrak opstootjes waargenomen, waarbij Maccabi-supporters betrokken zijn. Op camerabeelden is te zien dat er gevechten plaatsvinden rond restaurants en fastfoodketens. Er worden gewonde Maccabi-supporters door de politie aangetroffen. Op verschillende social media verschijnen berichten met agressie en dreiging jegens Maccabi-supporters. De politie monitort informatie en ziet een toename van berichtenverkeer. De politie is volop aanwezig om de situatie onder controle te houden en verdere escalatie te voorkomen maar kan niet verhinderen dat groepen relschoppers van zowel de Maccabi-supporters als Palestina-aanhangers met elkaar in gevecht raken.'*¹¹²

117. De Inspectie Justitie en Veiligheid constateerde dat Maccabi-supporters vervolgens taxi's aanvielen met hun riem en scooterrijders met hangsloten:

'Enkele van de supporters dragen gezichtsbedekking, roepen anti-Palestijnse uitingen en vallen mensen lastig. De groep splitst zich vervolgens op. Een deel verplaatst zich richting Centraal

¹⁰⁸ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 17.

¹⁰⁹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 4.

¹¹⁰ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 4.

¹¹¹ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 28.

¹¹² **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 29.

Station en het Spui, een ander deel richting de Wallen. In het meldkamerverslag van 00:32 uur staat:

'Groep lijkt steeds groter te worden. Zingen leuzen en vallen mensen lastig'

Om 00:39 uur stelt de politie vast:

'Er gaat wel een deel richting de Wallen, zeker ook een deel harde kern, mogelijk krijgen we hier vannacht nog mee te maken.'

*Van de groep die over het Rokin loopt, doet een aantal personen hun riem af en vallen hiermee taxi's aan. Een politievoertuig signaleert dit. Ook worden met hangsloten scooterrijders aangevallen. De politie gaat in groten getale (ook bijstand en de KMar) ter plaatse om de rust te herstellen. Daarbij zet de politie ook ordebussen in.'*¹¹³

118. Naast het aanvallen van taxi's trokken Maccabi-supporters op twee plaatsen een Palestijnse vlag van een gevel.¹¹⁴ Ook richtten zij vernielingen aan en vonden er verschillende opstootjes plaats.¹¹⁵ De Gemeente zelf gaf onder andere de volgende feiten weer:

'Rond middernacht wordt het onrustig op het Rokin. Een groep van ongeveer 50 Maccabi supporters trekt aan een Palestina-vlag die aan een gevel hangt. Enkele personen dragen gezichtsbedekking. De groep lijkt zich op te splitsen en loopt richting CS en het Spui en een ander gedeelte zou richting de Wallen gaan. Er worden leuzen geroepen. Van de groep die over het Rokin loopt, heeft een aantal personen de riem afgedaan. Hiermee is een taxi aangevallen. Elders op het Rokin worden vernielingen aan taxi's aangericht. Dit wordt gesignaleerd vanuit één politievoertuig, waarop diverse eenheden, ook KMAR en eenheden van buiten de regio worden gevraagd ter plaatse te gaan. Op het moment dat zij ter plaatse komen zijn de hooligans niet meer aanwezig.

*- De politie ziet dat er online oproepen verschijnen aan taxichauffeurs om zich te mobiliseren. De taxichauffeurs gaan richting het Holland Casino aan het Max Euweplein waar zich op dat moment 400 Israëlische supporters bevinden. Deze supporters bevinden zich daar al enkele uren. Politie heeft supporters uit het casino naar buiten begeleid en met ordebussen is een grote confrontatie tussen groepen voorkomen. Rond het casino is daarna nog sprake van relatief kleine opstootjes tussen verschillende groepen.'*¹¹⁶

119. Een onderzoeksteam van NRC reconstrueerde de gebeurtenissen in aanloop naar en na afloop van de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv. NRC publiceerde op 28 december 2024 deze uitvoerige reconstructie.¹¹⁷ Zo wordt vermeld dat bij het aftrekken van de Palestijnse vlag van een pand in het centrum de Maccabi-supporters *'Fuck you Palestine'* riepen.¹¹⁸ Een taxichauffeur die de groep hierop aansprak werd vervolgens door Maccabi-supporters belaagd. Ze probeerden zijn raampje omlaag te trekken en schopten tegen zijn taxi.¹¹⁹ Ook mishandelden, volgens deze reconstructie, de

¹¹³ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 30.

¹¹⁴ Zie, o.a., Middel East Eye, 'Maccabi Tel Aviv hooligans tear down Palestinian flags from homes in Amsterdam', 8 november 2024, [youtube.com/watch?v=7xLpXuZjlvI](https://www.youtube.com/watch?v=7xLpXuZjlvI); Raadsbrief 'Geweld in Amsterdam rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv', 11 november 2024, productie 6, p. 4.

¹¹⁵ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 4.

¹¹⁶ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 4.

¹¹⁷ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024.

¹¹⁸ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 9 ev.

¹¹⁹ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 9.

Maccabi-supporters een burger met een riem nadat deze een taxi in gevlucht was, en probeerden ze hem uit de taxi te trekken.¹²⁰

120. Taxichauffeurs appten elkaar over deze aanvallen en stuurden de beelden ervan aan elkaar door.¹²¹ Een groep Maccabi-supporters vluchtte die nacht voor mensen die hen achternazaten; tweehonderd supporters schuilden in het Holland Casino.¹²² De politie raadde hen aan geen taxi's te nemen en in kleine groepen terug te gaan naar het hotel.¹²³

121. In een van de appgroepen van taxichauffeurs werd door iemand gedeeld:

*'[M]orgen na de wedstrijd in de nacht deel 2 joden jacht.'*¹²⁴

122. Er waren ook nog andere, volgens de Gemeente 'kleine opstootjes' die avond:

*'Andere Maccabi-fans worden die nacht opgejaagd door jongens en mannen in taxi's en op scooters. Een kwartier na sluiting van het casino raakt een Israëliër te water in de Keizersgracht – een kwartier lopen van het casino. Onduidelijk is of hij is geduwd. Filmende mannen op de kade willen dat hij 'free Palestine' roept, dan pas zullen ze weggaan. Een paar minuten later stopt zeker één taxi langs de Amstel, tegenover de Stopera. Een groepje mannen springt eruit, begint twee Israëliëse mannen te slaan en te schoppen, en pakt een paspoort en telefoon af. „Palestine!”, roept één van de daders. „Kleine opstootjes”, noemt de gemeente ze later in een feitenrelaas.'*¹²⁵

123. Nog voor de wedstrijd begon, leidde de aanwezigheid van Maccabi-supporters in Amsterdam dus al tot spanningen.

124. Het COT schrijft dat er na 01:30 uur sprake was van een beheersbare situatie en operationele rust. Wel kwamen er veel meldingen binnen die loos alarm bleken te zijn:

*'Na ongeveer anderhalf uur (rond 01:30 uur) ontstaat een beheersbare situatie en keert de operationele rust in de stad terug. Het aantal meldingen blijft echter hoog. Alle meldingen die binnenkomen krijgen aandacht. Het merendeel blijkt loos alarm of er was inmiddels op de melding geacteerd.'*¹²⁶

125. De Inspectie Justitie en Veiligheid constateerde dat de politie de groepen in de binnenstad monitorde, geen strafbare feiten waarnam en dat het omstreeks 04:00 uur weer relatief rustig was en dat de politie afschaalde:

'De politie monitort groepen in de binnenstad en ziet dat het weliswaar onrustig is met 'rennende mensen, taxi's en scooters', maar ziet geen strafbare zaken.'

¹²⁰ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 8-9.

¹²¹ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 10.

¹²² **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 11-12.

¹²³ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 12.

¹²⁴ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 13.

¹²⁵ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 13.

¹²⁶ **Productie 13:** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025, p.7.

‘veel taxi’s, veel scooters, er gebeurt een hoop hier op de Keizersgracht. rennen ook mensen. kan er mijn vinger niet op leggen, zie geen strafbare dingen’.

Omstreeks 04:00 uur is het relatief rustig en schaalde de politie af.¹²⁷

5.2.2. De dag van de wedstrijd, 7 november 2024

126. Op de dag van de wedstrijd, 7 november 2024, besprak de Amsterdamse driehoek in een extra ingelaste vergadering de situatie en zijn zorgen over de agressie van de Maccabi-supporters en de reactie van taxichauffeurs daarop.¹²⁸

127. Er was in de middag veel politie-inzet, juist op de plekken die door de overheid als risicolocatie waren aangemerkt. Volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid bleek deze strategie goed te werken: de opstootjes en gewelddadigheden waren te overzien en werden in de kiem gesmoord:

‘De strategie van robuust aanwezig zijn op bekende (risico)locaties om confrontaties te voorkomen of direct te beëindigen, werkt goed zo wordt in de tweede stafbriefing van de SGBO om 17:00 uur aangegeven. Dat wil zeggen dat de politie aanwezig is op de vooraf bekende (risico)locaties om confrontaties te voorkomen of direct te beëindigen. Door direct te anticiperen hoopt men mogelijke gewelddadigheden in de kiem te smoren. Dat lukt -zo blijkt uit de feiten- op dat moment goed; er zijn opstootjes en gewelddadigheden maar het is te overzien.’¹²⁹

128. Om 17:30 uur die dag liepen zo’n 1000 Maccabi-aanhangers van het centrum naar het Centraal Station om richting de wedstrijd te vertrekken. Tijdens deze optocht werden racistische leuzen geroepen, zoals:

“Het IDF zal winnen, fuck de Arabieren’ verwijzend naar de oorlog in Gaza.”¹³⁰

129. NRC schreef hierover:

‘Zo legt de geel-blauwe menigte langzaam en onder veel vuurwerkgeknal en gezang- refrein: Fuck the Arabs- de zevenhonderd meter tot het metrostation af.’¹³¹

130. Rond aanvang van de wedstrijd vond de eerdergenoemde demonstratie op het Anton de Komplein plaats. De politie begeleidde de demonstranten, die protesteerden tegen de aanwezigheid van Maccabi Tel Aviv in Amsterdam, naar het Anton de Komplein, dat zich op ongeveer een kilometer afstand van de ingang van het voetbalstadion bevindt.¹³² Mensen in het zwart met gezichtsbedekking gooiden vuurwerkbommen op het plein en probeerden dichterbij de Johan Cruijff ArenA te komen.¹³³ Vanuit de andere kant probeerden ultra’s van Ajax de demonstranten te bereiken.¹³⁴ De politie had veel werk aan het voorkomen van confrontaties tussen verschillende groepen, maar slaagde hier volgens de Gemeente wel in. De gevreesde confrontatie tussen

¹²⁷ Productie 12: Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 31.

¹²⁸ Productie 10: Raadsbrief 11 november 2024, p. 4.

¹²⁹ Productie 12: Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 34.

¹³⁰ Productie 15: NRC, ‘Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij’, 10 november 2024.

¹³¹ Productie 11: NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p. 15.

¹³² Productie 10: Raadsbrief 11 november 2024.

¹³³ Productie 11: NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p. 16.

¹³⁴ Productie 11: NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p. 16.

voetbalsupporters en demonstranten bleef uit.¹³⁵ Tegen 23:00 uur op 7 november 2024 was de situatie rond het stadion volgens de politie weer rustig.¹³⁶

131. De voetbalwedstrijd zelf verliep rustig, ook de uitstroom uit het stadion ‘verloopt goed’.¹³⁷ Dit op het verstoren van de herdenking van de slachtoffers van overstromingen in Valencia eind oktober (door een deel van de Maccabi-supporters) en het uit het stadion zetten van twee Ajax-fans vanwege ‘duidelijk zichtbare Palestijnse uitingen’ na.¹³⁸

5.2.3. De nacht die volgde op de wedstrijd, 7 op 8 november 2024

132. Na afloop van de wedstrijd was de inzet van de politie gericht op het ‘gescheiden houden van grote groepen en het voorkomen van confrontaties’.¹³⁹ In het centrum liep een grote groep Maccabi-supporters, waarvan een deel stokken meedroeg en vernielingen pleegde.¹⁴⁰
133. Een groep Maccabi-supporters stak vanaf 00:45 uur rond het Centraal Station vuurwerk af en gooide voorwerpen (palen, stenen en planken) naar de politie.¹⁴¹ De Maccabi-supporters vielen ook een aantal Amsterdammers aan.¹⁴²
134. De groep trok verder door de stad en bleef agressief:

‘Op de kruising van de Nieuwezijds Voorburgwal en de Paleisstraat verschijnt meer politie. Het tijdstip van dat moment is niet duidelijk. „Het ziet er levensgevaarlijk uit. Ze staan met ijzeren pijpen en stokken, zegt Bender. Er gaat een harde vuurwerkknal af. Rook stijgt op in de straat.

Een bewoonster van de Paleisstraat met een poster met ‘Free Palestine’ vertelt dat er op dat moment zo’n veertig supporters voor haar huis stonden: „Ze bonkten tegen mijn voordeur, alsof ze met hun heup ertegenaan ramden. Ik vond het doodeng en was bang dat ze erdoorheen zouden beuken.’ De vrouw wil anoniem blijven, haar naam is bekend bij de redactie. De hooligans schreeuwden en scandeerden Hebreeuwse leuzen. Toen ze door haar raam keek, begonnen ze tegen haar te schreeuwen.’¹⁴³

¹³⁵ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 5; Zie ook: **Productie 11:** NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p.16.

¹³⁶ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 5.

¹³⁷ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 5.

¹³⁸ **Productie 11:** NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p. 17.

¹³⁹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6.

¹⁴⁰ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6.

¹⁴¹ **Productie 15:** NRC, ‘Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij’, 10 november 2024.

¹⁴² **Productie 15:** NRC, ‘Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij’, 10 november 2024; Zeteo, ‘EXCLUSIVE: Dutch Photographer Reveals How the Media ‘Changed the Whole Narrative’ On Israeli Hooligans’, 13 november 2024, beschikbaar op zeteo.com/p/exclusive-media-spun-amsterdam-attacks (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁴³ **Productie 15:** NRC, ‘Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij’, 10 november 2024.

135. In de vroege uren van 8 november 2024 vielen kleine groepen verspreid door de binnenstad en aangrenzende buurten, in zogenaamde ‘hit and run’-acties mensen aan, omdat ze Israëliër of Maccabi-aanhanger zouden zijn.¹⁴⁴

136. Op sociale media en later in de reguliere media verschenen heftige beelden:

‘Video’s op sociale media laten zien hoe mensen die al op de grond liggen meerdere keren worden nagept en achtergelaten. Anderen worden uitgescholden voor ‘hoerenjong’, er wordt kreten geroepen als ‘Fuck Israël’ en een slachtoffer wordt gedwongen om ‘Free Palestine’ te roepen.

Op een andere video is te zien hoe iemand die wordt aangevallen, roept dat hij niet Joods is. Vervolgens krijgt hij een klap tegen zijn hoofd en valt hij op de grond. Een ander moet zijn paspoort laten zien om te bewijzen dat hij niet Israëlisch is. Als blijkt dat dat zo is, laten zijn belagers hem weer gaan.’¹⁴⁵

137. De Inspectie Justitie en Veiligheid beschrijft dat het in de vroege uren van 8 november 2024, vooral tussen 00:00 uur en 01:30 uur, misging. De politie had moeite op de situatie te reageren:

‘Om 00.04 uur ontvangt de politie de eerste melding van een mishandeling op de Damstraat. Getuigen melden dat een Israëlische persoon is aangevallen. In de uren die volgen, lopen de spanningen verder op.’

(...)

‘Tijdens een stafwisseling om 00.15 uur wordt vastgesteld dat er een structureel patroon zichtbaar wordt: kleine groepjes aanvallers zoeken doelbewust geïsoleerde individuen op, mishandelen hen en verdwijnen razendsnel. De politie ondervindt grote moeilijkheden bij het effectief reageren op deze dynamische situatie.’¹⁴⁶

138. De politie paste de strategie aan. En vanaf 01:30 uur nam het aantal incidenten af. De Inspectie Justitie en Veiligheid schrijft daarover:

‘Vanaf 01.24 uur nemen de meldingen van aanvallen af, maar de angst onder Joodse bewoners van Amsterdam en toeristen blijft hoog. Er komen meerdere meldingen binnen van personen die zich onveilig voelen en hun hotel niet durven verlaten. Sommigen melden dat zij worden opgewacht door groepjes mannen, terwijl anderen aangeven geen taxi te durven nemen.

In het journaal van de AC is te lezen dat het om 01:30 uur nog onrustig is maar de situatie meer beheersbaar lijkt te worden:

‘Beeld stad nog onrustig, doch lijkt de onrust iets af te nemen.’¹⁴⁷

139. Ook volgens de Gemeente nam vanaf 01:30 uur op 8 november 2024 het aantal meldingen van geweld in de openbare ruimte snel af:

‘Vanaf 01.30 uur neemt het aantal meldingen over straatgeweld snel af. - Rond die tijd wordt duidelijk dat er veel angst is bij Israëlische supporters in de hotels waar zij verblijven. De politie ontvangt berichten van hotels met Israëlische supporters waar een grote groep mensen voor de

¹⁴⁴ **Productie 10: Raadsbrief** 11 november 2024, p. 6.

¹⁴⁵ NOS, ‘Geschopt, geslagen en opgejaagd, hoe het misging in Amsterdam’, vrijdag 8 november 2024, beschikbaar op nos.nl/artikel/2543763-geschopt-geslagen-en-opgejaagd-hoe-het-misging-in-amsterdam (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁴⁶ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 41.

¹⁴⁷ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 41.

*deur staat om hen op te wachten en van mensen die zich uit angst opsluiten in hun hotelkamer. De politie volgt de meldingen op, maar vindt nauwelijks tot geen mensen die dreigend voor de deur staan. De Israëlische ambassadeur neemt contact op met de burgemeester. Hij geeft aan dat er bij verschillende hotels grote zorgen zijn over de veiligheid.*¹⁴⁸

140. NRC schreef:

*'En dan, rond kwart voor twee, is het ineens rustig in de stad. Alsof het een gewone donderdagnacht is.'*¹⁴⁹

141. Nadat de politiechef en de hoofdofficier van justitie de meldingen hadden nagetrokken, kwam de Amsterdamse driehoek tot de conclusie dat het beeld op straat weer rustig was en dat de politie-inzet enigszins kon worden afgeschaald. Dit volgt uit de NRC-reconstructie en uit de Raadsbrief:

*'De stad is rustig, een half uur later [na 03:00] zullen de politiemensen worden bedankt en mogen de meesten naar huis.'*¹⁵⁰

*'Direct daarna [rond 03.00 uur] komt de driehoek bijeen (...) inmiddels is het beeld op straat rustig. De driehoek gaat ook akkoord met het enigszins afschalen van de politie-inzet. (...) om 06.00 uur hebben de burgemeester en ambassadeur weer contact (...), Direct daarna komt de driehoek opnieuw bijeen. Het beeld is dat het op dat moment rustig is in de stad.'*¹⁵¹

142. Volgens de Burgemeester waren er in die nacht zeventien 112-berichten 'gerelateerd aan' Maccabi-supporters.¹⁵² Aan al deze berichten is opvolging gegeven door de politie; vijf personen zijn in het ziekenhuis opgenomen.¹⁵³ In de reconstructie beschrijft NRC zeven verschillende incidenten waarbij Maccabi-fans, of mensen van wie de belagers denken dat ze Maccabi-fans zijn, zijn aangevallen, achtervolgd en mishandeld.¹⁵⁴

143. Door de Gemeente en de politie zijn de ziekenhuizen gebeld en volgens de reconstructie van NRC waren er zes gewonde Israëliërs; de zwaarste verwonding was een gebroken been.¹⁵⁵

144. In een interview in *de Volkskrant*, van 14 december 2024, zei de Burgemeester:

'Van de politie, die massaal aanwezig was, hoorde Halsema dat er 'een aantal gruwelijke incidenten' had plaatsgevonden. Details kreeg ze nog niet. Ze vroeg om informatie over meldingen bij het noodnummer (11 stuks), om het aantal ambulanceritten (2) en het aantal

¹⁴⁸ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6.

¹⁴⁹ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 24.

¹⁵⁰ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 28.

¹⁵¹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6-7.

¹⁵² AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025) rond minuut 6.00. De Burgemeester licht de precieze aard en omstandigheden van deze incidenten niet verder toe; **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 28.

¹⁵³ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025) rond minuut 6.00; **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 28.

¹⁵⁴ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 22-23.

¹⁵⁵ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 28.

ziekenhuisopnamen (5, 'waarbij de zwaarste verwonding op dat moment een gebroken been was'). Tegen 3 uur leek de rust in de stad teruggekeerd.¹⁵⁶

5.2.4. Beeldvorming wijkt af van feitelijke situatie

145. Vanaf 02:00 uur in de nacht van 7 op 8 november 2024 begon, aldus de Inspectie Justitie en Veiligheid, de beeldvorming online af te wijken van de feitelijke situatie in de stad:

'Vanaf 02:00 uur: Beeldvorming wijkt af van feitelijke situatie

Hoewel uit de documenten en interviews met direct betrokkenen blijkt dat de gewelddadigheden na 01:30 uur significant afnemen, zijn het vooral de beelden die via social media, (buitenlandse) radio en televisie worden verspreid die het beeld van aanhoudende chaos versterken. Deze beelden — vaak zonder context en herhaald verspreid — dragen bij aan een gevoel van onveiligheid en maken het lastig om feit en beleving van elkaar te scheiden. Terwijl de politie op dat moment denkt aan afschalen (veel van de mensen op straat zijn al meer dan 15 uur in touw) bestaat het beeld dat er nog overal gevochten wordt. Het SGBO is in deze fase vooral bezig met het managen van de beeldvorming en het terugbrengen van het beeld over de situatie tot realistische proporties. Eén van de betrokkenen zegt hierover:

*'Er kwamen ook veel melding (...) dat er zaken mis waren bij hotels. Daar is de politie allemaal naar toe gegaan. Bij geen van de meldingen bleek er iets aan de hand te zijn. Dat is de chaos.'*¹⁵⁷

146. Dit is ook wat het COT beschrijft: de situatie in de stad was beheersbaar en de rust keerde na 01:30 uur terug, maar de meldingen bleven nog komen; die betroffen loos alarm of het zich onveilig voelen:

*'Het beeld in de kern-SGBO is dat de situatie beheersbaar wordt en de rust in de stad terugkeert. Op sociale media bestaat echter een beeld dat het aantal incidenten aanhoudt. Vanaf 01:24 uur ontvangt de politie geen meldingen meer van aanvallen. Tegelijkertijd ontvangt de politie nog wel meldingen die wijzen op onrust en gevoelens van onveiligheid. Maccabi-supporters maken meldingen en ook komen meldingen vanuit de Joodse gemeenschap binnen. De meldingen gaan onder andere over het niet durven nemen van een taxi, het onveilig voelen in een hotel of bang zijn om te worden opgewacht. Ook komen meldingen binnen bij de politie over vermeende vermissingen, omdat bijvoorbeeld familieleden hun naasten niet kunnen bereiken. De politie start hier een onderzoek naar, maar heeft zelf geen informatie die wijst op ontvoeringen of gijzelingen. Alle binnengekomen 112-meldingen loopt de politie uit. De meldingen over onveiligheidsgevoelens staan in contrast met het beeld op straat en de informatie die de politie ontvangt. Het is voorstelbaar dat het sterke gevoel van onveiligheid en de gespannen sfeer in de stad bijdroegen aan het aantal meldingen.'*¹⁵⁸

147. NRC schreef in de reconstructie:

'Als het stof is neergedaald, zal blijken dat de zwaarste tijdingen geen feitelijke basis hadden.'

¹⁵⁶ Volkskrant, 'Het antisemitisme verwijt wordt nu ook gebruikt door politici die niet terugdeinzen voor andere vormen van racisme', 14 december 2024, beschikbaar op volkskrant.nl/binnenland/halsema-het-antisemitisme-verwijt-wordt-nu-ook-gebruikt-door-politici-die-niet-terugdeinzen-voor-andere-vormen-van-racisme~b897d7c0/ (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁵⁷ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 42.

¹⁵⁸ **Productie 13:** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025, p. 25.

5.2.5. (Inter)nationale druk

148. In de loop van de nacht van donderdag 7 november 2024 op vrijdag 8 november 2024 ontving de Burgemeester veel berichten van bezorgde Joodse en Israëlische organisaties en personen.¹⁵⁹ Er werd gesproken over een 'geplande antisemitische hinderlaag', gijzelingen en vermissingen.¹⁶⁰ Ook de Israëlische ambassadeur en de Israëlische president namen contact op met de Nederlandse autoriteiten.
149. De Burgemeester hield de Israëlische ambassadeur op de hoogte van de maatregelen om Israëlische burgers in Amsterdam te beschermen.¹⁶¹ Rond 02:45 uur meldde de ambassadeur dat leden van de Israëlische regering van plan waren naar Nederland te komen.¹⁶²

NRC schreef daarover:

*'Als de ambassadeur heeft opgehangen, realiseert Halsema zich dat de dreiging in de stad misschien wel voorbij is, maar dat zich nu een internationale storm aandient.'*¹⁶³

150. De Burgemeester belde daarop met de NCTV en minister Van Weel. Om 07:00 uur in de ochtend van vrijdag 8 november 2024 belde zij ook met de minister-president. De Burgemeester vertelde dat het beeld dat door de Israëlische president was neergezet 'sterk contrasteert met wat zij heeft gehoord'. Maar de deelnemers aan dit overleg kwamen tot de conclusie dat 'het niet verstandig en niet zinvol is om het frame van Netanyahu – het is antisemitisme, het zijn 'Arabieren', het is de global intifada – tegen te spreken'. De feiten zouden daarvoor te dicht bij het frame liggen.¹⁶⁴
151. De Gemeente stelde er 'alles aan [te doen] supporters die terug willen vliegen naar Israël, eventueel met het door Israël gestuurde vliegtuig, zo goed mogelijk [te] faciliteren om dit veilig te kunnen doen'.¹⁶⁵ De Gemeente meldde ook dat 'naar aanleiding van de gebeurtenissen (...) een bijeenkomst [is georganiseerd] met de Joodse en Israëlische gemeenschap'.¹⁶⁶
152. Op vrijdag 8 november 2024 was er veel ophef in de media en de politiek. Die ophef richtte zich op dat moment nog enkel op de gewelddadigheden gepleegd jegens (vermeende) Israëliërs en Maccabi-supporters. Om 07:30 uur kwam de minister-president met een statement waarin hij sprak over 'onacceptabele aanvallen op Israëliërs'.¹⁶⁷

¹⁵⁹ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 26 e.v.

¹⁶⁰ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 27.

¹⁶¹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6.

¹⁶² **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 6.

¹⁶³ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 27.

¹⁶⁴ **Productie 11:** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024, p. 32.

¹⁶⁵ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 7.

¹⁶⁶ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 8.

¹⁶⁷ NOS, 'Geschopt, geslagen en opgejaagd, hoe het misging in Amsterdam', vrijdag 8 november 2024, beschikbaar op nos.nl/artikel/2543763-geschopt-geslagen-en-opgejaagd-hoe-het-misging-in-amsterdam (geraadpleegd op 26 februari 2025).

153. De Burgemeester hield een persconferentie en stelde: ‘onze stad is diep beschadigd, de Joodse cultuur is bedreigd.’¹⁶⁸ De Burgemeester gaf verder ook aan:

‘Jongens op scooters gingen kriskras door de stad op zoek naar Israëlische voetbalsupporters. Het was een hit and run. Ik snap heel goed dat dit de herinnering aan pogroms terugbrengt.’¹⁶⁹

5.2.6. Het verdere verloop van vrijdag 8 november 2024 en de dagen erna

154. In de ochtend van 8 november 2024 besloot de Amsterdamse driehoek om maatregelen te nemen om de veiligheid te waarborgen en verdere escalatie te voorkomen. De driehoek besloot ook tot het instellen van een demonstratieverbod, volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid ‘met het oog op het risico van verdere ongeregelheden’:

‘Om 08:00 uur komt de driehoek bijeen om de situatie in de stad te evalueren en maatregelen te treffen naar aanleiding van de ongeregelheden van de voorgaande avond. Tijdens dit overleg worden verschillende besluiten genomen om de veiligheid in de stad te waarborgen en verdere escalatie te voorkomen.

Eén van de eerste maatregelen is de voorbereiding van een veiligheidsrisicogebied dat de gehele stad omvat. Dit betekent dat de politie uitgebreidere bevoegdheden krijgt om preventief op te treden, waaronder het vaststellen van de identiteit van personen. Voordat dit besluit definitief wordt doorgevoerd, wordt nog een juridische toetsing uitgevoerd om te zorgen dat het juridisch houdbaar en uitvoerbaar is. Daarnaast wordt besloten om een demonstratieverbod in te stellen voor het weekend. Dit besluit wordt genomen met het oog op het risico op verdere ongeregelheden. Er wordt tegelijkertijd onderzocht wat de juridische en operationele gevolgen van zo’n verbod zijn en hoe de handhaving het beste kan worden georganiseerd.’¹⁷⁰ (onderstreping toegevoegd)

155. De Burgemeester besloot op 8 november 2024 een Noodverordening af te kondigen die in werking zou treden om 19:00 uur, met daarin een algeheel verbod op demonstraties (zie sectie 5.3).
156. De supporters van Maccabi Tel Aviv vertrokken op vrijdag 8 en zaterdag 9 november uit Amsterdam.¹⁷¹
157. NRC schreef:

‘Hoof officier De Beukelaer ziet een voordeel: hoe eerder de Maccabi-supporters weg zijn, hoe eerder de stad weer rustig is. De gemeente begeleidt de supporters die dat willen naar Schiphol.’¹⁷²

¹⁶⁸ Nu.nl, ‘Terugkijken: Persconferentie over de onrust in Amsterdam’, 9 november 2024, beschikbaar op nu.nl/312605/video/terugkijken-persconferentie-over-de-onrust-in-amsterdam.html (geraadpleegd op 27 mei 2025).

¹⁶⁹ Nu.nl, ‘Terugkijken: Persconferentie over de onrust in Amsterdam’, 9 november 2024, beschikbaar op nu.nl/312605/video/terugkijken-persconferentie-over-de-onrust-in-amsterdam.html (geraadpleegd op 27 mei 2025).

¹⁷⁰ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 44.

¹⁷¹ RTL, ‘Israëlische supporters vandaag naar huis met extra vluchten’, 9 november 2024, beschikbaar op rtl.nl/nieuws/artikel/5479636/israelische-supporters-op-sabbat-naar-huis-met-speciale-vluchten (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁷² **Productie 11:** NRC, ‘Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog’, 28 december 2024, p. 31.

158. Er kwamen op vrijdag 8 november 2024 bij de politie signalen binnen van een dreiging op een moskee en bij een Joods gebedshuis.¹⁷³ Dit laatste bleek vals alarm.
159. De organisatoren van de kleinere, soms wekelijkse, demonstraties die gepland stonden op vrijdag 8 november 2024 en in het weekend, werden door de autoriteiten benaderd en aan hen werd medegedeeld dat de demonstraties geen doorgang mochten vinden. Er stonden, voor zover Amnesty Nederland c.s. bekend, geen grote of mogelijk risicovolle demonstraties in Amsterdam gepland voor de week van 8 november tot 15 november 2024.¹⁷⁴ De Gemeente noemde dit ook niet in de Raadsbrief.¹⁷⁵
160. De Kristallnacht-herdenking bij het Muiderpoortstation werd naar binnen verplaatst. Er waren drie kransleggingen gepland op vrijdag 8 november 2024. Die vonden met politiebegeleiding en zonder problemen plaats.¹⁷⁶
161. Een Israëlische nieuwsploeg maakte op vrijdag 8 november een rapportage op het Leidseplein, het Damrak en op Plein '40-'45. Dit verliep zonder incidenten; de Gemeente meldde: 'De Israëlische nieuwsploeg heeft veilig haar werk kunnen doen'.¹⁷⁷
162. Op vrijdagavond 8 november 2024 waren er volgens de politie nog twee incidenten waarbij mensen gevraagd werd of ze Israëlisch zouden zijn. Een van die personen zou vervolgens bedreigd zijn.¹⁷⁸
163. De Gemeente trad vrijdagavond op tegen vermeende demonstraties in de stad. Op de Dam sprak de politie bij hen bekende activisten aan en wees ze op het demonstratieverbod dat sinds 19:00 uur gold. De meeste activisten gingen zelf weg, één demonstrant werd weggestuurd. Ook elders in de stad sprak de politie een groep studenten aan die demonstreerden. Het aanspreken was voldoende om de demonstratie te doen beëindigen.¹⁷⁹
164. In de nacht van vrijdag 8 november 2024 op zaterdag 9 november 2024 vonden volgens de Gemeente nog vijf incidenten plaats: een persoon zou 'antisemitisch' beledigd zijn, iemand zou geprobeerd hebben een Palestijnse vlag in brand te steken bij een gevel, iemand zou een taxi uit gezet en getrapt zijn omdat deze persoon Joods was, er zou een mishandeling hebben plaatsgevonden en een KMar-medewerker zou zijn bespuugd.¹⁸⁰
165. In het weekend na 8 november 2024 waren er volgens de politie nog verschillende dreigende berichten richting de islamitische gemeenschap: van het *doxen* van de

¹⁷³ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 8

¹⁷⁴ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024.

¹⁷⁵ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024.

¹⁷⁶ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 8.

¹⁷⁷ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 8-9.

¹⁷⁸ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 9.

¹⁷⁹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 9.

¹⁸⁰ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 8.

mensen die de Maccabi-supporters zouden hebben aangevallen tot oproepen om moskeeën aan te vallen.¹⁸¹

166. In de Raadsbrief van 11 november 2024 werden geen dreigingen of incidenten genoemd die te maken hadden met demonstraties. Wel vonden er na 9 november 2024 demonstraties plaats tegen de Eerste Noodverordening. Deze werden door de politie, in sommige gevallen met toepassing van geweld, beëindigd vanwege het demonstratieverbod (zie sectie 5.5 en 5.6).
167. De Burgemeester besloot een Tweede Noodverordening uit te vaardigen, die in werking trad op 11 november 2024 om 07:00 uur (zie sectie 5.3).
168. In de avond van 11 november 2024 braken er op Plein '40-'45 in Amsterdam Nieuw-West ongeregelde heden uit. Enkele tientallen mensen hadden zich verzameld.¹⁸² Een tram vatte vlam nadat er vuurwerk in afgestoken was en de politie werd bekogeld met stenen.¹⁸³ Volgens buurtbewoners waren de ongeregelde heden deels vandalisme en deels een reactie op wat er zich had afgespeeld in de binnenstad de dagen ervoor en de 'eenzijdige berichtgeving' daarover.¹⁸⁴ De ongeregelde heden begonnen iets na 19:00 uur en na 22:00 uur werd het, na ingrijpen van de mobiele eenheid ('ME'), weer rustiger.¹⁸⁵
169. In de dagen en weken na 7 en 8 november 2024 kwamen er meer gebeurtenissen rond de nacht van 7 op 8 november 2024 aan het licht, met name over de rol van (een deel van) de Maccabi Tel Aviv-supporters.¹⁸⁶ Maar ook over de rol van Israël in het *framen* van de gebeurtenissen en het pushen van vergelijkingen met de Kristallnacht en de Jodenvervolgingen voor en tijdens Tweede Wereldoorlog.¹⁸⁷ De Burgemeester kwam terug op haar gebruik van het woord 'pogrom'.¹⁸⁸
170. Rond de gebeurtenissen op 7 en 8 november 2024, zoals hierboven beschreven, zijn 62 mensen aangehouden, van wie 49 woonachtig in Nederland en 10 in Israël.¹⁸⁹ De politie gaf aan tienduizenden uren aan beeldmateriaal te hebben bestudeerd en 122

¹⁸¹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 9.

¹⁸² Zie, onder andere: AT5, 'Rust teruggekeerd na rellen Plein 40-45', 11 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229485/rust-teruggekeerd-na-rellen-plein-40-45-tram-in-brand-gestoken-meerdere-aanhoudingen-verricht (geraadpleegd op 27 mei 2025).

¹⁸³ Zie, onder andere: AT5, 'Vliegende stenen en in brand gestoken tram: zo sloeg de vlam in de pan op Plein '40-'45', 12 november 2024, beschikbaar op at5.nl/artikelen/229488/undefined (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁸⁴ NH, 'Buurt voelt ongemak bij rellen Plein '40-'45: 'Ze vandaliseren de buurt waar je bent opgegroeid'', 12 november 2024, beschikbaar op nhnieuws.nl/nieuws/342646/buurt-voelt-ongemak-bij-rellen-plein-40-45-ze-vandaliseren-de-buurt-waar-je-bent-opgegroeid (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁸⁵ Zie, onder andere: AT5, 'Vliegende stenen en in brand gestoken tram: zo sloeg de vlam in de pan op Plein '40-'45', 12 november 2024, beschikbaar op at5.nl/artikelen/229488/undefined (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁸⁶ Zie o.a.: **Productie 15:** NRC, 'Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij', 10 november 2024.

¹⁸⁷ Zie, o.a., Al Jazeera, 'Framing violence: How Israel shaped the narrative and its impact on Dutch politics | The Full Report', 21 januari 2025, beschikbaar op youtube.com/watch?v=rqVPNcOkErM (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁸⁸ NOS, 'Halsema zou word 'pogrom' niet opnieuw gebruiken', 17 november 2024, beschikbaar op nos.nl/nieuwsuur/artikel/2544887-halsema-zou-woord-pogrom-niet-opnieuw-gebruiken (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁸⁹ **Productie 10:** Raadsbrief 11 november 2024, p. 10.

verdachten in beeld te hebben.¹⁹⁰ Inmiddels zijn er verschillende strafzaken tegen verdachten van de gebeurtenissen in de nacht van 7 oktober 2024 op zitting geweest. Het OM heeft celstraffen geëist.¹⁹¹

5.3. Eerste en Tweede Noodverordening

171. Op 8 november 2024 werd er een Aanwijzingsbesluit ex artikel 2.6 van de Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam en artikel 151b Gemeentewet genomen, waarmee het gehele grondgebied Amsterdam tot veiligheidsrisicogebied werd verklaard. Dit gold van 8 november 2024 19:00 uur tot 11 november 2024 07:00 uur.
172. Op 8 november 2024 werd er ook een noodverordening uitgevaardigd met als titel 'Noodverordening Ongeregelheden 7 en 8 november' (**Eerste Noodverordening**).¹⁹² Deze verordening trad in werking op 8 november 2024 om 19:00 uur en zou vervallen op 11 november 2024 om 07:00 uur, tenzij de Burgemeester deze verordening voordien zou hebben ingetrokken.
173. De Burgemeester noemde in de Eerste Noodverordening eerst de feiten op grond waarvan deze Eerste Noodverordening was ingesteld, dan het juridisch kader en dan de reikwijdte. De feiten zijn de volgende:

'Dat op 7 november de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv is gespeeld;

Dat zich voorafgaand, tijdens en na afloop van deze wedstrijd ongeregelheden en ernstige incidenten hebben voorgedaan waarbij diverse groepen betrokken waren;

Dat sprake is geweest van vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag;

Dat daarbij diverse supporters van Maccabi gewond zijn geraakt;

Dat er zwaar vuurwerk is afgestoken;

Dat er charges zijn uitgevoerd door politie om supporters van Maccabi te beschermen en groepen gescheiden te houden;

Dat demonstranten Wom-voorschriften hebben genegeerd;

Dat deze incidenten zich hebben kunnen voordoen ondanks een massieve inzet van politie;

Dat met deze gebeurtenissen een ernstige inbreuk is gemaakt op de openbare orde en veiligheid;

Dat ook rondom de hotels waar supporters verbleven sprake is geweest van zoekgedrag en confrontaties;

Dat supporters onder begeleiding van politie naar hun hotels zijn gebracht;

Dat op dit moment nog supporters in de stad aanwezig zijn;

¹⁹⁰ Zie, o.a., OM, 19 maart 2025, 'Update onderzoek ongeregelheden Ajax-Maccabi Tel Aviv, beschikbaar op om.nl/actueel/nieuws/2025/03/19/update-onderzoek-ongeregelheden-ajax--maccabi-tel-aviv (geraadpleegd op 27 mei 2025).

¹⁹¹ Zie, o.a.: NOS, 'Zes maanden tot 2 jaar cel geëist tegen verdachten geweld rond Ajax Maccabi', 11 december 2024, beschikbaar op nos.nl/artikel/2547902-zes-maanden-tot-2-jaar-cel-geest-tegen-verdachten-geweld-rond-ajax-maccabi (geraadpleegd op 26 februari 2025).

¹⁹² **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelheden 7 en 8 november 2024.

Dat er verschillende signalen zijn van nieuwe bedreigingen richting personen en objecten;

Dat deze gebeurtenissen gevoelens van grote onveiligheid met zich meebrengen voor inwoners en bezoekers van de stad;

Dat het met het oog hierop noodzakelijk is maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid en ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde;

*Dat de beschikbare juridische instrumenten onvoldoende toereikend zijn om een adequaat veiligheidsniveau te garanderen en verstoringen van de openbare orde te voorkomen.*¹⁹³

174. De juridische grondslag genoemd in de Eerste Noodverordening is artikel 176 Gemeentewet en artikel 5 Wom. De Eerste Noodverordening werd gekwalificeerd als 'algemeen verbindende voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar' en gold voor het gehele grondgebied van Amsterdam.

175. Artikel 2 van de Eerste Noodverordening luidt:

'Artikel 2 Verbod op demonstratie

Het is verboden een betoging of vergadering op of aan de openbare weg of op het openbaar vaarwater te houden.'

176. Op 11 november 2024 werd een nieuw aanwijzingsbesluit genomen waarmee de aanwijzing van de stad tot veiligheidsrisicogebied verlengd werd tot 14 november 2024 07:00 uur.

177. Van 11 november 2024 om 07:00 uur tot 14 november 12:00 uur werd de 'Noodverordening ongeregelheden 10 november 2024' (**Tweede Noodverordening**)¹⁹⁴ ingesteld. Ook de Tweede Noodverordening werd gekwalificeerd als 'algemeen verbindende voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar' en gold voor het gehele grondgebied van Amsterdam. Feitelijk werd de Eerste Noodverordening hiermee verlengd.

178. De feiten die in de overwegingen van de Tweede Noodverordening werden genoemd, zijn de volgende:

'Dat op 7 november de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv is gespeeld;

Dat zich voorafgaand, tijdens en na afloop van deze wedstrijd ongeregelheden en ernstige incidenten hebben voorgedaan waarbij diverse groepen betrokken waren;

Dat sprake is geweest van vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag;

Dat daarbij diverse supporters van Maccabi gewond zijn geraakt;

Dat er zwaar vuurwerk is afgestoken;

Dat er charges zijn uitgevoerd door politie om supporters van Maccabi te beschermen en groepen gescheiden te houden;

Dat demonstranten Wom-voorschriften hebben genegeerd;

¹⁹³ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelheden 7 en 8 november 2024.

¹⁹⁴ **Productie 2:** Noodverordening Ongeregelheden 10 november 2024.

Dat deze incidenten zich hebben kunnen voordoen ondanks een massale inzet van politie;

Dat met deze gebeurtenissen een ernstige inbreuk is gemaakt op de openbare orde en veiligheid;

Dat ook rondom de hotels waar supporters verbleven sprake is geweest van zoekgedrag en confrontaties;

Dat supporters onder begeleiding van politie naar hun hotels zijn gebracht;

Dat er van vrijdag 8 november 19:00 uur tot maandag 11 november 07:00 uur een noodverordening geldt.

Dat er gedurende het weekend meerdere incidenten zijn geweest en verschillende signalen zijn bijgekomen van nieuwe bedreigingen richting personen en objecten;

Dat er nieuwe informatie is binnengekomen die aanleiding geeft voor ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden;

Dat ondanks het verbod op demonstraties, en een afwijzing van een verzoek tot een voorlopige voorziening om wel te mogen demonstreren, er toch door meerdere groepen is gedemonstreerd op de Dam en dat geen opvolging werd gegeven aan vorderingen door de politie

Dat bij bovengenoemde demonstraties geweld is gebruikt tegen de politie en mensen daarvoor zijn aangehouden;

Dat in totaal ruim 300 mensen zijn aangehouden;

Dat deze gebeurtenissen aanhoudende gevoelens van grote onveiligheid met zich meebrengen voor inwoners en bezoekers van de stad;

Dat het met het oog hierop noodzakelijk is maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid en ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde;

Dat de beschikbare juridische instrumenten onvoldoende toereikend zijn om een adequaat veiligheidsniveau.¹⁹⁵

179. De juridische grondslag genoemd in de Tweede Noodverordening is eveneens artikel 176 Gemeentewet en artikel 5 Wom. De Tweede Noodverordening bevatte ook een algeheel verbod op vergaderingen en demonstraties in het derde artikel:

‘Het is verboden een betoging of vergadering op of aan de openbare weg of op het openbaar vaarwater te houden.’

180. De Tweede Noodverordening kende echter, anders dan de Eerste Noodverordening, ook een uitzonderingsmogelijkheid:

‘Artikel 5 Uitzonderingen

1. De verboden in deze verordening zijn niet van toepassing op:

a. de betrokken hulpdiensten en toezichthouders;

b. door de burgemeester te bepalen (categorieën van) gevallen.

¹⁹⁵ **Productie 2:** Noodverordening Ongeregeldheden 10 november 2024.

2. De burgemeester kan voorschriften en beperkingen verbinden aan een vrijstelling of ontheffing op basis van het eerste lid, onderdeel b. Het is verboden om in strijd met dergelijke voorschriften en beperkingen te handelen.'

181. In de publieke aankondiging van de Tweede Noodverordening en de toelichting en berichtgeving daaromtrent vanuit de driehoek werd deze uitzonderingsmogelijkheid *niet* genoemd. Op de pagina van de Gemeente, die ziet op het aanmelden van demonstraties, stond vanaf 10 november 2024 slechts dat 'de driehoek heeft besloten dat de noodverordening wordt verlengd tot donderdagmiddag 14 november 12:00'. En op 12 november 2024 stond er:¹⁹⁶

'Demonstratieverbod

*Vanwege de geweldsincidenten in de nacht van 7 op 8 november 2024 en de uitwerking hiervan is in Amsterdam een noodverordening van kracht. Ter voorkoming van wanordelijkheden worden tot donderdag 14 november 2024 12.00 uur geen demonstraties toegestaan in Amsterdam.*¹⁹⁷

En op X stond slechts:

*'De driehoek heeft besloten dat de noodverordening wordt verlengd tot donderdagmiddag 14 november 12.00 uur.'*¹⁹⁸

182. De Tweede Noodverordening werd op 14 november 2024 niet meer verlengd en verviel daarmee die dag. Het aanwijzingsbesluit veiligheidsrisicogebied liep af op 18 november 2024 en werd toen ook niet meer verlengd.
183. Tijdens het spoeddebat van dinsdag 12 november 2024 is over de Eerste en de Tweede Noodverordening en de demonstratieverboden gedebatteerd.¹⁹⁹ Uiteindelijk zijn beide Noodverordeningen door de gemeenteraad bekrachtigd.²⁰⁰

5.4. Voorlopige voorzieningen

184. Tegen de twee Noodverordeningen zijn, door dezelfde burger, voorlopige voorzieningen verzocht bij de bestuursrechter. De burger in kwestie is een zeer ervaren demonstrant, die zeer regelmatig procedeert over zijn demonstratierecht. De burger werd in beide zaken bijgestaan door een van de meest ervaren demonstratierechtadvocaten in Nederland, mr. [advocaat].

5.4.1. Eerste voorlopige voorziening

185. De eerste zaak is gerelateerd aan de kennisgeving die de man gedaan heeft op 9 november 2024, dus terwijl de Eerste Noodverordening in werking was. Dit ging om

¹⁹⁶ **Productie 16:** Screenshot publieke berichtgeving over Tweede Noodverordening op website Gemeente, d.d. vanaf 10 november 2024 en op 12 november 2024.

¹⁹⁷ **Productie 16:** Screenshot publieke berichtgeving over Tweede Noodverordening op website Gemeente, d.d. vanaf 10 november 2024 en op 12 november 2024.

¹⁹⁸ **Productie 17: Screenshot** berichtgeving over Tweede Noodverordening op X door Gemeente op 10, 11 en 13 november 2024.

¹⁹⁹ Onder andere in het spoeddebat gemeenteraad Amsterdam van 12 november 2024, dat integraal terug te zien is op [youtube.com/watch?v=51czvpGZb50](https://www.youtube.com/watch?v=51czvpGZb50) (geraadpleegd op 26 februari 2025).

²⁰⁰ Zie het stemblok in het spoeddebat gemeenteraad Amsterdam van 12 november 2024, beschikbaar op <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/1297648> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

een kennisgeving voor een twee uur durende vreedzame demonstratie op de Dam op 10 november 2024. Vanwege het algemene verbod op demonstraties heeft zijn advocaat, mr. [advocaat], een voorlopige voorziening ingediend waarin hij namens de man verzocht om te bepalen dat hij zijn demonstratie kan houden en/of dat artikel 2 van de Noodverordening wordt geschorst, althans tussen 14:00 en 16:00 uur op de Dam op 10 november 2024.

186. Op zondagochtend 10 november 2024 vond de zitting plaats. Kort na de zitting deed de voorzieningenrechter mondeling uitspraak.²⁰¹ De uitspraak werd de volgende dag gepubliceerd.²⁰²
187. Volgens de voorzieningenrechter was er slechts beperkte informatie beschikbaar om een oordeel te geven, gaat het om een voorlopig oordeel en zal dit de rechtbank in een eventueel bodemgeding niet binden.²⁰³ Verder constateert de voorzieningenrechter dat er geen bezwaar mogelijk is tegen de Eerste Noodverordening.²⁰⁴ Toch meent de voorzieningenrechter aan een inhoudelijk oordeel te kunnen toekomen. Dit, omdat er een besluit in de zin van de Awb geconstrueerd kan worden via de melding van een demonstratie, waarna de demonstratie dan verboden zal worden op grond van de Eerste Noodverordening.²⁰⁵ De voorzieningenrechter komt dan tot de volgende inhoudelijke beoordeling:

'5. De burgemeester kan op grond van de Gemeentewet ook een dergelijk verbod opleggen, naast de bevoegdheden die zij heeft op grond van de Wet openbare manifestaties.

6. Maar er moet wel een noodzaak zijn voor zo'n verbod.

7. Het recht om te demonstreren is een belangrijk recht en dat wordt nu ingeperkt. De voorzieningenrechter kan deze noodzaak nu, in dit kortgeding, alleen met beperkte informatie toetsen. De vraag die voorligt is of er na het vertrek van de supporters nog gevaar is voor openbare orde.

8. De politie heeft toegelicht dat er gisteravond en vannacht, na het vertrek van de supporters, nog ongeregelde heden waren. Er is vrees voor escalaties als er vandaag demonstraties zijn. Ook is de rust nu nog niet teruggekeerd in de stad. Daartegenover staat dat de noodverordening een beperkte duur heeft en voor alsnog niet meer geldt na dit weekend.

9. Het oordeel van de voorzieningenrechter is dan ook dat de burgemeester dit verbod op deze manier kon opleggen en het verzoek wordt afgewezen.'²⁰⁶

188. De voorzieningenrechter oordeelt, ten aanzien van deze specifieke demonstratie, dat de Burgemeester het demonstratieverbod mocht opleggen. De voorzieningenrechter kent daarbij gewicht toe aan de toelichting van de politie over ongeregelde heden, vrees voor escalaties en de rust die nog niet zou zijn teruggekeerd. Ook weegt voor de voorzieningenrechter mee dat de Eerste Noodverordening een beperkte duur heeft en na het weekend niet meer zou gelden.

²⁰¹ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875.

²⁰² Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875.

²⁰³ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 2-3.

²⁰⁴ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 4.

²⁰⁵ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 4.

²⁰⁶ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875.

189. De voorzieningenrechter heeft dus niet getoetst of is voldaan aan de voor de inzet van de Eerste Noodverordening en het demonstratieverbod vereiste 'ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden' (zie hierna sectie 6.3.1 en 7.4.1). Ook heeft de voorzieningenrechter niet getoetst of er sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie (zie hierna sectie 7.3.4.1) waardoor de veiligheid van demonstranten ondanks extra politie-inzet niet zou kunnen worden gegarandeerd. Ook heeft de voorzieningenrechter niet getoetst of de mogelijkheden die de Wom biedt, dus zonder gebruik te maken van de noodverordnungsbevoegdheid, voldoende zouden zijn geweest in de gegeven situatie. De voorzieningenrechter heeft ook niet getoetst aan artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM (zie hierna sectie 6.1.1).

5.4.2. Tweede voorlopige voorziening

190. Op 11 november 2024 heeft dezelfde burger een korte kennisgeving gedaan voor een demonstratie bij het stadhuis in Amsterdam op 12 november 2024. Ook vroeg hij om een ontheffing. De Burgemeester heeft daarop een besluit genomen en een ontheffing verleend voor de demonstratie op grond van artikel 5 Tweede Noodverordening. Daarbij heeft de Burgemeester een locatiebeperking opgelegd; het protest diende plaats te vinden in het Westerpark, op zo'n 3,5 km van het stadhuis.
191. Namens de burger is hiertegen op 11 november 2024 bezwaar gemaakt en gelijktijdig een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. De burger wilde bij het stadhuis demonstreren, omdat daar het spoeddebat in de gemeenteraad plaatsvond. Het Westerpark is ver buiten '*sight and sound*' van het doel van het protest, aldus de burger en zijn advocaat.
192. De voorlopige voorziening werd op zitting behandeld op 12 november 2024. De voorzieningenrechter deed dezelfde dag mondeling uitspraak en wees het verzoek af.²⁰⁷
193. Ook hier maakte de voorzieningenrechter duidelijk dat in het bestuursrechtelijk kort geding, op heel korte termijn, met beperkte informatie snel moest worden beslist.²⁰⁸ In dit oordeel expliciteert de voorzieningenrechter dat de voorlopige voorziening geen ruimte biedt voor 'een uitgebreide juridische analyse over de verhouding tussen de verschillende bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties en de Gemeentewet'.²⁰⁹
194. De voorzieningenrechter stelt vast dat de Tweede Noodverordening zelf geen onderdeel kan zijn van een bestuursrechtelijke procedure, omdat er geen bezwaar en beroep tegen openstaan.²¹⁰ De voorzieningenrechter acht zich wel bevoegd om te oordelen over het voorschrift dat aan de ontheffing door de Burgemeester is verbonden en beschouwt dit als een voorschrift ex artikel 5 Wom.²¹¹

²⁰⁷ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934

²⁰⁸ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 3.

²⁰⁹ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 4.

²¹⁰ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 5.

²¹¹ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 6-7.

195. De voorzieningenrechter oordeelt dat de Burgemeester de demonstratie mocht beperken in plaats. Dit vanwege de gestelde vrees voor wanordelijkheden en omdat de locatie stadhuis (de Stopera) voor de politie moeilijk te beheersen zou zijn.

9. Het uitgangspunt is dat de organisator van een demonstratie mag bepalen waar de demonstratie plaatsvindt. Ook is het uitgangspunt dat een demonstratie in de buurt is van een locatie die van belang is, in dit geval de Stopera.

10. De burgemeester heeft op de zitting ook toegelicht dat zij vreest voor escalatie. Op de locatie van de Stopera is de situatie volgens de politie lastig te beheersen. Er vindt daar een vergadering van de gemeenteraad plaats. Ook heeft de Stopera een openbare functie.

11. Indien de demonstratie bij de Stopera wel mag, moet de politie demonstranten toestaan. De toestroom van mensen die uit zijn op ongeregelde heden is dan veel lastiger tegen te gaan, dan als de demonstratie van begin af aan niet is toegestaan. De politie wil voorkomen dat mensen die uit zijn op ongeregelde heden, zich bij demonstranten bij de Stopera kunnen voegen.

12. Ook wees de burgemeester op de situatie gisteravond op Plein '40-45. Binnen mum van tijd liep de situatie daar volledig uit de hand. De politie vreest dat ook als er vandaag wordt gedemonstreerd bij de Stopera. Daarnaast heeft de politie toegelicht dat er sterke aanwijzingen zijn dat (op Plein '40-45) vanavond weer ongeregelde heden zullen plaatsvinden. Dit alles tegen de achtergrond van afgelopen week, waarin, aldus de politie, ongekend geweld in de stad heeft plaatsgevonden, en dat het nog steeds erg onrustig is in de stad.

13. De burgemeester heeft voldoende toegelicht dat zij wanordelijkheden vreest die niet beheersbaar zijn als de demonstratie bij de Stopera wordt gehouden. Op dit moment oordeelt de kortgeding rechter dan ook dat de burgemeester inderdaad dit voorschrift kon opleggen en dat de demonstratie niet bij de Stopera gehouden mag worden, maar wel op het Westergasterrein.²¹²

196. Ook in deze zaak heeft de voorzieningenrechter niet getoetst of is voldaan aan de voor de inzet van de Tweede Noodverordening vereiste 'ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden' (zie hierna sectie 6.3.1 en 7.4.1). Ook heeft de voorzieningenrechter niet getoetst of er sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie (zie hierna sectie 7.3.4.1 en §538) waardoor de veiligheid van demonstranten ondanks extra politie-inzet niet kon worden gegarandeerd. Ook hier heeft de voorzieningenrechter niet getoetst aan artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM (zie hierna sectie 6.1.1).

5.5. Handhaving demonstratieverbod

197. Ondanks de algehele demonstratieverboden die met de Eerste en Tweede Noodverordening waren uitgevaardigd, zijn mensen toch gaan demonstreren in Amsterdam. Daartegen is door de Gemeente opgetreden. Op het demonstratieverbod is daadwerkelijk, en voor zover bij Amnesty Nederland c.s. bekend, op alle demonstraties en met inzet van (grote) politiemacht gehandhaafd.²¹³
198. Amnesty Nederland c.s. wijst ter illustratie op hetgeen door de individuele eisers is aangevoerd (zie hierna sectie 5.6) en beschrijft drie protesten. Alle drie deze demonstraties en protesten waren vreedzaam en alle drie werden, voor zover Amnesty Nederland c.s. heeft kunnen zien en nagaan, enkel en alleen vanwege het geldende demonstratieverbod beëindigd.

²¹² Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 9-13.

²¹³ Zie o.a. **Productie 10**: Raadsbrief 11 november 2024.

199. Het eerste voorbeeld is de demonstratie op 10 november 2024 op de Dam. Het protest werd aangekondigd gericht te zijn tegen de 'framing van de gebeurtenissen van 7 en 8 november 2024 als antisemitische aanvallen en het daaropvolgende demonstratieverbod'.²¹⁴
200. Voor de demonstratie werd op 9 en 10 november 2024 op sociale media opgeroepen. De demonstratie zou om 14:00 uur op 10 november 2024 starten. De uitspraak van de voorzieningenrechter met afwijzing van het verzoek om een schorsing van het verbod voor deze demonstratie (zie sectie 5.4.1) werd rond 13:30 uur bekendgemaakt.²¹⁵ Op de Dam verzamelden zich op 10 november 2024 enkele honderden demonstranten. Er was een zeer grote politiemacht op de been.²¹⁶ Eerst omsingelde de politie de paar personen die leuzen riepen en protestborden vasthielden.²¹⁷ Daarna werd de hele groep demonstranten omsingeld door de politie.²¹⁸ Dit proces werd afgeschermd door politiebusen en de demonstranten werden meegenomen en in stadsbusen door de autoriteiten afgevoerd.²¹⁹ Tot tweemaal toe omsingelde de politie ook een groep mensen die om de demonstratie heen stond en voerde hen af in busen. Een deel van deze omstanders riep leuzen, een ander deel bekeek enkel het politietoetreden als toeschouwer.²²⁰
201. Voor zover Amnesty Nederland c.s. heeft kunnen vaststellen, waren de (intenties van) de demonstranten vreedzaam.²²¹ De politie dreef de demonstranten uiteen, op meerdere momenten gebruikte zij daarbij geweld. Ook toeristen en winkelend publiek werden daarbij getroffen.²²² De politie meldde na afloop dat '[d]emonstranten die weigerden de Dam te verlaten zijn aangehouden vanwege het overtreden van het demonstratieverbod'.²²³

²¹⁴ Indymedia, '14:00, Emergency Protest, Dam Amsterdam 2 PM Sunday', 10 november 2024, beschikbaar op indymedia.nl/node/55232 (geraadpleegd op 26 februari 2025).

²¹⁵ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren.

²¹⁶ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren; zie ook liveblog AT5, 'Politie maakt einde aan demonstratie op de Dam', 10 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229461/politie-maakt-einde-aan-demonstratie-op-de-dam-ruim-50-aanhoudingen-en-340-mensen-verplaatst (geraadpleegd op 12 maart 2025).

²¹⁷ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren.

²¹⁸ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren.

²¹⁹ NRC, 'Ondanks een verbod werd er op de Dam toch gedemonstreerd', 10 november 2024, beschikbaar op nrc.nl/nieuws/2024/11/10/ondanks-een-verbod-werd-er-op-de-dam-toch-gedemonstreerd-we-moeten-onze-stem-laten-horen-a4872572 (geraadpleegd op 26 februari 2025); eigen waarnemingen PILP legal observers.

²²⁰ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren.

²²¹ Eigen waarnemingen PILP legal observers die aanwezig waren.

²²² NRC, 'Ondanks een verbod werd er op de Dam toch gedemonstreerd', 10 november 2024, beschikbaar op nrc.nl/nieuws/2024/11/10/ondanks-een-verbod-werd-er-op-de-dam-toch-gedemonstreerd-we-moeten-onze-stem-laten-horen-a4872572 (geraadpleegd op 26 februari 2025): 'De politie drijft rond drie uur de grote groep demonstranten die nog over zijn de smalle winkelstraat Nieuwendijk in en sluit die vervolgens af. De groep zit vast en zingt: We are peaceful. What are you? Een fotograaf die erbij is deelt filmpjes op X van een opgewonden menigte. Winkelend publiek en toeristen zitten ook vast in de fuik. Een vrouw raakt gewond aan haar hoofd, meldt de fotograaf op X.' Zie ook AT5, 'Advocaat: door ME geslagen vrouw heeft hersenletsel, 17 november 2024, beschikbaar op at5.nl/artikelen/229576/advocaat-door-me-geslagen-vrouw-heeft-hersenletsel (geraadpleegd op 27 mei 2025).

²²³ Bericht op X-account van de politie eenheid Amsterdam, beschikbaar op https://x.com/POL_Amsterdam/status/1855612232551321905 (geraadpleegd op 13 juni 2026): 'De politie is in grote getale aanwezig op de Dam. Demonstranten die weigerden de Dam te verlaten zijn aangehouden vanwege het overtreden van het demonstratieverbod'.

202. Het tweede voorbeeld is het eenmensprotest op de Dam op 11 november 2024, dat de politie beëindigde op grond van het demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening. De man vroeg in zijn eentje aandacht voor de situatie in Gaza, met slechts een vlag en een bordje. Hij moest zijn protest staken vanwege het demonstratieverbod. Een eenmensprotest valt niet onder het demonstratierecht, maar onder de vrijheid van meningsuiting. Nog los van het feit dat de man geen enkele dreiging leek te vormen, kon beëindiging niet op basis van het demonstratieverbod gerechtvaardigd worden.²²⁴ AT5 beschreef dat voorval als volgt:

'Al acht en een half jaar staat Rob van Norren elke maandag met zijn scootmobiel en een Palestijnse vlag op de Dam om aandacht te vragen voor de Palestijnse zaak. Vandaag werd hij door de politie verzocht te vertrekken vanwege de noodverordening die tot donderdag van kracht is. 'Onterecht', dacht Van Norren. Omdat hij alleen is gaat het hier volgens hem om een 'eenmansactie' en geen demonstratie, maar dat bleek niet het geval. Hij moest het protest staken.

*Al na enkele minuten rijden er twee politiebusjes de Dam op. 'Ik ben alleen dus dit is officieel geen demonstratie. Ik doe gewoon wat ik al jaren doe en vandaag is voor mij net als elke andere maandag dat ik hier sta.' Maar de agenten kwamen met een andere boodschap. 'Nou, meneer Norren, de burgemeester heeft me opdracht gegeven u te vorderen dat u het protest staakt.'*²²⁵

203. Het derde voorbeeld is een vreedzame demonstratie op 12 november 2024 die specifiek gericht was tegen het demonstratieverbod en waarbij demonstranten enkel witte borden en doeken zonder afbeelding of tekst lieten zien. De demonstratie vond plaats met tien mensen voor het stadhuis.²²⁶ De politie ontbond ook deze demonstratie en hield zes demonstranten aan.²²⁷

5.6. Impact demonstratieverbod op individuele eisers

204. De demonstratieverboden en de handhaving daarop hebben daadwerkelijk impact gehad. Ook op de individuele eisers. Hieronder worden hun ervaringen achtereenvolgens besproken.

5.6.1. Eiser 1

205. Eiser 1 is een inwoner van [woonplaats]. Zij maakt zich zorgen over de politieke stand van de wereld. Onder andere over de genocide in Gaza en over het demonstratierecht dat onder druk staat.

²²⁴ Een eenmensprotest waarbij de actievoerder vreedzaam actievoert (dus zonder geweld te gebruiken) valt onder de vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting wordt in Nederland beschermd door artikel 7 van de Grondwet. Zie Rb. Amsterdam (vzr.) 5 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4275.

²²⁵ AT5, 'Pro-Palestijnse eenmansactie op de Dam ontbonden vanwege noodverordening', 11 november 2024, beschikbaar op at5.nl/artikelen/229479/pro-palestijnse-eenmansactie-op-de-dam-ontbonden-vanwege-noodverordening (geraadpleegd op 26 februari 2025).

²²⁶ Zie, o.a., ND, 'Zes demonstranten voor Stopera in Amsterdam opgepakt', 12 november 2024, beschikbaar op nd.nl/varia/varia/1246316/zes-demonstranten-voor-stopera-in-amsterdam-opgepakt (geraadpleegd op 26 februari 2025).

²²⁷ Zie, o.a., ND, 'Zes demonstranten voor Stopera in Amsterdam opgepakt', 12 november 2024, beschikbaar op nd.nl/varia/varia/1246316/zes-demonstranten-voor-stopera-in-amsterdam-opgepakt (geraadpleegd op 26 februari 2025); NRC, 'Amsterdamse politie arresteert voor Stopera zes demonstranten 'zonder mening'', 12 november 2024, beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/12/amsterdamse-politie-arresteert-voor-stopera-zes-demonstranten-zonder-mening-a4872762> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

206. Eiser 1 was van plan te gaan demonstreren bij de ArenA op 7 november 2024 tegen de aanwezigheid van voetbalclub Maccabi Tel Aviv in Amsterdam. Ze besloot uiteindelijk niet te gaan omdat de demonstratie verplaatst werd en ze op sociale media las dat het niet veilig meer was om te komen vanwege gewelddadige voetbalsupporters.
207. Eiser 1 schrok erg van de gebeurtenissen in Amsterdam vanaf 7 november 2024, en dan voornamelijk van de beelden van het geweld en racisme van de Maccabi-supporters in de nacht van 7 op 8 november 2024 en de framing daarvan door de media.
208. Ze besloot naar Amsterdam te reizen op zondag 10 november 2024 om juist op dat moment te demonstreren tegen de genocide in Gaza en haar stem te laten horen. Ze wist dat er een demonstratie gepland stond die middag op de Dam.
209. Ze zag andere mensen op de Dam staan maar besloot alleen te gaan staan en in haar eentje haar mening te uiten (een eenmensprotest). Voordat de demonstratie op zondag 10 november 2024 begon, hield Eiser 1 een bord omhoog met daarop de tekst 'Media en politici beschermen genocide-verheerlijking Netanyahu'. Ze liep er alleen mee over de Dam en riep 'wij zijn vredelievend'.
210. Vervolgens werd ze door drie agenten aangehouden.²²⁸ De aanhouding ging gepaard met dwang, haar pols werd zeer stevig vastgepakt en Eiser 1 dacht zelfs dat de politieagenten haar pols braken.²²⁹
211. Het demonstratiebord werd door de politie afgenomen.
212. Eiser 1 werd gefouilleerd en daarna naar het politiebureau gebracht. Hier werd ze voorgeleid, er werd aangegeven dat ze was aangehouden op verdenking van het overtreden van artikel 184 lid 1 Wetboek van Strafrecht.²³⁰ Om 19:50 uur werd ze verhoord. Eiser 1 heeft uiteindelijk zesenhalf uur vastgezeten in een politiecel in een politiebureau in Amsterdam.
213. De strafrechtadvocaat van Eiser 1, mr. [advocaat], voerde bij het Openbaar Ministerie aan dat de actie van Eiser 1 een eenmensprotest was geweest, en derhalve niet onder het demonstratierecht en het demonstratieverbod viel.

²²⁸ Zie het verslag van PowNed, 'Complete chaos op de Dam door verboden demonstratie!', waarin te zien is dat Eiser 1 aangehouden en afgevoerd wordt door de politie, vanaf 1.43min, beschikbaar op <https://www.youtube.com/watch?v=mwJKVof5Zb8> (geraadpleegd op 26 februari 2025); **Productie 18:** Proces-verbaal van aanhouding Eiser 1.

²²⁹ Zie ook het verslag van Left Laser, 'Authoritarian Amsterdam: peaceful demonstration violently dispersed', vanaf 0.44min, beschikbaar op <https://www.youtube.com/watch?v=hj-OUzLOaD0>, waarin te zien is dat Eiser 1 hardhandig aangepakt wordt door de politie.

²³⁰ Artikel 184 lid 1 Wetboek van Strafrecht luidt: 'Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of verijdt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.'

214. Op 23 januari 2025 liet het Openbaar Ministerie aan de advocaat van Eiser 1 weten dat de zaak tegen haar geseponeerd was, mede omdat ze voor het feit was aangehouden en enige tijd heeft vastgezeten op het politiebureau.
215. Eiser 1 heeft op 12 november 2024 ook nog deelgenomen aan een protest tegen het demonstratieverbod door, met anderen, met witte spandoeken en borden zonder tekst voor het stadhuis te staan (net als Eiser 5, zie hieronder). Eiser 1 hield een wit spandoek zonder tekst of afbeeldingen vast.
216. Eiser 1 werd kort daarop, samen met alle mededemonstranten, aangehouden.²³¹ Ze werd ongeveer een uur in een politiebusje vastgezet. Daarna werd ze, samen met de andere demonstranten, gedropt net buiten de stadsgrens.
217. Eiser 1 ondervindt veel last van hetgeen haar is overkomen. Zij verwacht dat bevestiging van de onrechtmatigheid van het demonstratieverbod en de aanhouding kan helpen bij het herstel van haar vertrouwen en veiligheidsgevoel.

5.6.2. Eiser 2

218. Eiser 2 is een inwoner van [woonplaats]. Hij is maatschappelijk betrokken, maar niet iemand die naar demonstraties gaat. De partner van Eiser 2 is mensenrechtenadvocaat.²³² Zij ging op 10 november 2024 met haar collega-advocaten en -juristen als waarnemer demonstratierecht naar de Dam om te zien hoe het demonstratieverbod gehandhaafd zou worden. Eiser 2 vond het een spannend moment om het demonstratierecht waar te nemen, hij wilde graag bij zijn partner zijn, ook voor haar veiligheid, en besloot zich ook op te geven als waarnemer demonstratierecht die dag.
219. De waarnemers demonstratierecht droegen duidelijk herkenbare hesjes met '*legal observer*' erop en aan zowel de gemeente als de politie was kenbaar gemaakt dat er waarnemers demonstratierecht zouden zijn.
220. Toen de zes waarnemers demonstratierecht, inclusief Eiser 2, om 13:45 uur aankwamen op de Dam, hebben zij zich kenbaar gemaakt bij de aanwezige politie. De politieagenten hebben daarop van alle waarnemers demonstratierecht foto's gemaakt, ook van Eiser 2, zodat duidelijk was dat deze groep echt enkel op de Dam was om waar te nemen, niet te demonstreren. De waarnemers hebben zowel de ME als de Vredeseenheid ingelicht over hun aanwezigheid.
221. De waarnemers demonstratierecht, inclusief Eiser 2, maakten aantekeningen van de gebeurtenissen, gaven juridische informatie aan omstanders en media over het demonstratierecht en maakten foto's en filmbeelden.
222. Toen de demonstratie op de Dam zelf werd ontbonden, begon er een groepje omstanders en demonstranten aan de zijkant van de Dam, voor de winkelstraat Nieuwendijk, leuzen te roepen. Eiser 2 en een andere waarnemer demonstratierecht liepen daarheen en stonden op een kleine afstand aantekeningen te maken. Rond

²³¹ NRC, 'Amsterdamse politie arresteert voor Stopera zes demonstranten 'zonder mening'', 12 november 2024, beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/12/amsterdamse-politie-arresteert-voor-stopera-zes-demonstranten-zonder-mening-a4872762> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

²³² En werkzaam bij Stichting PiLP.

15:00 uur werd iedereen die aan deze kant van de Dam stond door de politie de Nieuwendijk in gedreven.

- 223. Vervolgens sloot de politie vanaf de andere kant van de Nieuwendijk ook de straat af. Eiser 2 werd, samen met de andere waarnemer demonstratierecht, een advocaat, ingesloten in een groep van ongeveer 100 toeristen, demonstranten en winkelend publiek.
- 224. De andere waarnemer demonstratierecht liet haar advocatenpas en hesje meerdere malen aan de politie zien en verzocht of zij en Eiser 2 de insluiting mochten verlaten. De politie weigerde dit.
- 225. De groep van 100 personen werd na 50 minuten één voor één aangehouden, afgevoerd en in bussen gezet. Eiser 2 werd in een bus gezet die rond 16:50 uur van de Dam wegreed. Hij droeg nog steeds zijn '*legal observer*'-hesje.
- 226. Diens strafrechtadvocaat, mr. [advocaat], heeft voor Eiser 2 en de andere waarnemer demonstratierecht rond 16:30 uur al contact opgenomen met de hulpofficier van justitie, en uitgelegd dat deze twee waarnemers ten onrechte aangehouden waren en onmiddellijk vrijgelaten dienden te worden.
- 227. De bussen reden naar Amsterdam Westpoort, zo'n tien kilometer verder. Daar werden alle aangehouden demonstranten eruit gelaten. Er werden geen identiteitsbewijzen gecontroleerd.
- 228. Om 17:15 uur werd Eiser 2 vrijgelaten. Voor zover hij kon zien werden ook alle andere aangehouden demonstranten vrijgelaten.

5.6.3. Eiser 3 en 4

- 229. De voor deze zaak relevante feiten van Eiser 3 en Eiser 4 komen grotendeels overeen, daarom staan ze samengevoegd.
- 230. Eiser 3 is inwoner van [woonplaats]. Hij heeft in Egypte gewoond en zich daar ingezet voor de mensenrechten. In Egypte heeft hij gezien en meegemaakt hoe grondrechten, waaronder het demonstratierecht, ingeperkt kunnen worden door machthebbers en welke gevolgen dat heeft voor de samenleving. Hij zet zich, waar hij ter wereld ook is, dan ook in voor het behoud van de democratische rechtsstaat.
- 231. Eiser 4 is inwoner van [woonplaats] en hiervoor lang inwoner van Amsterdam geweest. Zij heeft een juridische achtergrond en volgt het (wereld)nieuws nauwgezet. Ze is niet iemand die veelvuldig demonstreert, maar het schenden van het internationaal recht door Israël en de genocide en de humanitaire ramp in Gaza hebben haar diep geraakt. Ze vindt het haar plicht zich hierover uit te spreken.
- 232. Afzonderlijk van elkaar besloten Eiser 3 en Eiser 4 deel te nemen aan een vreedzame demonstratie op de Dam op 13 november 2024. Ze wilden zich uitspreken voor mensenrechten, tegen de genocide in Gaza en tegen het verbod om te demonstreren.

233. De demonstratie op de Dam op 13 november 2024 was vreedzaam, maar werd door de politie ontbonden vanwege het overtreden van de Tweede Noodverordening.²³³ Volgens de politie werden daar uiteindelijk 265 mensen aangehouden en met bussen afgevoerd.²³⁴
234. Er werd door de politie medegedeeld dat de demonstranten verplaatst zouden worden naar het Westerpark in Amsterdam; daar mocht wel gedemonstreerd worden. Eiser 3 en Eiser 4 werden, met tientallen tot honderden anderen, door de politie in klaarstaande bussen gezet. Eiser 3 heeft niet goed meegekregen wat de bedoeling was toen hij de bus in geleid werd.
235. De bus reed naar het Westerpark en kwam daar aan. De deuren bleven dicht. Een hulpofficier van justitie sprak door een megafoon en gaf aan dat de demonstranten werden 'opgehouden' en dat er sprake zou zijn van een voorgeleiding.
236. De bus reed na een kwartier weer weg; Eiser 3 en Eiser 4 dachten dat ze naar het politiebureau gebracht zouden worden. Na enige tijd stopte de bus echter op een industrieterrein waar allemaal vrachtwagens stonden. Het was inmiddels donker.
237. Alle demonstranten werden door de politie gemaand uit de bus te gaan. De deuren gingen open.
238. Voor een volledig verslag van de verdere feiten verwijzen we naar de door Eiser 3 en Eiser 4 ingediende aangifte, van 9 december 2024, waarin ze worden bijgestaan door advocaat mr. [advocaat].²³⁵ Hieronder volgt een beperkte weergave daarvan.
239. Er was bij aankomst op het industrieterrein en erna veel onduidelijkheid over wat de politie nu wilde dat de demonstranten deden. Eiser 4 ging de bus weer in om vragen te stellen, andere demonstranten dachten dat ze opgesloten werden en er ontstond verwarring.
240. Op een bepaald moment kwam de politie terug met wapenstokken, ze zeiden: 'rennen'. Direct daarop begonnen ze te slaan.
241. Eiser 3 wist niet waarheen te rennen en werd meerdere keren met de wapenstok geslagen door politieagenten. Hij hield zijn handen omhoog en riep *'I'm peaceful, I'm peaceful'* maar werd opnieuw tegen zijn zij geslagen.
242. Eiser 4 rende ook weg, ze werd achtervolgd door vier politieagenten. Ze kwam bij een sloot en kon niet verder. Ze werd vervolgens door de politie geslagen op haar rug, meerdere keren. Ze viel op de grond.

²³³ NOS, 'Demonstranten na politiegeweld: 'Ze sloegen me op hoofd, armen en benen'', 14 november 2024, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2544516-demonstranten-na-politiegeweld-ze-sloegen-me-op-hoofd-armen-en-benen> (geraadpleegd op 27 mei 2025); Politie, 'Politie houdt 281 personen aan bij demonstratie op de Dam', 14 november 2024, beschikbaar op <https://www.politie.nl/nieuws/2024/november/14/politie-houdt-281-personen-aan-bij-verboden-demonstratie-op-de-dam.html> (geraadpleegd op 30 mei 2025).

²³⁴ NOS, 'Demonstranten na politiegeweld: 'Ze sloegen me op hoofd, armen en benen'', 14 november 2024, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2544516-demonstranten-na-politiegeweld-ze-sloegen-me-op-hoofd-armen-en-benen> (geraadpleegd op 27 mei 2025); Politie, 'Politie houdt 281 personen aan bij demonstratie op de Dam', 14 november 2024, beschikbaar op <https://www.politie.nl/nieuws/2024/november/14/politie-houdt-281-personen-aan-bij-verboden-demonstratie-op-de-dam.html> (geraadpleegd op 30 mei 2025).

²³⁵ **Productie 9:** Aangifte van politiegeweld door Eiser 3 en Eiser 4, d.d. 13 november 2024.

243. Eiser 3, die Eiser 4 tot dat moment nog niet kende, zag het gebeuren, rende naar Eiser 4 toe en hielp haar opstaan. Vervolgens werd Eiser 3 door de politie hard op zijn hoofd geslagen met de wapenstok. Eiser 3 viel en verloor kort zijn bewustzijn.
244. Eiser 4 probeerde Eiser 3 overeind te helpen. De agenten bleven 'lopen, lopen' roepen en bleven hen beiden met de wapenstok slaan. Uiteindelijk lukte het Eiser 3 en Eiser 4 om weg te komen.
245. Er is in de media veel aandacht geweest voor hetgeen Eiser 3 en Eiser 4 op 13 november 2024 is overkomen.²³⁶ De politie heeft aangekondigd onderzoek in te stellen naar deze feiten.²³⁷
246. Eiser 3 en Eiser 4 hebben het verbod om te demonstreren, het ingrijpen door de politie en het politiegeweld dat hen is overkomen als zeer heftig en, zeker het politiegeweld dat hen is overkomen, als traumatisch ervaren.²³⁸ Ze hebben er nog dagelijks last van.
247. Eiser 3 en Eiser 4 hebben aangifte gedaan tegen de politie voor het tegen hen gebruikte geweld.²³⁹

5.6.4. Eiser 5

248. Eiser 5 is een inwoner van [woonplaats]. Zij maakt zich zorgen over de politieke stand van wereld en zet zich in voor mensenrechten, de rechtsstaat en het demonstratierecht. Eiser 5 vond het demonstratieverbod veel te ver gaan en vond het volstrekt in strijd met de mensenrechten. Toen dat ook nog eens verlengd werd op 11 november 2024, wilde ze samen met wat anderen een statement maken over de absurditeit van een zo vergaand demonstratieverbod.
249. Op 12 november 2024 kwam Eiser 5 samen met 11 anderen rond 10:00 uur samen op de Dam om het demonstratieverbod te bekritisieren. De groep van 12 had witte spandoeken bij zich en witte papieren en protestborden. Allemaal zonder leuzen. Het idee was om te gaan demonstreren over niets.
250. Eiser 5 en de anderen werden op de Dam aangesproken door de politie. Er kwamen twee agenten die aangaven dat het protest officieel verboden was. Ook maakten de politieagenten opmerkingen over het mondkapje dat een van de demonstranten droeg.

²³⁶ Zie, o.a., NOS, 'Demonstranten na politiegeweld: 'Ze sloegen me op hoofd, armen en benen'', 14 november 2024, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2544516-demonstranten-na-politiegeweld-ze-sloegen-me-op-hoofd-armen-en-benen> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

²³⁷ Zie, o.a., RTLNieuws, 'Politie onderzoek ingrijpen ME', 14 november 2024, beschikbaar op <https://nieuws/artikel/5480462/politie-onderzoekt-ingrijpen-me-demonstranten-spreken-van-opjagen> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

²³⁸ NRC, 'Deze demonstranten voelen nog dagelijks de klappen van de ME', 15 december 2024, beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/15/deze-demonstranten-voelen-nog-dagelijks-de-klappen-van-de-me-op-het-station-barstte-ik-in-huilen-uit-a4876744> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

²³⁹ **Productie 9:** Aangifte van politiegeweld door Eiser 3 en Eiser 4, d.d. 13 november 2024.

251. De groep besloot van de Dam naar het gemeentehuis in de Stopera te lopen. Toen de groep bijna op de bestemming aankwam, werden ze omsingeld door een stuk of vijftien agenten.
252. De groep demonstranten begon hun leuzen te roepen: 'Wat willen we? Niets!' Wanneer willen we dat? Dat weten we niet!'
253. De politieagenten vorderden de demonstranten meerdere malen en wilden dat zij het materiaal, de witte borden en lakens, zouden opbergen.
254. Rond 12:00 uur werden alle demonstranten aangehouden en in een arrestantenbusje gezet.²⁴⁰ Het busje met de demonstranten erin reed weg en stond iets verderop ongeveer een halfuur stil. Vervolgens werd de groep weggereden en net buiten de stadsgrens van Amsterdam uit de bus gezet. Eiser 5 en de anderen hadden toen ongeveer een uur vastgezet in de bus.
255. Eiser 5 ondervindt last van hetgeen haar is overkomen. Zij verwacht dat bevestiging van de onrechtmatigheid van het demonstratieverbod en de aanhouding kan helpen bij het herstel van haar vertrouwen en veiligheidsgevoel.

5.6.5. Eiser 6

256. Eiser 6 is inwoner van [woonplaats], was jarenlang werkzaam in Amsterdam en heeft altijd gewerkt voor maatschappelijke organisaties. Ze gaat regelmatig naar demonstraties voor mensenrechten, en ook naar demonstraties in solidariteit met de Palestijnen. Ze heeft al meerdere keren tegen de genocide in Gaza gedemonstreerd.
257. Eiser 6 hecht veel waarde aan haar vrijheid van meningsuiting en vindt het belangrijk dat deze voor iedereen in Nederland gewaarborgd blijft om de democratische rechtsstaat blijvend te laten functioneren.
258. Eiser 6 heeft in het verleden, in februari 2024, ook eens meegelopen in een demonstratie waarbij politiegeweld plaatsvond. Ze heeft toen een gewonde mededemonstrant naar het ziekenhuis gebracht. Ze was daar erg van geschrokken.
259. Eiser 6 is moslim, vrouw en draagt een hoofddoek. Ze heeft de overtuiging en ervaring dat ze daardoor tijdens protesten meer risico loopt op geweld en intimidatie.
260. In de aanloop naar de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv kreeg ze via sociale media veel mee over hoe een deel van de Maccabi-supporters zich in binnen- en buitenland agressief en discriminerend zouden gedragen. Eiser 6 is van Arabische afkomst en was erg bang om de supporters tegen te komen en besloot de dag van de wedstrijd daarom haar reis van Amsterdam naar huis aan te passen om zo minder risico te lopen deze groep tegen te komen.

²⁴⁰ NRC, 'Amsterdamse politie arresteert voor Stopera zes demonstranten 'zonder mening'', 12 november 2024, beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/12/amsterdamse-politie-arresteert-voor-stopera-zes-demonstranten-zonder-mening-a4872762> (geraadpleegd op 27 mei 2025).

261. Toen de Eerste Noodverordening met het demonstratieverbod afgekondigd werd, zag Eiser 6 op sociale media oproepen verschijnen om te gaan demonstreren op de Dam, tegen de genocide in Gaza en voor de demonstratievrijheid.
262. Via chats waar ze in zat werd gezegd dat meedoen aan en het oproepen voor het protest zouden kunnen leiden tot strafrechtelijke vervolging.
263. Normaal gesproken was Eiser 6 wel naar een demonstratie op de Dam gegaan voor mensenrechten en tegen de genocide in Gaza. Door de afgekondigde Eerste Noodverordening met het demonstratieverbod besloot ze echter op het laatste moment om niet te gaan.
264. Eiser 6 heeft gedurende de zes dagen van de Noodverordeningen niet gedemonstreerd. Daarna wel weer.
265. Eiser 6 vond het erg ingrijpend, pijnlijk, zorgelijk en onderdrukkend dat ze niet mocht demonstreren. Juist omdat het ook om demonstraties ging over en tijdens de genocide in Gaza, ervoer ze deze beperking als extra heftig en beperkend.
266. Eiser 6 is in haar grondrechten en mensenrechten beperkt. Het is haar verboden om te demonstreren, op een moment dat ze wel wilde demonstreren. Haar rechten zijn daardoor geschonden.

5.7. Analyse Burgemeester achteraf

267. In het spoeddebat in de gemeenteraad op 12 november 2024 heeft de Burgemeester onder andere de Raadsbrief 'Geweld in Amsterdam rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv' toegelicht.²⁴¹ Ze sprak daarbij haar afschuw uit over de gebeurtenissen en gaf aan dat ook beeldvorming en desinformatie een belangrijke rol hebben gespeeld:

*'In de giftige cocktail die ik zojuist noemde lijken naast de heftige feiten ook beeldvorming en desinformatie een belangrijke rol te hebben gespeeld. En daarmee is onrecht gedaan aan de Joden in onze stad, maar ook aan andere minderheden. En aan mensen die zich zeer betrokken voelen bij het lot van de Palestijnen. Al dat onrecht doet pijn.'*²⁴²

268. De Burgemeester is in de discussie achteraf teruggekomen op het gebruik van het woord 'pogrom':

*'De Amsterdamse burgemeester vindt dat die term als 'propaganda' is gebruikt door onder meer de Israëlische regering en Haagse politici. 'Zo heb ik het niet bedoeld en gewild', zegt ze tegen Nieuwsuur.'*²⁴³

269. Ook heeft de Burgemeester aangegeven niet blij te zijn met de reacties vanuit politiek Den Haag:

²⁴¹ Zie het spoeddebat gemeenteraad Amsterdam van 12 november 2024, dat integraal terug te zien is op youtube.com/watch?v=51czvpGZb50 (geraadpleegd op 26 februari 2025); **Productie 10**: Raadsbrief 11 november 2024.

²⁴² Onder andere in het spoeddebat gemeenteraad Amsterdam van 12 november 2024, dat integraal terug te zien is op youtube.com/watch?v=51czvpGZb50 (geraadpleegd op 26 februari 2025), vanaf 2:52.

²⁴³ NOS, 'Halsema zou woord 'pogrom' niet opnieuw gebruiken', 17 november 2024, beschikbaar op nos.nl/nieuwsuur/artikel/2544887-halsema-zou-woord-pogrom-niet-opnieuw-gebruiken (geraadpleegd op 26 februari 2025).

'Halsema is niet blij met de reacties van Haagse politici op het geweld in haar stad. Ze 'kapen' het woord pogrom om Marokkaanse Amsterdammers en moslims te discrimineren, zegt ze. Ook baalt ze dat meerdere kabinetsleden spreken van een 'integratieprobleem'. 'Waar is dat voor nodig en waar is het op gebaseerd? Mensen hebben het gevoel dat ze weer direct na 9/11 zitten, dat ze zich moeten verantwoorden. Maar het gaat om individuen die zich zwaar hebben misdragen.'

*De Haagse kwalificaties zorgen voor meer verdeeldheid in haar stad, zegt Halsema. 'Ik wil oproepen aan Den Haag: ga aan het werk en maak geen ruzie. Wat ook je politieke achtergrond is.'*²⁴⁴

270. De Burgemeester heeft het uitvaardigen van de algehele demonstratieverboden in de Noodverordeningen achteraf wel verdedigd. De Burgemeester gaf onder andere aan dat de demonstratieverboden noodzakelijk waren, omdat er veel emoties in de stad speelden en er een afkoelperiode nodig was. In een interview met AT5 op 22 november 2024 zei de Burgemeester het volgende:

'Tijdens de persconferentie wisten wij dat het zeer onrustig was in de stad. Wat wij nodig hadden ook, in de enorme warboel van meningen, dat was een afkoelingsperiode. En daarvoor hebben wij toen een noodverordening ingesteld met een demonstratieverbod tot zondagavond, daarna is het nog een keer verlengd.'

*Ze vervolgt: 'U weet van mij dat ik over het algemeen vind dat de demonstratievrijheid een groot goed is en dat het een belangrijk ventiel is. Alleen op dat moment waren er zoveel emoties in de stad. Wij hadden ook even orde nodig. Ik vond het echt noodzakelijk en met mij de hele driehoek om een afkoelperiode te hebben. Die hebben wij nog eens verlengd tot donderdag, nadat bleek dat een verboden demonstratie toch plaatsvond en daarbij ook geweld is gebruikt door demonstranten en politie.'*²⁴⁵

271. De Burgemeester benadrukte in het interview:

*'[E]n wij hadden ook even orde nodig'*²⁴⁶

272. In hetzelfde interview zei de Burgemeester dat de politie op alles rond de komst van de Maccabi-supporters naar Amsterdam voorbereid was, ook op confrontaties tussen groepen. Het enige dat volgens de Burgemeester nieuw en niet voorzien was, waren de zogenaamde 'hit- and run'-acties die die nacht plaatsvonden.²⁴⁷

273. Over de Tweede Noodverordening zei de Burgemeester:

²⁴⁴ NOS, 'Halsema zou woord 'pogrom' niet opnieuw gebruiken', 17 november 2024, beschikbaar op nos.nl/nieuwsuur/artikel/2544887-halsema-zou-woord-pogrom-niet-opnieuw-gebruiken (geraadpleegd op 26 februari 2025); Zie over de reacties van de Haagse politici: NOS, 'Wilders en Van der Plas pleiten voor rigoureuze maatregelen na geweld', 12 november 2024, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2544211-wilders-en-van-der-plas-pleiten-voor-rigoureuze-maatregelen-na-geweld> (geraadpleegd op 26 februari 2025); zie over het zogenaamde 'integratieprobleem': NOS, 'Na geweld in Amsterdam laait politieke discussie over integratie weer op', 11 november 2024, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2544090-na-geweld-in-amsterdam-laait-politieke-discussie-over-integratie-weer-op> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

²⁴⁵ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025), vanaf minuut 8:28, eigen transcriptie.

²⁴⁶ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025) vanaf minuut 9:05.

²⁴⁷ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025), vanaf minuut 4:50

*'En die hebben wij nog eens verlengd tot donderdag nadat bleek dat een verboden demonstratie toch plaatsvond en daarbij ook geweld is gebruikt. Van beide zijden. (...) van demonstranten en van politie.'*²⁴⁸

274. De interviewer van AT5 suggereerde dat het geweld op de verboden demonstratie toch het resultaat is geweest van het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening. Zonder dat verbod zou de demonstratie immers op een reguliere manier begeleid zijn. De Burgemeester antwoordde daarop door te stellen dat het ermee begint dat mensen in overtreding zijn op het moment dat ze een demonstratieverbod overtreden. Ze vervolgde dat het een uitzonderlijke maatregel was, maar dat we op dat moment ook in uitzonderlijke omstandigheden verkeerden.²⁴⁹
275. De Burgemeester vervolgde door te stellen dat de rechter het demonstratieverbod getoetst had en de maatregel proportioneel zou hebben bevonden gezien de omstandigheden (de Burgemeester doelde hier op de twee uitspraken in voorlopige voorzieningen, zie sectie 5.4; zie daarover verder sectie 7.1).²⁵⁰

5.8. Verzoek van Amnesty Nederland om opheffing en om overleg

276. Amnesty Nederland heeft nog tijdens de geldende Tweede Noodverordening, op 13 november 2024, opgeroepen het demonstratieverbod op te heffen:

'Een demonstratieverbod van meerdere dagen dat in principe geldt in heel Amsterdam is de slechtst mogelijke reactie op de onrust. Een dergelijke maatregel voedt onrust en spanningen en zet ook in de toekomst de deur open voor verdere inperkingen van het demonstratierecht. Daarnaast wordt de samenleving hiermee de mogelijkheid ontnomen om op een vreedzame wijze uiting te geven aan zorgen die leven.'

*Wij roepen op om een einde te maken aan het demonstratieverbod.'*²⁵¹

277. Op 28 november 2024 is namens Amnesty Nederland een brief gezonden aan de Burgemeester.²⁵² In de brief is geschetst waarom Amnesty Nederland meent dat het demonstratieverbod in strijd is met de mensenrechten. Ook heeft Amnesty Nederland de Burgemeester gevraagd om in het openbaar te verklaren dat de demonstratieverboden in beide Noodverordeningen onrechtmatig waren. Ook heeft zij de Burgemeester verzocht hierover in overleg te treden.

²⁴⁸ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025), vanaf minuut 9:12.

²⁴⁹ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025) vanaf minuut 9:40.

²⁵⁰ AT5, 'Halsema verdedigt zesdaags demonstratieverbod', 22 november 2024, beschikbaar op at5.nl/nieuws/229683/halsema-verdedigt-zesdaags-demonstratieverbod-afkoelperiode-was-nodig (geraadpleegd op 26 februari 2025) vanaf minuut 10:03.

²⁵¹ **Productie 19:** Amnesty International Nederland, 'Zorgen over toename polarisatie en demonstratieverbod', 13 november 2024.

²⁵² **Productie 7:** Brief van Amnesty Nederland aan de Burgemeester met het verzoek tot overleg, d.d. 28 november 2024.

278. De Burgemeester heeft op 20 december 2024 per brief gereageerd op de brief van Amnesty Nederland.²⁵³ De Burgemeester schrijft:

'Het is juist dat de Wet openbare manifestaties (Wom) in reguliere gevallen het aangewezen kader is voor het reguleren van demonstraties, en dit betreft gelukkig nagenoeg alle situaties. We hadden hier echter te maken met een uitzonderlijke situatie, waarin de Wom geen soelaas bood. Het noodbevoegdheidskader voorziet specifiek in een apart instrumentarium voor gevallen waarin reguliere wetgeving niet toereikend is. Het biedt de mogelijkheid in het geval van buitengewone situaties, die niet met reguliere middelen opgelost kunnen worden, adequaat te kunnen optreden. Het juridisch noodbevoegdheidskader staat náást dat van de Wom, voor de uitzonderlijke, acute en onvoorspelbare omstandigheden die hier aan de orde zijn geweest. Samen met de Hoofdofficier en de Politiechef heb ik in de driehoek de noodzaak van het voortduren van de noodverordening continu gemonitord.

*Het is essentieel te onderstrepen dat deze verordening geen willekeurige beperking was van grondrechten, maar een noodzakelijke maatregel die zorgvuldig en op basis van actuele veiligheidsrisico's is vastgesteld. De veiligheid van de stad en haar inwoners vraagt om een afgewogen aanpak, waarbij in tijden van ernstige dreiging soms zware maatregelen noodzakelijk zijn. Bij de afloop van de initiële noodverordening van 8 november 2024 heeft de driehoek opnieuw de risico's, belangen en grondrechten zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. Met de verlengde noodverordening van 10 november 2024 ontstond ruimte voor de uitoefening van het demonstratierecht binnen een beheersbaar kader, om de veiligheid te waarborgen. Dat is expliciet benoemd in de gepubliceerde noodverordening en daar is ook gebruik van gemaakt. In totaal zijn er voor vier demonstraties ontheffingen aangevraagd, die allen zijn verleend.'*²⁵⁴

279. De Burgemeester besloot niet tegemoet te komen aan het verzoek van Amnesty Nederland om de demonstratieverboden als onrechtmatig te benoemen, omdat de voorzieningenrechter al zou hebben geoordeeld dat de Burgemeester niet onrechtmatig had gehandeld (zie daarover verder sectie 7.1).

5.9. Evaluatierapporten Inspectie Justitie en Veiligheid en COT

280. Uit het evaluatierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, dat kijkt naar de rol van de politie en de NCTV rond de gebeurtenissen, komt weinig kritiek naar voren op het handelen van de politie en de NCTV: de politie weet op het merendeel van de ongeregelde heden effectief te reageren; toont veerkracht door haar inzet snel aan te passen aan het verloop van de gebeurtenissen en door diverse vechtpartijen in de stad in de kiem te smoren; en schakelt snel en past haar strategie aan op de 'hit and run'-acties door bedreigde personen te beschermen en hen te concentreren op een veilige locatie.²⁵⁵

281. De Inspectie heeft wel kritiek op de snelheid waarmee over de feiten en het politieoptreden door politici, bestuurders en media geoordeeld werd:

'Wat opvalt is de snelheid waarmee grote woorden werden gebruikt in de nasleep van de gebeurtenissen. Politici, bestuurders en media trokken direct conclusies, zonder zicht op wat zich precies had afgespeeld. Er werd gesproken over falend optreden, nalatigheid of juist over een onbegrijpelijke tolerantie. Zulke oordelen, uitgesproken voordat de feiten compleet zijn, beïnvloeden het maatschappelijk sentiment en raken direct de mannen en vrouwen van de politie

²⁵³ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

²⁵⁴ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

²⁵⁵ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 46.

die op straat stonden. Velen van hen draaiden lange diensten van soms meer dan vijftien uur in een dynamiek die zich niet laat vangen in een enkel frame.

De gebeurtenissen laten zien hoe lastig het is om orde te handhaven in een samenleving waarin lokale spanningen worden gevoed door mondiale conflicten. Waar digitale oproepen razendsnel groepen kunnen mobiliseren en waar verwachtingen over het politieoptreden uiteenlopen. Balanceren tussen handhaving en vrijheid blijft een moeilijke opdracht, zeker als de realiteit zich sneller ontwikkelt dan vooraf bedachte scenario's. Dit vraagt om een scherpe beoordeling van de feiten, een flexibele aanpak in het moment en een zorgvuldige reflectie achteraf – niet alleen op het politieoptreden, maar ook op de snelheid waarmee oordelen worden geveld.²⁵⁶

282. Het COT heeft onderzoek gedaan naar de vraag op welke wijze de politie in de toekomst beter zicht kan hebben op de zogenaamde 'flitsaanvallen' (de 'hit and run'-acties in de nacht) en wat daarin de mogelijke handelingsperspectieven voor optreden zijn. Het COT komt tot de aanbeveling dat de politie meer wendbare middelen inzet, zoals motoren, bikes en mogelijke scooters, als de situatie daarom vraagt.²⁵⁷ Het COT concludeert daarnaast dat de strategie waarbij is gekeken hoe de supporters zo snel mogelijk in veiligheid konden worden gebracht, bijdroeg 'aan het relatief snel terugbrengen van de rust, maar niet direct aan het veiligheidsgevoel'.²⁵⁸

6. JURIDISCH KADER

6.1. Demonstratierecht

283. In het (inter)nationaal juridisch kader wordt het recht om te demonstreren steeds anders benoemd. In het IVBPR gaat het om het recht van vreedzame vergadering. Het EVRM spreekt van recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging. De Nederlandse Grondwet beschrijft het recht tot vergadering en betoging. Amnesty Nederland zal in het hiernavolgende steeds spreken van demonstratierecht, als verzamelnaam voor de hiervoor genoemde varianten.

6.1.1. Demonstratierecht onder het IVBPR en het EVRM

284. Het demonstratierecht wordt internationaal beschermd onder artikel 21 IVBPR en in Europa door artikel 11 EVRM. Beide artikelen zijn nauw met elkaar verbonden en kennen een vrijwel gelijk beschermingsniveau.²⁵⁹
285. Artikel 21 IVBPR luidt:

'Het recht van vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden

²⁵⁶ **Productie 12:** Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025, p. 50.

²⁵⁷ **Productie 13:** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025, p. 12.

²⁵⁸ **Productie 13:** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025, p. 12.

²⁵⁹ De nauwe connectie tussen beide artikelen blijkt uit het volgende. Een toelichting op artikel 21 van het IVBPR is als bijlage toegevoegd bij de *travaux préparatoires* van artikel 11 EVRM, zie Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, 'Preparatory work on article 11 of the European Convention on Human Rights', Straatsburg 1956, p. 12; en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gebruikt als bron voor zijn uitspraken veelvuldig de uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité in het kader van artikel 21 IVBPR, zie o.a. EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 16 en EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 314.

opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'

286. Er zijn diverse toezichthouders op de naleving van artikel 21 IVBPR, waaronder het VN-Mensenrechtencomité en Speciale VN-Rapporteurs.²⁶⁰

287. Artikel 11 lid 1 EVRM bepaalt:

'Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.'

288. Het EHRM houdt toezicht op de naleving van het EVRM.

289. Artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM zijn eenieder verbindende verdragsbepalingen. Zij hebben rechtstreekse werking in onze nationale rechtsorde op grond van artikelen 93 en 94 Grondwet.²⁶¹

Belang van het demonstratierecht

290. De Speciale VN-Rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging (**'Speciale VN-Rapporteur voor het demonstratierecht'**) benadrukt het historische belang van demonstraties voor het bouwen van vreedzame en inclusieve samenlevingen, juist ook in crisissituaties:

'The Special Rapporteur has observed a widespread tendency on the part of States to view protests as a threat and magnifier of crises. In contrast, he emphasizes that protests are vital to the life of healthy societies, allowing underrepresented viewpoints and the voices of those otherwise excluded to be taken into account. Protests have been particularly important in facilitating participation of otherwise excluded groups such as youth, ethnic, racial and other minorities, women, children, LGBTQI+ persons and other marginalized communities and victims' groups. Protests are also often essential to holding Governments, and rights violators in general, accountable. Where States adopt securitized, hostile approaches to protests, rather than welcoming them as an important part of democratic life, the result is often to deepen underlying crises. (...)

*The ability of different segments of society to voice their disagreement and grievances publicly, including in particular in crisis situations, represents an important means to facilitate dialogue and prevent further destructive conflict.'*²⁶²

²⁶⁰ Speciale Rapporteurs bij de Verenigde Naties zijn deskundigen die zijn aangesteld om onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp of land en daarvan verslag uit te brengen aan de Secretaris-Generaal van de VN of de VN-Mensenrechtenraad.

²⁶¹ Vgl. o.a. PHR 26 juni 2018, ECLI:NL:PHR:2018:665; Rb Den Haag, 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11462, r.o. 4.3.4.

²⁶² **Productie 20:** Human Rights Council, 'Protection of human rights in the context of peaceful protests during crisis situations; Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule', A/HRC/50/42 ('**HRC, SR Report on Crisis Protest, A/HRC/50/42**'), para 10, 12. Zie ook para 7, waarin de Speciale VN-Rapporteur voor het demonstratierecht crisissituaties beschrijft: *'Situations that may be labelled 'crises' in which protests arise and are at risk of suppression include situations of armed conflict, political instability, coups d'état and major political contestations, mass violence linked to terrorism or organized crime, health crises, environmental and natural disasters, climate change, economic crises, situations of food insecurity, situations of large-scale poverty and inequality and situations involving systematic discrimination against particular groups.'*

291. Volgens het EHRM is het demonstratierecht ‘*a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, is one of the foundations of such a society*’.²⁶³

Samenhang met de vrijheid van meningsuiting

292. Het demonstratierecht hangt nauw samen met de vrijheid van meningsuiting.²⁶⁴ Volgens het VN-Mensenrechtencomité kan het demonstratierecht dan ook enkel volledig worden beschermd als de overlappende rechten, in het bijzonder de vrijheid van vereniging en van meningsuiting, ook worden beschermd.²⁶⁵
293. Het EHRM overweegt dat een van de doelen van het demonstratierecht het veiligstellen is van een forum voor publiek debat en voor het openlijk uiten van protest.²⁶⁶ Een ander doel van het demonstratierecht is de bescherming van de persoonlijke en van de gezamenlijk meningsuiting.²⁶⁷ Daarom moet artikel 11 EVRM ook in het licht van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) worden gezien.²⁶⁸ Het verband tussen de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht is volgens het EHRM vooral relevant als de overheid een demonstratie beperkt of verbiedt in reactie op de inhoud van die demonstratie.²⁶⁹

6.1.1.1. Reikwijdte: vreedzame demonstraties worden beschermd

294. Het VN-Mensenrechtencomité heeft in *General Comment No. 37* uitgelegd wat de reikwijdte van het demonstratierecht is. Ook legt het VN-Mensenrechtencomité uit wat als ‘*violence*’ of gewelddadigheden kan worden beschouwd:

‘4. The right of peaceful assembly protects the non-violent gathering by persons for specific purposes, principally expressive ones. It constitutes an individual right that is exercised collectively. Inherent to the right is thus an associative element.

(...)

15. (...) ‘Violence’ in the context of article 21 typically entails the use by participants of physical force against others that is likely to result in injury or death, or serious damage to property. Mere pushing and shoving or disruption of vehicular or pedestrian movement or daily activities do not amount to ‘violence’.

²⁶³ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 91; EHRM, *Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden t. Bulgarije*, r.o. 86.

²⁶⁴ Artikel 19 IVBPR.

²⁶⁵ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*’, CCPR/C/GC/37 (**VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’**), para.9.

²⁶⁶ EHRM 7 oktober 2008, 10346/05, ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605 (*Eva Molnár t. Hongarije*), r.o. 42.

²⁶⁷ EHRM 26 april 1991, 11800/85, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, (*Ezelin t. Frankrijk*), r.o. 37; EHRM 8 december 1999, 23885/94, ECLI:CE:ECHR:1999:1208JUD002388594 (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) t. Turkije*), r.o. 37.

²⁶⁸ EHRM 12 juni 2014, 17391/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106 (*Primov e.a. t. Rusland*), r.o. 92. Als volgens het EHRM een gezamenlijke uiting van meningen niet onder het de reikwijdte van artikel 11 EVRM valt, dan wordt een klacht door het EHRM beoordeeld onder de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM, maar wel gezien in het licht van het demonstratierecht. Zie bijvoorbeeld EHRM 26 april 2016, 25501/07 e.a., ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107 (*Novikova e.a. t. Rusland*), r.o. 90-91.

²⁶⁹ EHRM 12 juni 2014, 17391/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106 (*Primov e.a. t. Rusland*), r.o. 92; EHRM 2 oktober 2001, 29221/95 en 29225/95, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden t. Bulgarije*), r.o. 85.

(...)

17. *There is not always a clear dividing line between assemblies that are peaceful and those that are not, but there is a presumption in favour of considering assemblies to be peaceful. Moreover, isolated acts of violence by some participants should not be attributed to others, to the organizers or to the assembly as such. Thus, some participants in an assembly may be covered by article 21, while others in the same assembly are not.*

18. *The question of whether or not an assembly is peaceful must be answered with reference to violence that originates from the participants. Violence against participants in a peaceful assembly by the authorities, or by agents provocateurs acting on their behalf, does not render the assembly non-peaceful. The same applies to violence by members of the public aimed at the assembly, or by participants in counterdemonstrations.*

19. *The conduct of specific participants in an assembly may be deemed violent if authorities can present credible evidence that, before or during the event, those participants are inciting others to use violence, and such actions are likely to cause violence; that the participants have violent intentions and plan to act on them; or that violence on their part is imminent. Isolated instances of such conduct will not suffice to taint an entire assembly as non-peaceful, but where it is manifestly widespread within the assembly, participation in the gathering as such is no longer protected under article 21.²⁷⁰ (onderstropping toegevoegd).*

295. Hieruit volgt dat de vreedzaamheid van een demonstratie volgens het VN-Mensenrechtencomité moet worden voorondersteld en dat geweld door anderen dan de demonstranten *niet* het vreedzame karakter aan een demonstratie kan ontnemen en deze dus *niet* buiten de bescherming van artikel 21 IVBPR kan plaatsnemen.
296. De drempel van gewelddadigheden wordt volgens het VN-Mensenrechtencomité pas bereikt bij fysiek geweld door demonstranten dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood, of ernstige schade aan eigendommen.²⁷¹ Geïsoleerd gewelddadig gedrag door enkele demonstranten ontnemt echter niet het vreedzame karakter aan een demonstratie als geheel.²⁷²
297. Het niet naleven van nationale wetgeving door demonstranten, zolang dit geen gewelddadig gedrag met zich meebrengt, ontnemt niet het vreedzame karakter aan een demonstratie. Ook spontane demonstraties, demonstraties waarvoor niet aan alle desbetreffende nationale wettelijke vereisten is voldaan, vallen, mits vreedzaam, onder de bescherming van artikel 21 IVBPR.²⁷³
298. Ook volgens het EHRM mag het demonstratierecht niet restrictief worden geïnterpreteerd.²⁷⁴ Om die reden heeft het EHRM ervan afgezien het begrip 'vergadering' te definiëren of daartoe een uitputtende opsomming van criteria te

²⁷⁰ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 4, 15, 17-19.

²⁷¹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 15.

²⁷² **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para 19; Zie ook **Productie 22:** Human Rights Council, 'Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies', A/HRC/31/66 ('HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66'), para. 20.

²⁷³ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para 14,16.

²⁷⁴ Zie o.a. EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 91; EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 98.

bepalen.²⁷⁵ Het EHRM heeft wel gespecificeerd dat het demonstratierecht zowel geldt voor demonstraties op openbare plaatsen als op plaatsen die niet voor het publiek toegankelijk zijn.²⁷⁶ Ook heeft het EHRM geoordeeld dat het recht kan worden uitgeoefend door individuele demonstranten en door de organisatoren van een demonstratie.²⁷⁷

299. Het EHRM heeft verder bepaald dat artikel 11 EVRM het recht op 'vreedzame' demonstraties beschermt.²⁷⁸ De bescherming van artikel 11 EVRM geldt niet wanneer de organisatoren en deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben, aanzetten tot geweld of '*otherwise reject the foundations of a democratic society*'.²⁷⁹ Een demonstratie waarbij een reëel risico bestaat op wanordelijkheden als gevolg van ontwikkelingen die *buiten* de invloedssfeer liggen van de organisatoren, wordt dus wél beschermd door artikel 11 EVRM.²⁸⁰ Volgens het EHRM geniet eenieder, zolang diens eigen intenties en gedrag vreedzaam blijven, de bescherming van het demonstratierecht.²⁸¹ Dit recht kan aan diegene niet worden ontnomen als anderen tijdens de demonstratie overgaan tot sporadisch geweld of andere strafbare handelingen.²⁸²
300. Als zowel de politie als demonstranten geweld hebben gebruikt, kijkt het EHRM naar wie met het geweld is gestart voor de beoordeling of de demonstratie onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM valt.²⁸³
301. Verder omvat het demonstratierecht het recht van demonstranten om zelf het tijdstip, de plaats en de wijze van uitvoering van de vergadering te bepalen. Dit binnen de grenzen van het tweede lid van artikel 11 EVRM.²⁸⁴ De vrijheid om daar zelf keuzes in te maken is een belangrijk aspect van de demonstratievrijheid; het doel van een

²⁷⁵ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 98.

²⁷⁶ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 91.

²⁷⁷ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 91.

²⁷⁸ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 92.

²⁷⁹ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 92.

²⁸⁰ EHRM 1 december 2011, 8080/08 en 8577/08, ECLI:CE:ECHR:2011:1201JUD000808008 (*Schwabe en M.G. t. Duitsland*), r.o. 103; EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 94.

²⁸¹ EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 50; EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 94.

²⁸² EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 94; EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 50.

²⁸³ EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 49; EHRM, EHRM 12 juni 2014, 17391/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106 (*Primov e.a. t. Rusland*), r.o. 157.

²⁸⁴ EHRM 27 november 2012, 58050/08, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008 (*Sáska t. Hongarije*), r.o. 21.

demonstratie is immers vaak gekoppeld aan een bepaalde tijd en/of plaats.²⁸⁵ Demonstranten moeten dan ook binnen ‘*sight and sound*’ van het doel van hun protest kunnen staan, op een tijdstip waarop de boodschap de sterkste impact kan hebben. Elke inbreuk daarop is derhalve een beperking van het demonstratierecht in de zin van artikel 11 EVRM.²⁸⁶

Bewijslast gewelddadige intenties demonstranten ligt bij de overheid

302. Volgens het VN-Mensenrechtencomité rust op de overheid de bewijslast (*‘burden of proof’*) om met geloofwaardig bewijs gewelddadige intenties bij de organisatoren of deelnemers aan te tonen.²⁸⁷ Louter het bestaan van een risico (al dan niet gebaseerd op ervaringen uit het verleden) is daartoe onvoldoende.²⁸⁸
303. Ook volgens het EHRM is het aan de overheid om te bewijzen (*‘burden of proof’*) dat de organisatoren van een demonstratie gewelddadige bedoelingen hadden.²⁸⁹ De vreedzaamheid van een demonstratie moet derhalve worden voorondersteld. Een blote stelling dat er bepaalde informatie of inlichtingen waren ontvangen, volstaat niet als bewijs:

‘230. The Court reiterates that the burden of proving the violent intentions of the organisers of a demonstration lies with the authorities (...). It notes at the outset that there is no evidence to suggest that the demonstrations (...) involved incitement to violence or any acts of violence prior to the police operation conducted in the early morning of 1 March 2008. As to the Government’s allegation that the authorities had obtained evidence suggesting that the demonstrators had been planning to arm themselves in order to instigate mass disorder, the Court notes that the Government have failed to produce the evidence in question or even to provide any relevant details or explanations. The courts examining the applicant’s criminal case did not scrutinise any such evidence either and simply relied on the letter of 27 March 2008 of the Deputy Chief of the Armenian Police which in its turn referred, in very broad terms, to ‘intelligence information received’ (see paragraph 22 above). The nature and source of the alleged intelligence information, however, are unclear and appear never to have been revealed or examined at any stage of the proceedings.(...)’²⁹⁰ (onderstreping toegevoegd)

Waarnemers demonstratierecht ook beschermd

304. Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt onder de bescherming van het demonstratierecht, en overheden moeten hun bescherming zien als onderdeel van een goede facilitering van het demonstratierecht.²⁹¹

²⁸⁵ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 405.

²⁸⁶ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 405.

²⁸⁷ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 19

²⁸⁸ **Productie 22:** HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66, para. 25, 31. Vgl. **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 52 over de vereiste *risk assessment* bij vijandig publiek.

²⁸⁹ EHRM 20 september 2018, 23086/08, ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD002308608 (*Mushegh Saghatelyan t. Armenië*), r.o. 230-233; EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 51.

²⁹⁰ EHRM 20 september 2018, 23086/08, ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD002308608 (*Mushegh Saghatelyan t. Armenië*), r.o. 230.

²⁹¹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para 30; **Productie 23:** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55. para 34.

6.1.1.2. Verplichtingen van de overheid

305. Uit het demonstratierecht volgen voor de nationale autoriteiten zowel negatieve als positieve verplichtingen, zo stelt het VN-Mensenrechtencomité:

'23. The obligation to respect and ensure peaceful assemblies imposes negative and positive duties on States before, during and after assemblies. The negative duty entails that there be no unwarranted interference with peaceful assemblies. States are obliged, for example, not to prohibit, restrict, block, disperse or disrupt peaceful assemblies without compelling justification, nor to sanction participants or organizers without legitimate cause. (...)

*27. The possibility that a peaceful assembly may provoke adverse or even violent reactions from some members of the public is not sufficient grounds to prohibit or restrict the assembly. States are obliged to take all reasonable measures that do not impose disproportionate burdens upon them to protect all participants and to allow such assemblies to take place in an uninterrupted manner (...).*²⁹² (onderstreping toegevoegd)

306. Hieruit volgt dat de overheid het faciliteren van demonstraties voorop moet stellen en die maatregelen moet nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn om te voorkomen dat een demonstratie niet door kan gaan. De rechten van vreedzame demonstranten moeten óók worden beschermd en gefaciliteerd wanneer anderen tot gewelddadigheden overgaan.²⁹³ De overheid mag demonstraties enkel beperken of verbieden als er een overtuigende rechtvaardiging voor bestaat en is voldaan aan de vereisten uit artikel 21 IVBPR.
307. Een wettelijke verplichting om voorafgaand aan een demonstratie goedkeuring of een vergunning te vragen, druist in tegen het demonstratierecht.²⁹⁴ De overheid mag wel vragen aan demonstranten om een demonstratie te melden voor zover dit noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstratie en voor het beschermen van de rechten van anderen, ter bescherming van de openbare veiligheid en/of orde.²⁹⁵ Zo'n kennisgevingsprocedure mag niet de facto het karakter van een vergunning of verzoek om toestemming hebben.²⁹⁶
308. Verder beveelt het VN-Mensenrechtencomité aan dat overheden de demonstranten zo veel mogelijk in staat moeten stellen om te demonstreren '*within sight and sound*' van hun doelpubliek, of op een locatie die anderszins belangrijk is voor hun doel.²⁹⁷
309. Ook onder het EVRM omvat het demonstratierecht negatieve en positieve verplichtingen voor de overheid. De overheid mag zelf geen ongerechtvaardigde inbreuk maken (negatieve verplichting) én moet het demonstratierecht beschermen en faciliteren (positieve verplichtingen). De positieve verplichtingen acht het EHRM van bijzonder belang wanneer het gaat om een demonstratie door groepen met onpopulaire standpunten of gemarginaliseerde groepen, omdat ze kwetsbaarder zijn

²⁹² **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para 23, 27.

²⁹³ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 27.

²⁹⁴ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 70; **Productie 22:** HRC, Joint report SR, A/HRC/31/66, para. 21.

²⁹⁵ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 70; **Productie 22:** HRC, Joint report SR, A/HRC/31/66, para. 21.

²⁹⁶ **Productie 22:** HRC, Joint report SR, A/HRC/31/66, para. 21.

²⁹⁷ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 22, 26, 53.

voor represailles.²⁹⁸ De overheid moet bijvoorbeeld maatregelen nemen om de gezondheid en veiligheid van de deelnemers te waarborgen, om gelijktijdig een tegendemonstratie mogelijk te maken en om demonstranten te beschermen tegen vijandig publiek.²⁹⁹

6.1.1.3. Beperkingen

310. Als uitgangspunt bij artikel 21 IVBPR geldt dat er geen beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie.³⁰⁰ Het recht op protest is immers een mensenrecht, geen gunst.³⁰¹
311. Het is aan de overheid om aan te tonen dat beperkingen gerechtvaardigd zijn. Een beperking is slechts dan gerechtvaardigd wanneer deze is voorzien bij wet, en noodzakelijk en proportioneel is ten behoeve van een van de legitieme doelen die in artikel 21 IVBPR worden genoemd.³⁰² In geval sprake is van een demonstratieverbod en er wordt op dat verbod gehandhaafd, moet de overheid voor elke beperking, dus zowel voor het verbod als voor de handhaving op het verbod, aantonen dat dit gerechtvaardigd was.³⁰³
312. Ook bij het EVRM is het uitgangspunt dat er geen beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie. Een demonstratie die onder de bescherming van artikel 11 EVRM valt, mag alleen worden beperkt als is voldaan aan de vereisten uit het tweede lid van het artikel:

‘De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.’
313. De term ‘beperkingen’ in artikel 11, lid 2 EVRM moet volgens het EHRM zo worden uitgelegd dat dit zowel maatregelen omvat die vóór of tijdens een demonstratie

²⁹⁸ EHRM 3 mei 2007, 1543/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD000154306 (*Bączkowski e.a. t. Polen*), r.o. 64.

²⁹⁹ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o.158-160; EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 43.

³⁰⁰ **Productie 22:** HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66, para. 29: ‘Freedom of peaceful assembly is a fundamental right, and should be enjoyed without restriction to the greatest extent possible. Only those restrictions which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others, and are lawful, necessary, and proportionate to the aim pursued, may be applied. Any restrictions are to be the exception rather than the norm, and must not impair the essence of the right.’, para 32.

³⁰¹ **Productie 22:** HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66, para. 21.

³⁰² **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’, para. 36.

³⁰³ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’, para. 36: ‘Authorities must be able to show that any restrictions meet the requirement of legality, and are also both necessary for and proportionate to at least one of the permissible grounds for restrictions enumerated in article 21.’ (onderstreping toegevoegd)

worden genomen als maatregelen, zoals strafmaatregelen, die achteraf worden genomen.³⁰⁴

314. Een demonstratieverbod wordt in elk geval beschouwd als een beperking in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM.³⁰⁵ En ook al vindt de demonstratie ondanks het verbod toch plaats, dan had het demonstratieverbod mogelijk alsnog een ‘chilling effect’ op mensen die hadden willen demonstreren.³⁰⁶ Ook dat maakt inbreuk op artikel 11 EVRM.³⁰⁷
315. Een beperking, of inbreuk, vormt een schending, of ongerechtvaardigde inbreuk, van artikel 11 EVRM, tenzij is voldaan aan de strikte driedelige toets uit het tweede lid: de beperkingen moeten ‘bij de wet zijn voorzien’, een legitiem doel nastreven als genoemd in het tweede lid, en noodzakelijk en proportioneel zijn voor het bereiken van dat doel. Elke beperking moet voldoen aan artikel 11 lid 2 EVRM, wat inhoudt dat zowel een demonstratieverbod als het opbreken van een demonstratie en eventueel aanhouden van demonstranten apart getoetst moeten worden.³⁰⁸
316. Als het EHRM overweegt dat niet is voldaan aan het ‘voorzien bij wet’-vereiste, dan is de beperking niet in overeenstemming met artikel 11 lid 2 EVRM en daarmee niet gerechtvaardigd. Het EHRM komt dan niet meer toe aan het toetsen van de overige vereisten.³⁰⁹ Andersom toetst het EHRM soms niet aan het ‘voorzien bij wet’-vereiste, als bijvoorbeeld op grond van de noodzakelijkheid en proportionaliteit tot een toewijzend oordeel kan worden gekomen.³¹⁰
317. De beperkingsvereisten worden hierna achtereenvolgens besproken.

6.1.1.3.1 Beperking moet bij wet voorzien zijn

318. Beperkingen dienen een wettelijke basis te hebben.³¹¹ Dit is het legaliteitsvereiste. Het vereiste dat beperkingen moeten zijn voorzien bij wet, ziet ook op de kwaliteit en de voorzienbaarheid van de wet. Volgens het VN-Mensenrechtencomité moeten de wetten in kwestie voldoende nauwkeurig zijn, zodat burgers hun gedrag daarop kunnen aanpassen.³¹² Ook mag de wet geen onbeperkte of verregaande

³⁰⁴ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 103; EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 53.

³⁰⁵ Vgl. EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 103.

³⁰⁶ EHRM 3 mei 2007, 1543/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD000154306 (*Bączkowski e.a. t. Polen*), r.o. 66-67.

³⁰⁷ EHRM 3 mei 2007, 1543/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD000154306 (*Bączkowski e.a. t. Polen*), r.o. 66-68.

³⁰⁸ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a., ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 431-442, 459-463.

³⁰⁹ EHRM 3 mei 2007, 1543/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD000154306 (*Bączkowski e.a. t. Polen*), r.o. 72.

³¹⁰ EHRM 21 november 2024, 56896/17 e.a., ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), r.o. 61-62.

³¹¹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’, para. 39.

³¹² **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’, para. 39.

discretionaire bevoegdheid verlenen aan degenen die belast zijn met de handhaving ervan.³¹³

319. Datzelfde geldt onder het EVRM. De zinsnede ‘bij wet voorzien’ vereist niet alleen dat de beperking een grondslag in een nationale wet heeft. Het verwijst ook naar de kwaliteit van de betreffende wet, die toegankelijk of kenbaar moet zijn voor de betrokken persoon en waarvan de gevolgen voorzienbaar moeten zijn.³¹⁴ Dit betekent dat de rechtsbasis voldoende duidelijk moet zijn opdat het voor een individu mogelijk is om diens gedrag erop af te stemmen.³¹⁵
320. Er is voldaan aan het vereiste ‘bij wet voorzien’ als de norm voldoende nauwkeurig geformuleerd is om de burger in staat te stellen – zo nodig met passend advies – de gevolgen van een bepaalde handeling in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs te voorzien.³¹⁶ Dergelijke wetten mogen niet vaag en voor ruime interpretatie vatbaar zijn, en evenmin aan de autoriteiten overmatige bevoegdheden of discretie verlenen.³¹⁷
321. Het EHRM overweegt daarbij dat nauwkeurig geformuleerde wetgeving belangrijk is, maar dat wetgeving nooit in elk mogelijk scenario kan voorzien; dat zou tot buitensporige starheid leiden.³¹⁸ De interpretatie en de toepassing ervan zijn afhankelijk van de omstandigheden van het geval.³¹⁹ Er ligt volgens het EHRM daarom een belangrijke taak voor de nationale rechter om de nauwkeurigheid van de nationale wetgeving te toetsen, waarbij de inhoud van de wet, het gebied waarop het betrekking heeft en het aantal rechtssubjecten en hun status moeten worden meegewogen.³²⁰ De rechtbank Den Haag interpreteert dit als volgt:

*‘In hoeverre de wettelijke waarborgen toereikend zijn, hangt volgens het EHRM dus af van de concrete omstandigheden en komt neer op een weging van het geheel van wettelijke waarborgen. De mate waarin en de gedetailleerdheid waarmee waarborgen in de wet moeten zijn vastgelegd, hangt af van de ingrijpendheid van de inmenging’.*³²¹

322. Bij een meer ingrijpende inmenging, moeten de mate waarin en de gedetailleerdheid waarmee waarborgen in de wet zijn vastgelegd dus groter zijn.³²²

³¹³ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘General Comment No. 37’, para. 39.

³¹⁴ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 108

³¹⁵ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times t. het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 48.

³¹⁶ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 109

³¹⁷ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 411.

³¹⁸ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 109.

³¹⁹ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 109-110.

³²⁰ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 110.

³²¹ Rb Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.70.

³²² Rb Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.69-6.70;

323. Om aan de bedoelde kwalitatieve vereisten te voldoen, moet het nationale recht adequate rechtsbescherming bieden tegen willekeur bij de inmenging door de overheid in het demonstratierecht.³²³ Het EHRM overweegt dat een aan de uitvoerende macht toegekende discretionaire bevoegdheid, waarmee grondrechten kunnen worden beperkt, voldoende nauwkeurig moet zijn afgebakend, ook wat betreft de wijze van uitvoering.³²⁴ Een onbeperkte bevoegdheid zou immers in strijd zijn met de rechtsstaat, een van de in het EVRM verankerde grondbeginselen van een democratische samenleving.³²⁵
324. In 2010 oordeelde het EHRM in *Gsell t. Zwitserland* over de inzet van noodbevoegdheden waarmee een algeheel demonstratieverbod werd afgekondigd.³²⁶ In Davos vond het World Economic Forum plaats, dat voor eenieder toegankelijk was.³²⁷ De politie kondigde een demonstratieverbod af, in het licht van de aankondiging van een demonstratie waarvoor geen kennisgeving was gedaan, en vanwege de dreiging van acties en ongeregelde heden.³²⁸ De grondslag voor dat verbod was een noodbevoegdheid in een algemene politieclausule, op grond waarvan de overheid, volgens een bepaling in de Zwitserse Grondwet, fundamentele rechten mag beperken in geval van '*danger sérieux, direct et imminent*', dus in serieuze noodgevallen waarin er geen andere wettelijke middelen toereikend zijn om dat gevaar op te heffen.³²⁹ Door het Zwitserse Federale Hof was al in eerdere uitspraken gespecificeerd dat op deze bepaling niet teruggevallen kon worden bij terugkerende of voorzienbare situaties.³³⁰ Het EHRM overweegt dat massale demonstraties rond het World Economic Forum te voorzien waren en dat de nationale overheid daarom eerder had kunnen voorzien in meer precieze wet- of regelgeving.³³¹ Bovendien werd in de Zwitserse zaak iedereen geweerd uit Davos, of zij nu potentieel gewelddadige personen waren of vreedzame demonstranten.³³² Nu niet was voldaan aan de vereisten uit de nationale wet en jurisprudentie, konden de Zwitserse autoriteiten volgens het EHRM geen beroep doen op de nationale noodbevoegdheid uit de algemene politieclausule, op grond waarvan het demonstratieverbod was

³²³ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 115; EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a., ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 430.

³²⁴ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 115.

³²⁵ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 115.

³²⁶ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 34. Een vrije vertaling van de noodbevoegdheid luidt: 'De kantonale politie heeft de bevoegdheid om in een bepaalde situatie de maatregelen te bevelen die nodig zijn om de openbare veiligheid en orde te waarborgen en bedreigingen te voorkomen (...)'.³²⁷

³²⁷ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 7.

³²⁸ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 8, 54.

³²⁹ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 56.

³³⁰ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 32, 54-56.

³³¹ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 58-59.

³³² EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 60.

uitgevaardigd; en daarom was niet voldaan aan het vereiste 'voorzien bij de wet' uit het EVRM.³³³

325. Het oordeel van het EHRM *Gsell t. Zwitserland* is relevanter voor onderhavige zaak dan het oordeel van het EHRM in *Olivieira t. Nederland*. In die zaak oordeelde het EHRM dat het noodbevel ex artikel 175 Gemeentewet een voldoende wettelijke basis vormde voor de beperking van de vrijheid van verplaatsing van bepaalde harddrugsgebruikers gedurende veertien dagen.³³⁴ Hoewel beide zaken bij het EHRM gaan over de inperking van grondrechten op grond van noodbevoegdheden, zit volgens Amnesty Nederland c.s. het verschil er vooral in dat in de Nederlandse zaak enkel specifieke individuen, die de wet overtraden en overlast veroorzaakten, werden geraakt, terwijl er toen geen reguliere wettelijke regeling bestond om die overlast aan te pakken. In de zaak tegen Zwitserland trof de inzet van noodbevoegdheden echter iedereen die naar Davos wilde, óók vreedzame demonstranten. Het demonstratieverbod in *Gsell t. Zwitserland* maakte geen onderscheid tussen potentieel gewelddadige personen en vreedzame demonstranten.³³⁵
326. In *Lashmankin e.a. t. Rusland* oordeelde het EHRM dat een beperking van het demonstratierecht niet bij wet was voorzien. Volgens die Russische wet mocht de overheid een 'well-reasoned' voorstel doen aan de organisatoren van een demonstratie voor een andere locatie, tijdstip of vorm.³³⁶ Alleen voorzag de wet niet in inhoudelijke criteria om het 'well-reasoned' vereiste in te kaderen en was in de wet

³³³ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 61

³³⁴ EHRM 4 juni 2002, 33129/96, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (*Olivieira t. Nederland*), r.o. 51. Deze zaak ging over aan specifieke personen opgelegde verwijderingsbevelen op grond van artikel 175 Gemeentewet. Zij mochten vanwege door hen veroorzaakte overlast en criminaliteit veertien dagen lang niet meer in het centrum van Amsterdam komen. Er bestond toen geen reguliere wettelijke regeling om die overlast aan te pakken, waardoor de burgemeester gebruikmaakte van het noodbevel ex artikel 175 Gemeentewet. Het EHRM oordeelde met de kleinst mogelijke meerderheid dat, in die specifieke context, artikel 175 Gemeentewet, in combinatie met de daarop gebaseerde jurisprudentie en de mondelinge waarschuwing aan de harddrugsgebruikers, een voldoende wettelijke basis vormde om de vrijheid van verplaatsing (artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM) van specifieke personen te beperken. Het EHRM volgt daarin het oordeel van zowel de Hoge Raad als de ABRvS dat er sprake was van een voldoende wettelijke basis om de vrijheid van verplaatsing te beperken en het oordeel van de ABRvS dat sprake was van een noodsituatie in het centrum van Amsterdam, zie r.o. 19, 32- 33, 49, 56. In de 'joint dissenting opinion' werd beargumenteerd dat de noodbevoegdheden in de Gemeentewet op gespannen voet staan met het voorzienbaarheidsvereiste: 'As the Court has stated many times and as the majority state again in this case, the law must be formulated with sufficient precision to enable the persons concerned – if need be, with appropriate legal advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. However, a law which confers a discretion is not in itself inconsistent with this requirement, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference (...). Furthermore, to grant broad and unspecified discretionary powers to an executive authority is not compatible with the very idea of the rule of law which is the cornerstone of the Convention and has always been upheld by the Court in its case-law. In our opinion, section 219 of the Municipality Act, as in force at the time, did not satisfy these requirements in the circumstances of the present case. It was addressed only to the Burgomaster, entitling him in case of 'a riotous movement, gathering or other disturbance of public order or of serious calamities, as well as in case of a well-founded fear of the development thereof', to issue orders, the nature of which was not specified, to persons who were not identified with a view to maintaining public order or limiting general danger. It did not give persons in the applicant's position any guidance as to the possible consequences of their behaviour. We thus find that the 'foreseeability' requirement enshrined in the concept of 'law' has not been met. Consequently, we reach the conclusion that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention.' (onderstreping toegevoegd)

³³⁵ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 60.

³³⁶ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 419.

ook niet vereist dat het ‘*well-reasoned*’ voorstel van de overheid noodzakelijk en proportioneel was in een democratische samenleving.³³⁷ Het EHRM overweegt:

*‘428. (...) [T]he scope of judicial review was limited to examining the lawfulness of the proposal to change the location, time or manner of conduct of a public event, and did not include any assessment of its ‘necessity’ and ‘proportionality’ (see paragraphs 356 to 358 above). Indeed, the breadth of the executive’s discretion is such that it is likely to be difficult if not impossible to prove that any proposal to change the location, time or manner of conduct of a public event is unlawful or not ‘wellreasoned’ (see, for similar reasoning *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, no. 4158/05, §§ 80 and 86, ECHR 2010 (extracts)).*

*429. In the Court’s view, there is a clear risk of arbitrariness in the grant of such broad and uncircumscribed discretion to the executive authorities. There is a risk that such a widely framed power could be misused against organisers of, and participants in, public assemblies in breach of Article 10 and/or 11 of the Convention (see, for similar reasoning, *Gillan and Quinton*, cited above, § 85).’³³⁸ (onderstreping toegevoegd)*

327. Een besluit om de locatie, het tijdstip of de vorm te wijzigen kon wel worden voorgelegd aan een rechter, maar niet voorafgaand aan de door de demonstranten geplande datum voor de demonstratie.³³⁹ Bovendien was de reikwijdte van de rechterlijke toetsing beperkt tot een onderzoek naar de rechtmatigheid van het voorstel en omvatte dit geen beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit.³⁴⁰ Omdat er geen adequate en effectieve juridische waarborgen waren tegen willekeur en discriminerende toepassing door de uitvoerende macht van die ruime discretionaire bevoegdheid, oordeelde het EHRM dat niet was voldaan aan de kwaliteitsvereisten die artikel 11 EVRM aan de wet stelt.³⁴¹
328. In *Gillan and Quinton t. Verenigd Koninkrijk* beoordeelde het EHRM of de waarborgen in de nationale wetgeving daadwerkelijk een begrenzing vormden van de ruime bevoegdheden van de uitvoerende macht, zodat het individu adequaat wordt beschermd tegen willekeurige inmenging in diens rechten.³⁴² In die beoordeling weegt mee of is vereist dat de inzet van de bevoegdheid enkel is toegestaan als dit noodzakelijk is en of de evenredigheid van de maatregel wordt beoordeeld.³⁴³ Ook is relevant of er beperkingen in tijdsduur en toepassingsgebied zijn.³⁴⁴

³³⁷ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 419.

³³⁸ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 428-429.

³³⁹ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 428.

³⁴⁰ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 428.

³⁴¹ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 430.

³⁴² EHRM 12 januari 2010, 4158/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805 (*Gillan and Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 76-87.

³⁴³ EHRM 12 januari 2010, 4158/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805 (*Gillan and Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 80.

³⁴⁴ EHRM 12 januari 2010, 4158/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0112JUD000415805 (*Gillan and Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 81.

6.1.1.3.2. Beperking moet een legitiem doel dienen

329. Een inperking van het demonstratierecht kan alleen dan gerechtvaardigd zijn wanneer deze een legitiem doel dient. Deze doelen zijn uitputtend opgenomen in de mensenrechtenverdragen.
330. Artikel 21 IVBPR bepaalt uitputtend de legitieme doelen waartoe het demonstratierecht beperkt mag worden, waaronder ter bescherming van de openbare veiligheid en de openbare orde.
331. Over beperkingen ter bescherming van de openbare orde beveelt het VN-Mensenrechtencomité aan dat overheden zich niet mogen beroepen op een vage definitie van 'openbare orde' om te verregaande beperkingen van het recht op vreedzame vergadering te rechtvaardigen:

*'44. 'Public order' refers to the sum of the rules that ensure the proper functioning of society, or the set of fundamental principles on which society is founded, which also entails respect for human rights, including the right of peaceful assembly. States parties should not rely on a vague definition of 'public order' to justify overbroad restrictions on the right of peaceful assembly. Peaceful assemblies can in some cases be inherently or deliberately disruptive and require a significant degree of toleration. 'Public order' and 'law and order' are not synonyms, and the prohibition of 'public disorder' in domestic law should not be used unduly to restrict peaceful assemblies.'*³⁴⁵

332. Hieruit volgt dat het legitieme doel 'ter bescherming van de openbare orde' nauw geïnterpreteerd moet worden; enige overlast en hinder zijn inherent aan demonstraties en moeten getolereerd worden.
333. Als de nationale overheid zegt een demonstratie te beperken ter bescherming van de openbare veiligheid, dan moet de overheid volgens het VN-Mensenrechtencomité aantonen dat de demonstratie een reëel en aanzienlijk risico oplevert voor het leven of de veiligheid van personen (in de zin van onschendbaarheid van diens persoon) of een soortgelijk risico van ernstige schade aan eigendommen.³⁴⁶
334. De in het tweede lid van artikel 11 EVRM opgenomen uitputtende doeleinden zijn: 'nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.
335. Net als bij het IVBPR, dienen deze volgens artikel 11 EVRM legitieme doeleinden nauw geïnterpreteerd te worden. Met name 'het voorkomen van wanordelijkheden' moet strikt worden uitgelegd, in overeenstemming met de uitdrukking '*la défense de l'ordre*' die in de Franse tekst wordt gebruikt.³⁴⁷ Verstoringen van de openbare orde vallen daar niet onder, want dat zou een te ruime uitleg vragen.³⁴⁸

³⁴⁵ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 44.

³⁴⁶ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 43.

³⁴⁷ EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy e.a. t. Rusland*), r.o. 122.

³⁴⁸ EHRM, 15 oktober 2015, 27510/08, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek t. Zwitserland*), r.o. 151-152.

6.1.1.3.3. Beperking moet noodzakelijk en proportioneel zijn

336. Om gerechtvaardigd te zijn, moet een maatregel waarmee het demonstratierecht wordt beperkt daadwerkelijk noodzakelijk zijn in het licht van het legitieme belang waarvoor de maatregel ingezet wordt. Daarnaast moet de beperking van het demonstratierecht in verhouding staan tot het te beschermen belang (proportionaliteit) en dient de overheid te kiezen voor de minst beperkende maatregel. Ofwel: het nadelige effect van de inperking moet opwegen tegen het te beschermen belang

337. Het VN-Mensenrechtencomité verwoordt dit als volgt:

*'40. Article 21 provides that any restrictions must be 'necessary in a democratic society'. Restrictions must therefore be necessary and proportionate in the context of a society based on democracy, the rule of law, political pluralism and human rights, as opposed to being merely reasonable or expedient. Such restrictions must be appropriate responses to a pressing social need, relating to one of the permissible grounds listed in article 21. They must also be the least intrusive among the measures that might serve the relevant protective function. Moreover, they must be proportionate, which requires a value assessment, weighing the nature and detrimental impact of the interference on the exercise of the right against the resultant benefit to one of the grounds for interfering. If the detriment outweighs the benefit, the restriction is disproportionate and thus not permissible.'*³⁴⁹

338. Het moet, zo stelt het VN-Mensenrechtencomité, echt noodzakelijk zijn om beperkingen op te leggen om het legitieme doel te bereiken en niet slechts redelijk of opportuun. Iedere demonstratie moet op de eigen merites worden beoordeeld.³⁵⁰ Ook moet de beperking geschikt zijn voor, en evenredig zijn aan, het legitieme doel. De overheid moeten daarnaast, indien het opleggen van een beperking noodzakelijk wordt geacht, kiezen voor de minst ingrijpende maatregel. Logischerwijs geldt dat ook voor de materiële reikwijdte, het toepassingsgebied en de tijdsduur van de beperkingen. Bij de weging van de verhouding tussen het legitieme doel en het demonstratierecht, dient het uitgangspunt te zijn dat de demonstratie plaats kan vinden.³⁵¹

339. Ook onder het EVRM kan een beperking enkel gerechtvaardigd zijn indien de noodzakelijkheid ervan overtuigend kan worden vastgesteld.³⁵² Een beperking is noodzakelijk als deze: a) beantwoordt aan een '*pressing social need*', b) evenredig is aan het 'legitieme doel' (proportioneel) en c) als de door de nationale autoriteiten ter rechtvaardiging van de maatregel aangevoerde redenen 'relevant en voldoende' zijn.³⁵³ De overheid moet haar beslissingen bovendien hebben gebaseerd op een aanvaardbare beoordeling van de relevante feiten.³⁵⁴

340. Voor wat betreft de '*pressing social need*'. Het enkele bestaan van een veiligheidsrisico is, zo oordeelt het EHRM, onvoldoende om tot het verbieden van een

³⁴⁹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, '*General Comment No. 37*', para. 40.

³⁵⁰ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, '*General Comment No. 37*', para. 38, 55.

³⁵¹ **Productie 22:** HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66, para. 29, 32.

³⁵² EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 142.

³⁵³ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 143.

³⁵⁴ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 143.

demonstratie over te gaan; de overheid moet een concrete inschatting maken van de te verwachten omvang van wanordelijkheden en dient te evalueren welke maatregelen noodzakelijk zijn om de dreiging van wanordelijkheden te neutraliseren.³⁵⁵ Het beëindigen van vreedzame demonstraties, enkel vanwege een demonstratieverbod, is niet in lijn met het demonstratierecht.³⁵⁶ De beperking moet dus noodzakelijk zijn om het legitieme doel te bereiken, in de zin dat dit doel niet op een andere, minder ingrijpende manier bereikt kan worden. Ook dienen de mate van de inbreuk door de beperking en de duur ervan noodzakelijk te zijn.

341. Het proportionaliteitsvereiste ziet ten eerste op de verhouding tussen de in artikel 11 lid 2 EVRM opgesomde doeleinden enerzijds en het demonstratierecht anderzijds.³⁵⁷ Het EHRM overweegt in dat kader dat het demonstratierecht zwaar weegt:

*'Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.'*³⁵⁸

342. Ten tweede ziet het proportionaliteitsvereiste op de aard en de ernst van de beperkingen.³⁵⁹ Een beperking mag niet verder gaan dan nodig voor het legitieme doel. Als een ernstige dreiging van wanordelijkheden overtuigend is aangetoond, dient de overheid te kiezen voor maatregelen die de minste beperking van artikel 11 EVRM opleveren, voordat wordt gekozen voor een demonstratieverbod.³⁶⁰

Beperking mag geen 'chilling effect' hebben

343. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de beperking moet het mogelijk afschrikwekkende effect dat van de maatregel uit kan gaan meegewogen worden.
344. Het VN-Mensenrechtencomité vereist in het kader van de noodzakelijkheid en proportionaliteit dat beperkingen geen 'chilling effect' mogen hebben.³⁶¹ Onevenredige beperkingen schenden namelijk niet alleen de rechten van de organisatoren en deelnemers van de specifieke demonstraties waaraan ze worden opgelegd, maar kunnen hen en anderen er ook van weerhouden hun rechten uit te oefenen. Beperkingen mogen niet tot doel hebben deelname aan protest te ontmoedigen.³⁶²

³⁵⁵ EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 40.

³⁵⁶ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a., ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 462.

³⁵⁷ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 144.

³⁵⁸ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 145; EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 37.

³⁵⁹ Vgl. EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 146.

³⁶⁰ EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 43; EHRM 6 oktober 2022, 69483/13 e.a., ECLI:CE:ECHR:2022:1006JUD006948313 (*'Mustafa Hajili e.a. t. Azerbeidzjan*), r.o. 63.

³⁶¹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 36.

³⁶² **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 36.

345. Volgens het EHRM dient bij de beoordeling van de proportionaliteit het ‘*chilling effect*’ dat uit kan gaan van een beperking meegewogen te worden. In het bijzonder kan een voorafgaand verbod andere burgers ontmoedigen om aan de demonstratie deel te nemen.³⁶³ Dat een verbod een tijdelijk karakter heeft, hoeft aan het ‘*chilling effect*’ niet af te doen.³⁶⁴ Ook de op een verbod volgende handhavingsmaatregelen, zoals het gebruik van geweld om de demonstratie uiteen te drijven, aanhoudingen, detentie en/of daaropvolgende veroordelingen van demonstranten, kunnen ertoe leiden dat zij en anderen worden ontmoedigd om in de toekomst deel te nemen aan soortgelijke demonstraties.³⁶⁵

Verbieden van een specifieke demonstratie is een ‘ultimum remedium’

346. Het verbieden van een demonstratie kan slechts in de meest uitzonderlijke situaties gerechtvaardigd zijn. Andere, minder vergaande maatregelen moeten eerst overwogen zijn.
347. Volgens het VN-Mensenrechtencomité kan het verbieden van een specifieke demonstratie alleen als *ultimum remedium* worden overwogen.³⁶⁶ In het bijzondere geval dat een demonstratie mogelijk vijandigheid of geweld door andere groepen oproept, is dat geen rechtvaardiging voor het verbieden of uiteendrijven van de demonstratie.³⁶⁷ Alleen in zeldzame en uitzonderlijke situaties, wanneer duidelijk is dat het voor de overheid onmogelijk zal zijn om de demonstratie voldoende te beschermen, kunnen, in geval van vijandig publiek, beperkingen of in het uiterste geval een verbod worden overwogen.³⁶⁸ Daar moet wel een concrete beoordeling van de risico's door de overheid aan ten grondslag liggen. Een niet nader gespecificeerd risico of het enkele bestaan van de mogelijkheid dat de overheid te weinig capaciteit zal hebben om de demonstratie te faciliteren, is daartoe onvoldoende.³⁶⁹
348. Het verbieden van een demonstratie is volgens het EHRM een zeer vergaande maatregel, wat een *bijzondere* rechtvaardiging (*‘particular justification’*) vereist.³⁷⁰ Het EHRM baseert zijn oordelen over beperkingen van het demonstratierecht mede op de gezaghebbende Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering, opgesteld door de Europese Commissie voor Democratie door Recht (**‘Venetië Commissie’**) van de Raad van Europa en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

³⁶³ EHRM 3 mei 2007, 1543/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0503JUD000154306 (*Bączkowski e.a. t. Polen*), r.o. 66-67.

³⁶⁴ EHRM 14 februari 2006, 28793/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0214JUD002879302 (*Christian Democratic People's Party t. Moldavië*), r.o. 77.

³⁶⁵ EHRM 29 november 2007, 25/02, ECLI:CE:ECHR:2007:1129JUD000002502 (*Balçık e.a. t. Turkije*), r.o. 41.

³⁶⁶ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37 (2020)*’, para. 37.

³⁶⁷ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 52.

³⁶⁸ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 52.

³⁶⁹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 52.

³⁷⁰ EHRM 29 juni 2006, 76900/01, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD007690001 (*Öllinger t. Oostenrijk*), r.o. 44; Ook voor het dreigen met of het opleggen van strafrechtelijke maatregelen bij een vreedzame demonstratie is volgens het EHRM een *bijzondere* rechtvaardiging (*‘particular justification’*) vereist, zie EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 146.

(‘OVSE/ODIHR’).³⁷¹ De Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering bepalen dat het verbieden van een demonstratie een *ultimum remedium* is en enkel is toegestaan na een individuele beoordeling van de demonstratie en van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een verbod:

*‘132. **Prohibition as a last resort.** Prohibiting an assembly should be a measure of last resort and should only be considered when a less restrictive response would not achieve the purpose pursued by the authorities in safeguarding other relevant rights and freedoms, and public order. Any ban or prohibition of an assembly should be decided upon only on a case by case basis, with the legitimacy, necessity and proportionality test to be carried out for each individual assembly. In order to justify a prohibition, the state must provide evidence that it has first attempted to facilitate an assembly, or to impose less onerous restrictions. For example, where the state argues that it has inadequate resources to protect peaceful assembly, prohibition may represent a failure of the state to meet its positive obligations.’³⁷² (onderstreping toegevoegd)*

349. Hieruit kan ook worden afgeleid dat een algeheel demonstratieverbod in strijd is met het demonstratierecht, omdat de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het verbod dan niet voor iedere demonstratie apart beoordeeld worden.

Algehele demonstratieverboden worden voorondersteld disproportioneel te zijn

350. Standaard beperkingen en in het bijzonder algehele demonstratieverboden (‘*blanket bans*’) worden voorondersteld disproportioneel te zijn, omdat ieder protest op de eigen merites moet worden beoordeeld. Zo benadrukt het VN-Mensenrechtencomité:

‘38. Any restrictions on participation in peaceful assemblies should be based on a differentiated or individualized assessment of the conduct of the participants and the assembly concerned. Blanket restrictions on peaceful assemblies are presumptively disproportionate.’ (onderstreping toegevoegd)

‘55. (...) As a general rule, there can be no blanket ban on all assemblies in the capital city, in all public places except one specific location within a city or outside the city centre, or on all the streets in a city.’³⁷³

351. De Speciale VN-Rapporteur voor het demonstratierecht stelt dat algehele demonstratieverboden *‘are intrinsically disproportionate and discriminatory measures as they impact on all citizens willing to exercise their right to freedom of peacefully assembly’*.³⁷⁴ Ook algehele demonstratieverboden waarop na toestemming vanuit de overheid uitzonderingen mogelijk zijn, worden geacht niet proportioneel te zijn.³⁷⁵ Het recht om te demonstreren is een recht en geen gunst, volgens de Speciale VN-Rapporteur voor het demonstratierecht en de Speciale VN-Rapporteur voor

³⁷¹ **Productie 23:** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55. Dat het EHRM zijn oordelen over beperkingen van het demonstratierecht mede op de Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering baseert, is bijv. te zien in EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 317.

³⁷² **Productie 23:** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55, para 132; Zie ook EHRM 26 juli 2007, 10519/03, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD001051903 (*Barankevich t. Rusland*), r.o. 33.

³⁷³ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 38, 55.

³⁷⁴ **Productie 24:** Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, para 63.

³⁷⁵ **Productie 23:** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55, para 133.

buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies ('**Speciale VN-Rapporteur voor buitengerechtelijke executies**'); en volgens hen mag de uitoefening van het demonstratierecht niet afhankelijk zijn van voorafgaande toestemming door de overheid.³⁷⁶

352. Zelfs in tijden van crisis blijft een algeheel demonstratieverbod of standaard beperking voorondersteld disproportioneel te zijn:

*'23. States have also utilized restrictive laws to suppress protests in the context of crises. States have imposed blanket bans on peaceful assemblies, which they argue are justified in response to certain crises. Blanket restrictions are presumptively disproportionate.'*³⁷⁷

353. Vaardigt de overheid toch een algeheel demonstratieverbod uit, dan brengt dat met zich mee dat de bewijsplicht voor de rechtvaardiging van die vergaande beperking bij de overheid ligt. De overheid dient dan de vermoedelijke onevenredigheid van een dergelijk algeheel demonstratieverbod op overtuigende wijze te weerleggen, door aan te tonen hoe de reikwijdte, het toepassingsgebied en duur ervan maken dat de inzet van het algeheel verbod noodzakelijk en evenredig is aan een of meer van de legitieme doelen die worden genoemd in artikel 21 IVBPR.³⁷⁸

354. De Venetië Commissie en de OVSE/ODIHR wijzen er in de Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering op dat algehele demonstratieverboden, naar tijd en in plaats, worden voorondersteld niet noodzakelijk en niet proportioneel te zijn:

'133. No blanket bans. Blanket legal restrictions – for example, banning all assemblies during certain times, or from particular locations or public places that are suitable for holding assemblies – constitute excessive restrictions violating the right to freedom of assembly. Restrictions which impose bans on the time or location of assemblies as a rule, and then allowing exceptions to this rule, invert the relationship between freedom and restrictions by turning the right to freedom of peaceful assembly into a privilege. For that reason, blanket bans may fail the proportionality test because they fail to differentiate between different ways of exercising the right to freedom of assembly and preclude any consideration of the specific circumstances of each case. Blanket bans may interfere significantly with the ability to hold assemblies within sight and sound of the intended audience.'

*'(...) blanket bans, including bans of assemblies at particular times, are intrinsically disproportionate, because they preclude consideration of the specific circumstances of each proposed assembly.'*³⁷⁹

355. De jurisprudentie van het EHRM heeft tot op heden nog geen zaak opgeleverd waarin het oordeel geveld werd dat een algeheel demonstratieverbod noodzakelijk en proportioneel was. Zeer recent oordeelde het EHRM nog dat langdurige algehele demonstratieverboden en in algemene bepalingen opgenomen tijdelijke demonstratieverboden, niet noodzakelijk en niet proportioneel waren.³⁸⁰

³⁷⁶ **Productie 22:** HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66, para. 21;

³⁷⁷ **Productie 20:** HRC, SR Report on Crisis Protest, A/HRC/50/42, para 23.

³⁷⁸ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 36.

³⁷⁹ **Productie 23:** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55, para 133, 145.

³⁸⁰ EHRM 25 juni 2024, 20958/14 en 38334/18, ECLI:CE:ECHR:2024:0625JUD002095814 (*Oekraïne t. Rusland (re Krim)*), r.o. 1121-1128.

356. Het EHRM oordeelde in een andere zaak dat een verbod voor een vereniging om op specifieke data en plaatsen herdenkingsbijeenkomsten te houden, niet noodzakelijk was.³⁸¹
357. Ook een algeheel verbod om in de nabijheid van rechtbanken te demonstreren was volgens het EHRM niet noodzakelijk en niet proportioneel, en daarmee in strijd met artikel 11 EVRM.³⁸²

*'436. Turning now to the proportionality of the general ban, the Court notes that there is no evidence that it has been the subject of an exacting parliamentary and judicial review. Neither the Government, nor the Constitutional Court in its ruling of 17 July 2007 (see paragraph 254 above), explained what security considerations justified it, except by vaguely referring to the 'special legal regime' of the locations mentioned in the Public Events Act. Nor did the Constitutional Court explain why a general ban was a more feasible means of achieving the legitimate aim than a provision allowing case-by-case examination and targeting only those assemblies which presented a danger of disorder; or why the general ban could not be relaxed without a risk of abuse, significant uncertainty, discrimination or arbitrariness (compare Animal Defenders International, cited above, §§ 108 and 114-16). The Court is therefore not persuaded that the Government provided a convincing justification for the general ban in question.'*³⁸³

358. Een demonstratieverbod kan alleen gerechtvaardigd zijn als er een reëel gevaar is dat demonstraties *zelf* tot ernstige wanordelijkheden leiden én er geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om dat te voorkomen:

*'434. (...) a general ban on demonstrations can only be justified if there is a real danger of their resulting in disorder which cannot be prevented by other less stringent measures. In this connection, the authority must take into account the effect of a ban on demonstrations which do not by themselves constitute a danger to public order. Only if the disadvantage of such demonstrations being caught by the ban is clearly outweighed by the security considerations justifying the issue of the ban, and if there is no possibility of avoiding such undesirable side effects of the ban by a narrow circumscription of its scope in terms of territorial application and duration, can the ban be regarded as being necessary within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention.'*³⁸⁴

359. Een gespannen situatie in een deel van het land is onvoldoende om elders een demonstratieverbod te rechtvaardigen; de overheid dient daartoe de lokale situatie en de risico's vanuit de demonstranten te beoordelen. Het EHRM overweegt:

'54. As regards the second ground relied on by the Administrative Court, the Court notes that, while finding that the assembly would have posed a risk to public order and safety, the domestic court based this conclusion exclusively on the fact that a state of emergency had been declared in Yerevan as a result of 'the events which had taken place in the capital of the country on 1 March 2008'. While not specifying those events, it can nevertheless be understood from the context that this was an implied reference to the tense situation in the capital of Armenia on the previous day, which had involved clashes between protesters and the law enforcement authorities and resulted in physical damage, loss of life and destruction of property (see paragraph 7 above). The Court notes, however, that the domestic court relied on that fact to justify a blanket ban on holding any assembly at Theatre Square in Gyumri without any examination of the particular situation in that city or the applicant's specific behaviour. Similarly, it appears that the presence

³⁸¹ EHRM 2 oktober 2001, 29221/95 en 29225/95, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden t. Bulgarije*).

³⁸² EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 431-442.

³⁸³ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 436.

³⁸⁴ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*), r.o. 434.

of the police at Theatre Square and their apparent cordoning off of that area pursued the aim of ensuring that no assembly, whatever its intended purpose or size, took place in that location, thereby cutting any such attempts at the roots. The Court notes that, while the events which took place in Yerevan were undoubtedly tragic and a cause for grave concern, there is no evidence to suggest that anything similar had happened or was about to happen in Gyumri. Nor is there any evidence to suggest that the applicant had violent intentions or incited others to commit acts of violence or any similarly reprehensible acts. The Court therefore considers that the authorities, including the domestic courts, failed to provide 'relevant and sufficient' reasons to justify the interference with the applicant's right to freedom of assembly which, in such circumstances, cannot be said to have been necessary in a democratic society.³⁸⁵ (onderstreping toegevoegd)

360. Amnesty Nederland c.s. heeft slechts één zaak van het EHRM gevonden waarin een breder demonstratieverbod wel gerechtvaardigd werd geacht, maar dat betrof geen algeheel demonstratieverbod. In *Eckert t. Frankrijk* oordeelde het EHRM dat een demonstratieverbod, waarmee alle demonstraties op de openbare weg in een deel van het centrum van Bordeaux op 11 mei 2019 werden verboden, niet in strijd was met artikel 11 EVRM.³⁸⁶ Belangrijke overwegingen daarbij waren dat bepaalde wegen tijdelijk waren uitgesloten van het gebied dat onder het demonstratieverbod viel.³⁸⁷ En dat het demonstranten was toegestaan om zich tot 18:00 uur te verzamelen op een specifiek plein en twee straten in Bordeaux.³⁸⁸ Het EHRM weegt in zijn oordeel mee dat bij eerdere demonstraties van deze specifieke groep in Bordeaux zich herhaaldelijk ernstige incidenten hebben voorgedaan en dat er door een oproep op sociale media grote aantallen demonstranten verwacht werden.³⁸⁹ Volgens het EHRM konden de nationale autoriteiten terecht tot de inschatting komen dat er vanuit deze demonstranten een ernstig risico bestond op gewelddadige confrontaties met de politie en op materiële schade.³⁹⁰ Ook betreft het EHRM in zijn oordeel dat het demonstratieverbod nauwkeurig beperkt was in tijd – het verbod gold slechts voor één dag – en in ruimte, waardoor het demonstranten vrijstond om buiten dat gebied in Bordeaux bijeen te komen.³⁹¹
361. Voor de volledigheid wijst Amnesty Nederland c.s. op twee gedateerde uitspraken van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens ('**ECRM**'). De ECRM heeft in 1980 geoordeeld over een algeheel demonstratieverbod gedurende twee maanden in Londen. Het demonstratieverbod was ingesteld vanwege de gespannen sfeer in Londen als gevolg van eerdere (zeer gewelddadige) confrontaties, die volgden op

³⁸⁵ EHRM 21 september 2021, 17804/09, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD001780409 (*Barseghyan t. Armenië*), r.o. 54. NB uit deze uitspraak kan niet worden afgeleid dat het demonstratieverbod dat gold in Jerevan, nadat de noodtoestand daar werd uitgeroepen, wél noodzakelijk en proportioneel was. Het EHRM heeft over het opbreken van een demonstratie in Jerevan tegengesteld geoordeeld. Op dezelfde dag dat de noodtoestand werd uitgeroepen in Jerevan, werd ook een grote demonstratie, die al meerdere dagen duurde, beëindigd door de nationale overheid met de inzet van politiegeweld. Het EHRM oordeelde dat het beëindigen van die demonstratie in strijd was met artikel 11 EVRM ook vanwege het *chilling effect*, zie EHRM 20 september 2018, 23086/08, ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD002308608 (*Mushegh Saghatelyan t. Armenië*), r.o. 238-255. In een andere zaak bij het EHRM over dezelfde noodtoestand oordeelde het EHRM dat een verbod voor de media om niet-officiële en door staatsorganen verstrekte informatie te publiceren niet noodzakelijk was in een democratische samenleving en een schending van artikel 10 EVRM opleverde, zie EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*).

³⁸⁶ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 68-72.

³⁸⁷ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 5-6, 72.

³⁸⁸ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 6, 72.

³⁸⁹ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 68-70.

³⁹⁰ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 70.

³⁹¹ EHRM 24 oktober 2024, 56270/21, ECLI:CE:ECHR:2024:1024JUD005627021 (*Eckert t. Frankrijk*), r.o. 72.

marsen door een rechts-extremistische groepering.³⁹² Ondanks een aanzienlijke inzet van politie bij eerdere marsen had de overheid niet kunnen voorkomen dat er serieuze schade was toegebracht aan personen en goederen.³⁹³ De ECRM achtte een algeheel verbod in dit geval niet onredelijk.³⁹⁴

362. In een andere zaak achtte de ECRM een beperking gerechtvaardigd, juist omdat het *geen algeheel* demonstratieverbod betrof en er op andere locaties in het centrum van de hoofdstad gedemonstreerd kon worden:

*'Having regard to the fact that the refusal of permission did not amount to a blanket prohibition on the holding of the applicants' rally but only prevented the use of a high profile location (other venues being available in central London) the Commission concludes that the restriction in the present case may be regarded as proportionate and justified as necessary in a democratic society within the meaning of Article 8 paragraph 2 (Art. 8-2) of the Convention.'*³⁹⁵

363. Kortom, het EHRM oordeelt eigenlijk nooit dat een algeheel demonstratieverbod gerechtvaardigd is. Het EHRM heeft in *Eckert t. Frankrijk* een niet-algeheel demonstratieverbod (een demonstratieverbod op de openbare weg in een deel van het centrum van Bordeaux op zaterdag 11 mei 2019) gerechtvaardigd geacht, omdat er vanuit de demonstranten een ernstig risico bestond op geweld. Dit verbod duurde slechts één dag, en op twee straten en een plein mocht wél gedemonstreerd worden. Het ECRM heeft in een zeer uitzonderlijk geval een algeheel demonstratieverbod gerechtvaardigd geacht, omdat er een reëel gevaar bestond dat demonstraties zelf tot ernstige wanordelijkheden zouden leiden én er geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk waren om dat te voorkomen.³⁹⁶ Die uitspraak is echter achterhaald en het algehele demonstratieverbod in die zaak was vandaag de dag door het EHRM waarschijnlijk als niet noodzakelijk en niet proportioneel beoordeeld.³⁹⁷

³⁹² ECRM 16 juli 1980, 8440/78, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078 (*Christians Against Racism and Fascism t. Verenigd Koninkrijk*), p. 150-153.

³⁹³ ECRM 16 juli 1980, 8440/78, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078 (*Christians Against Racism and Fascism t. Verenigd Koninkrijk*), p. 150-153.

³⁹⁴ ECRM 16 juli 1980, 8440/78, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078 (*Christians Against Racism and Fascism t. Verenigd Koninkrijk*), p. 150-153.

³⁹⁵ ECRM 6 april 1995, 25522/94, ECLI:CE:ECHR:1995:0406DEC002552294, (*Rai, Allmond en Negotiate Now! T. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 1.

³⁹⁶ ECRM 16 juli 1980, 8440/78, ECLI:CE:ECHR:1980:0716DEC000844078 (*Christians Against Racism and Fascism t. Verenigd Koninkrijk*).

³⁹⁷ Dat de ECRM-uitspraken gedateerd zijn, concludeert Berend Roorda in zijn proefschrift: *'Beide uitspraken lijken echter enigszins gedateerd. Het Hof acht demonstratieverboden en -beperkingen tegenwoordig minder snel noodzakelijk en legt steeds meer nadruk op de belangen van betogers. Daarom is het maar de vraag of het EHRM vandaag de dag dergelijke tijdelijke maar betrekkelijk langdurige integrale verboden als rechtmatig zou beoordelen'*, **Productie 25**: B. Roorda, (2016). *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (Thesis), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, hoofdstuk 9 (**'Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9'**), para 1618-1620; Tot eenzelfde conclusie komt Paul Harris: *'It is unlikely that such a ban would be upheld today, as the jurisprudence of the ECHR has since re-affirmed the importance of the right to demonstrate and has held that there is a positive duty on the executive authorities, including the police, to facilitate the exercise of the right. In Arzte fur das Leben v Austria, the organisation 'Doctors for Life' complained that the Austrian police had not fulfilled their obligation to protect its members' right to demonstrate, because they had permitted disruption by counter-demonstrators. The court (...) held that demonstrators must be able to demonstrate without fear that they will be subjected to physical violence by their opponents; that the right to counter-demonstrate cannot extend to*

364. In de meeste zaken bij het EHRM lukt het de overheden niet om aan te tonen dat het algeheel demonstratieverbod, de tijdsduur ervan en de grootte van het gebied waar het verbod op ziet, noodzakelijk waren om het legitieme doel te bereiken. Een algeheel verbod is daarnaast zo'n ingrijpende maatregel dat dit wordt voorondersteld niet proportioneel te zijn. De meeste overheden kunnen niet aantonen dat het legitieme doel *niet* met minder ingrijpende maatregelen, zoals het beoordelen van iedere demonstratie op de eigen merites, kon worden bereikt.

6.1.2. Artikel 9 Grondwet

365. Artikel 9 Grondwet bepaalt:

'1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.'

366. De reikwijdte van artikel 9 Grondwet is door de wetgever niet met zoveel woorden bepaald. Wel is aangegeven dat de betoging een belangrijk middel is om in het openbaar een maatschappelijke of politieke mening te uiten, vooral voor hen die geen toegang hebben tot andere communicatiemiddelen om datzelfde te doen.³⁹⁸
367. Artikel 9 Grondwet bepaalt onder welke voorwaarden beperkingen op het recht tot betoging en vergadering zijn toegestaan. In artikel 9 lid 1 Grondwet is met de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' bepaald dat alleen de formele wetgever bevoegd is om het grondrecht te beperken bij wet in formele zin.³⁹⁹ Ook moet er een rechtsgang openstaan voor burgers die in dit recht beperkt worden.⁴⁰⁰ Voor het demonstratierecht is de beperkingsbevoegdheid gedelegeerd in de Wom.⁴⁰¹
368. Het tweede lid geeft de wetgever de mogelijkheid de beperkingsbevoegdheid te delegeren,⁴⁰² maar begrenst die bevoegdheid door het stellen van drie doelcriteria: er mag enkel beperkt worden ter bescherming van de gezondheid of het verkeer, of ter voorkoming van wanordelijkheden.⁴⁰³ Er is expliciet gekozen voor het doelcriterium 'wanordelijkheden' in plaats van voor het veel bredere doelcriterium 'openbare orde'. De wetgever had er 'ernstige bezwaren' tegen om openbare orde een beperkingsdoel

inhibiting the exercise of the right to demonstrate; and that genuine effective freedom of assembly cannot be reduced to a mere duty on the part of the state not to intervene. The case therefore amounted to a substantial change from the non-interventionist stance taken by the European Commission in the Rassemblement Jurassien and Christians against Racism and Fascism cases.' In: P. Harris, 'The Right to Demonstrate', *UCL Human Rights Review* 2010, vol. 3, p. 52-53.

³⁹⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nrs.1-5 p 39.

³⁹⁹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 18.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 18.

⁴⁰¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 25 295, nr. 724, p. 9; Zoals de ABRvS in de uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569, heeft overwogen, volgt uit de tekst, considerans en totstandkomingsgeschiedenis van de Wom, dat die wet onder meer strekt tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Grondwet.

⁴⁰² *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 22.

⁴⁰³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 39.

bij artikel 9 Grondwet te maken.⁴⁰⁴ Dit zou namelijk ‘een veel verdergaande beperkingsbevoegdheid meebrengen’ waarbij ‘het waarborggehalte’ van artikel 9 Grondwet meer zou worden aangetast dan noodzakelijk.⁴⁰⁵

369. Delegatie van de beperkingsbevoegdheid kon volgens de wetsgeschiedenis alleen uitdrukkelijk gebeuren, op grond van een specifieke wetsbepaling.⁴⁰⁶ Een algemene formeel-wettelijke grondslag was daartoe niet voldoende.⁴⁰⁷ Ook moest uit die specifieke delegerende wetsbepaling blijken ten aanzien van welk grondrecht de wetgever bewust de beperkingsbevoegdheid heeft willen delegeren.⁴⁰⁸ Met betrekking tot de mogelijkheid van delegatie van de beperkingsbevoegdheid van artikel 9 Grondwet, lijkt enige verschuiving te hebben plaatsgevonden. De afdeling Advisering van de Raad van State beschrijft dat in een voorlichting aan de Tweede Kamer over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen rond het COVID-19-virus.⁴⁰⁹ In bijzonder urgente gevallen, bijvoorbeeld ‘in een acute, concrete en levensbedreigende situatie – zoals het plotseling uitbreken van het coronavirus’, zou, volgens afdeling de Advisering van de Raad van State, artikel 9 Grondwet op grond van artikelen 175 en 176 Gemeentewet beperkt mogen worden.

6.1.3. Wet openbare manifestaties

370. In de Wom staat wanneer de burgemeester een demonstratie mag beperken, verbieden, of beëindigen. Artikel 2 Wom bepaalt dat de beperkingsbevoegdheid slechts kan worden aangewend als dit noodzakelijk is ten behoeve van de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

⁴⁰⁴ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.

⁴⁰⁵ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.

⁴⁰⁶ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 18.

⁴⁰⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 23; Kamerstukken II 2020-21, 25 295, nr. 724, p. 10.

⁴⁰⁸ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 14.

⁴⁰⁹ ‘Als gezegd mag bij het geven van noodbevelen en het opstellen van noodverordeningen niet van de Grondwet worden afgeweken: de tekst van de Gemeentewet verbiedt dat. Voorts kan uit de grondwetsgeschiedenis worden afgeleid dat de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet als onvoldoende specifiek moeten worden aangemerkt. (zie noot 93) Het zijn zeer algemeen geformuleerde bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar, en er wordt niet in aangegeven welke grondrechten in welke mate beperkt kunnen worden. Hoewel tijdens de grondwetsherziening van 1983 enige relativering op de eis van een specifieke wettelijke grondslag is aangebracht (zie hiervoor punt 4c) zijn beperkingen van grondwettelijke grondrechten op grond van artikel 175 en 176 van de Gemeentewet niet of in elk geval moeilijk met de destijds aanvaarde beperkingssystematiek te rijmen. Na de grondwetsherziening van 1983 lijkt er een zekere verschuiving te hebben plaatsgevonden. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Gemeentewet blijkt dat de wetgever – in weerwil van de tekst van de beide bepalingen – een genuanceerder beeld schetste, waarin de eis van een specifieke wettelijke grondslag enigszins gerelativeerd is. Zowel de Tweede als de Eerste Kamer gaven te kennen dat beperking van enkele grondrechten, gelet op de noodrechtpraktijk, mogelijk moest zijn. Beide Kamers gingen akkoord met de stelling van de regering dat de burgemeester met toepassing van de noodbevels- en noodverordeningbevoegdheid bepaalde, met name genoemde grondrechten, te weten de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging buiten besloten plaatsen, de vrijheid van meningsuiting, en de vergader- en betogingsvrijheid, mag beperken. De tekst van de beide bepalingen bleef niettemin ongewijzigd. (...) De noodbevoegdheden in artikel 175 en 176 van de Gemeentewet kunnen in bijzondere urgente gevallen, waarin de Wet openbare manifestaties onvoldoende middelen biedt, gezien worden als de delegerende wet die door deze grondwetsbepalingen vereist wordt. De rechter is dit standpunt voor zover het ging om concrete noodbevelen gevolgd.’ In: Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742, p. 15, 24; Zie ook Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 97-98; M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde (SteR nr. 33) 2017/I.5.2.1.

371. Voor de hierna beschreven bevoegdheden uit artikelen 5 tot en met 7 Wom geldt dat een burgemeester deze uitsluitend mag aanwenden ten behoeve van de doelcriteria uit artikel 2 Wom.⁴¹⁰
372. Artikel 5 Wom bepaalt dat aan een protest voorschriften of beperkingen kunnen worden opgelegd of een verbod kan worden gegeven, maar dat deze niet mogen zien op de inhoud van een protest. Volgens de ABRvS, in lijn met het demonstratierecht, mogen beperkingen enkel opgelegd worden indien ze noodzakelijk zijn:
- ‘Een beperking van het recht op betoging is alleen toegestaan als de beperking is voorzien bij de wet en die beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’⁴¹¹*
373. Volgens de wetsgeschiedenis mag een demonstratie slechts in dwingende situaties preventief worden verboden.⁴¹² Dit is een *ultimum remedium* en mag alleen als een van de in artikel 2 Wom genoemde belangen dat vordert en dat belang ook doorslaggevend is op dat moment.⁴¹³ Enkel wanneer een demonstratie naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden (bestuurlijke overmachtssituatie), kan een demonstratie worden verboden.⁴¹⁴ Daarnaast moet de situatie van dien aard zijn, dat niet met een lichtere maatregel – bijvoorbeeld het stellen van voorschriften en beperkingen – kan worden volstaan.⁴¹⁵
374. Een burgemeester heeft op grond van de Wom geen expliciete bevoegdheid om algehele demonstratieverboden naar tijd of plaats uit te vaardigen.⁴¹⁶ De bevoegdheden van de burgemeester in de Wom zijn namelijk zodanig geformuleerd dat de burgemeester iedere demonstratie op de eigen merites dient te beoordelen.⁴¹⁷

⁴¹⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 20, 21.

⁴¹¹ ABRvS, 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 6.3. Zie ook: ABRvS, 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4479, r.o. 3 en 10; Rb Limburg, 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 13.2; zie ook Rb Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411.

⁴¹² *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.

⁴¹³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.

⁴¹⁴ Rb Maastricht, 22 maart 2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754; ABRvS, 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 7.1-7.4; Zie over wat als voldoende politie-inzet kan worden beschouwd Rb Rotterdam, 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502: ‘*Ter zitting is gebleken dat de gegevens als opgenomen in de politierapportage leiden tot een politie-inzet als benodigd tijdens de Europese voetbalkampioenschappen van 2000.(...) De voorzieningenrechter is van oordeel dat de uitoefening van een grondrecht tot een grotere inspanning van de zijde van verweerder aanleiding mag zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd van één van de plaatselijke voetbalclubs. Dit omdat het hier gaat om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht. De door verweerder genoemde politie-inzet is naar het oordeel van de voorzieningenrechter, gelet op de inzet bij andere evenementen in Rotterdam, zoals daar zijnde vorengenoemde risicowedstrijden alsmede de frequentie waarop grootschalige evenementen voorkomen niet disproportioneel en kan in redelijkheid van verweerder geleverd kan worden.*’

⁴¹⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19; Rb Noord-Nederland, 21 februari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:762.

⁴¹⁶ **Productie 25:** Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9, para 1527-1528, 1637-1639; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21.

⁴¹⁷ Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21-24; **Productie 25:** Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9, para 1528, 1638.

375. Verder bepaalt artikel 6 Wom dat een burgemeester aanwijzingen kan geven tijdens een demonstratie. De burgemeester kan op grond van artikel 7 Wom aan demonstranten opdracht geven de demonstratie te beëindigen en uiteen te gaan. Dit mag blijken de wetsgeschiedenis alleen in het ‘uiterste geval’.⁴¹⁸
376. Tot slot, de Wom verleent de burgemeester geen bijzondere bevoegdheden voor noodsituaties, omdat, volgens de wetgever, de noodbevoegdheden in de Gemeentewet in zo’n situatie kunnen worden ingezet:

‘Evenmin is voorzien in bijzondere bepalingen voor de noodsituaties waarop de artikelen 219 en 220 [oude] gemeentewet [huidige artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet] doelen. Ten aanzien van de verhouding tussen die bepalingen en het onderhavige wetsvoorstel merken wij het volgende op. Dit voorstel creëert een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. De Wet openbare manifestaties laat echter de mogelijkheid tot toepassing van bedoelde noodbevoegdheden onverlet. Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bij voorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie). De rechter kan, behoudens het bepaalde in artikel 220, zesde lid, marginaal toetsen of zo een noodmaatregel gerechtvaardigd is.’⁴¹⁹

377. De wetgever heeft bij de bovenstaande overweging evenwel geen aandacht besteed aan de vereisten die artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM stellen aan inmenging in het demonstratierecht en niet beoordeeld of de inzet van de noodbevoegdheden in de in de wetsgeschiedenis omschreven omstandigheden zich daartoe wel kan verhouden.

6.2. Mensenrechten tijdens een algemene noodtoestand

378. De internationale mensenrechtenverdragen en de Nederlandse Grondwet bepalen hoe omgegaan dient te worden met mensenrechten in situaties van nood. In artikelen 4 IVBPR, 15 EVRM en 103 Grondwet is bepaald dat, onder zeer specifieke omstandigheden, afgeweken kan worden van grondrechten in een noodtoestand, ook wel derogatie genoemd.
379. Zoals hieronder zal blijken, ziet het begrip ‘algemene noodtoestand’ onder internationaal recht en onder de Grondwet op een officieel uitgeroepen noodtoestand, waarbij zowel aan verschillende formele als materiële eisen voldaan moet worden.
380. De Nederlandse Staat heeft tussen 7 en 14 november 2024 geen algemene noodtoestand uitgeroepen. Ook is niet formeel afgeweken van het demonstratierecht. De algehele demonstratieverboden in de noodverordeningen kunnen dan ook niet worden beschouwd als toegestane afwijkingen in de zin van artikelen 4 IVBPR, 15 EVRM en 103 Grondwet. Amnesty Nederland c.s. zal daar nader op ingaan bij het bespreken van het onrechtmatig handelen van de Gemeente (zie sectie 7.2).

6.2.1. Derogatie onder artikel 4 IVBPR en 15 EVRM

381. Artikel 4 IVBPR bepaalt:

‘Bij een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, kunnen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag maatregelen nemen, die

⁴¹⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 5, 21.

⁴¹⁹ Zie Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10. Zie ook p. 14.

afwijken van hun verplichtingen ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht en geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst inhouden.'

382. Het VN-Mensenrechtencomité stelt dat, voordat een Staat een beroep kan doen op artikel 4 IVBPR, ten eerste sprake moet zijn van een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk.⁴²⁰ Ten tweede moet de Staat officieel een noodtoestand afkondigen.⁴²¹

383. Artikel 15 EVRM, eerste lid, bepaalt:

'In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.'

384. Artikel 15 EVRM bevat drie voorwaarden voordat afwijking van het EVRM is toegestaan: (i) er moet sprake zijn van oorlog of een andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, (ii) de maatregelen gaan niet verder dan strikt noodzakelijk gezien de ernst van de situatie, en (iii) de maatregelen mogen niet in strijd zijn met de andere internationaalrechtelijke verplichtingen van het betreffende land.

6.2.1.1. Afkondiging algemene noodtoestand en notificatie

385. Zowel onder IVBPR als EVRM zijn lidstaten verplicht een noodtoestand op grond waarvan van de mensenrechten wordt afgeweken, formeel af te kondigen én daarvan de overige lidstaten op de hoogte te brengen (notificatie).

386. De Speciale VN-Rapporteur over de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de bestrijding van terrorisme heeft gewaarschuwd dat sommige noodbevoegdheden zo ingrijpend zijn op de uitoefening van mensenrechten, dat ze een formele derogatie noodzakelijk maken.⁴²² Het nalaten om formeel af te wijken van het IVBPR, creëert grijze zones waarin ruimte bestaat voor misbruik van die noodbevoegdheden, en het ondermijnt de mensenrechtelijke verplichtingen van Staten:

'Derogation constitutes a treaty obligation for States parties to international human rights treaties when certain conditions are met. The Special Rapporteur affirms the obligatory dimensions of derogation as necessary for transparency and accountability when States exercise emergency powers. Specifically, derogation applies when counter-terrorism laws enable the use of emergency powers and/or function as a form of de facto emergency that substantially affects the full enjoyment of human rights. The failure to derogate creates grey zones of State practice. It

⁴²⁰ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29 (2001) States of Emergency (article 4)', CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 ('VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29'), para 2.

⁴²¹ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 2.

⁴²² **Productie 26:** Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the human rights challenge of states of emergency in the context of countering terrorism', A/HRC/37/52, para 22.

*leaves open the possibility for abuse of emergency powers premised on the actuality or threat of terrorism and undermines the integrity of human rights obligations.*⁴²³

387. Het VN-Mensenrechtencomité stelt dat het officieel afkondigen van een noodtoestand ter naleving van de principes van legaliteit en de rechtsstatelijkheid, op het moment dat naleving hiervan het hardst nodig is, essentieel is.⁴²⁴ Het VN-Mensenrechtencomité benadrukt dat Staten de noodtoestand conform de Grondwet en andere toepasselijke wettelijke regelingen dienen af te kondigen.⁴²⁵
388. Staten die onder artikel 4 IVBPR afwijken van het IVBPR, zijn op grond van het derde lid verplicht de andere Staten die partij zijn bij het IVBPR middels de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in kennis te stellen van de verdragsbepalingen waarvan zij zijn afgeweken, en van de redenen hiervoor.⁴²⁶ Als de Staat niet onmiddellijk de andere Verdragsstaten op de hoogte brengt van de derogatie, is die Staat *'in breach of its obligations to other states parties and may be deprived of the defenses otherwise available to it in procedures under the Covenant'*.⁴²⁷
389. Onder het EVRM zijn Verdragsstaten, wanneer zij willen afwijken van EVRM-rechten, op grond van het derde lid van artikel 15 EVRM verplicht de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte te houden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. Ook dient de Verdragsstaat volgens het derde lid van artikel 15 EVRM aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa de datum te vermelden waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het EVRM opnieuw volledig worden toegepast.
390. Laat een Verdragsstaat na om een officiële en openbare kennisgeving te doen van de afwijking, dan is artikel 15 EVRM niet van toepassing op de door die Staat genomen maatregelen.⁴²⁸ De inbreuk op de EVRM-rechten wordt dan op grond van de beperkingssystematiek van de gebruikelijke verdragsartikelen beoordeeld.
391. Het nalaten een formele noodtoestand af te kondigen en daarvan een formele notificatie te doen, heeft dus verstrekende gevolgen; er is dan niet voldaan aan artikel 4 IVBPR en 15 EVRM, waardoor de gebruikelijke verdragsartikelen onverkort gelden en een inbreuk op mensenrechten daaronder moet worden beoordeeld.

6.2.1.2. Kwalificatie algemene noodtoestand

392. Over het eerste criterium in artikel 4 IVBPR, dat sprake moet zijn van een algemene noodtoestand, benadrukt het VN-Mensenrechtencomité dat niet iedere verstoring

⁴²³ **Productie 27:** Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the human rights challenge of states of emergency in the context of countering terrorism', A/HRC/37/52, para 22.

⁴²⁴ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para. 2.

⁴²⁵ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para. 2; Zie ook **Productie 28:** UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, 28 September 1984 ('**The Siracusa Principles**'), para 42-43.

⁴²⁶ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 17.

⁴²⁷ **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 47; Zie ook VN-Mensenrechtencomité 8 April 1981, No. 34/1978; U.N. Doc. CCPR/C/12/D/34/1978 (*Landinelli Silva t. Uruguay*), r.o. 8.3.

⁴²⁸ ECRM 4 oktober 1983, 8007/77, ECLI:CE:ECHR:1983:1004REP000800777, Commissie Rapport (*Cyprus t. Turkije*), r.o. 66-68.

(‘*disturbance*’) of ramp (‘*catastrophe*’) kwalificeert als een algemene noodtoestand die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk.⁴²⁹ Zo kunnen interne conflicten en onrust geen afwijking uit hoofde van artikel 4 IVBPR rechtvaardigen, als ze geen ernstige en onmiddellijke bedreiging voor het voortbestaan van de natie vormen.⁴³⁰ Ook voor massademonstraties waarbij geweld wordt gepleegd of bij industriële ongelukken, moet dat door de Staat bewezen worden.⁴³¹

393. In the *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (**‘The Siracusa Principles’**) is de algemene noodtoestand nader gedefinieerd:

‘A threat to the life of the nation is one that:

(a) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the state; and

(b) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the state or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant.’⁴³²

394. Het VN-Mensenrechtencomité benadrukt dat zelfs in zeer ernstige situaties, zoals ten tijde van oorlog, afwijken van het IVBPR alleen toegestaan is wanneer en in zoverre het conflict een bedreiging voor het bestaan van het volk oplevert.⁴³³ Het VN-Mensenrechtencomité benadrukt dat in andere gevallen dan bij een gewapend conflict de Verdragsstaat zorgvuldig moet overwegen of er een rechtvaardiging bestaat voor het inzetten van artikel 4 IVBPR, en of dit noodzakelijk en legitiem is.⁴³⁴

395. In de gevallen waar géén sprake is van een algemene noodtoestand in de zin van artikel 4 IVBPR, moet een beperking van het demonstratierecht vanzelfsprekend voldoen aan de eisen die artikel 21 IVBPR daaraan stelt.

396. Volgens het EHRM doet de ‘algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt’ zich voor, als er sprake is van een:

‘exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed.’⁴³⁵

397. De uitzonderlijke situatie moet tevens actueel of dreigend zijn en de crisis moet uitzonderlijk zijn, in de zin dat gebruikelijke en onder het EVRM toegestane maatregelen of beperkingen duidelijk ontoereikend (*‘plainly inadequate’*) zijn.⁴³⁶

⁴²⁹ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 29*’, para. 3.

⁴³⁰ **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 40.

⁴³¹ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 29*’, para. 3, 5.

⁴³² **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 39.

⁴³³ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 29*’, para. 3.

⁴³⁴ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 29*’, para. 3.

⁴³⁵ EHRM 1 juli 1961, 332/57, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD000033257 (*Lawless t. Ierland* (No. 3)), r.o. 28.

⁴³⁶ EHRM [GC] 19 februari 2009, 3455/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (*A e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 176; ECRM 05 november 1969, 3321/67 e.a., ECLI:CE:ECHR:1969:1105REP000332167, Commissie Rapport, Jaarboek 12, (*Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland t. Griekenland*) (*‘Greek Case’*) Part I of V), para 153.

398. Ook een regionale situatie kan dusdanig ernstig zijn dat dit kwalificeert als algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt.⁴³⁷ Voorbeelden van situaties die eerder kwalificeerden als algemene noodtoestanden, zijn terroristische aanvallen en mislukte militaire staatsgrepen.⁴³⁸
399. Het EHRM heeft in *Dareskizb Ltd t. Armenië* geoordeeld dat door de Verdragsstaat *niet* overtuigend was aangetoond dat toenemend geweld door kleine groepen demonstranten in een zeer gespannen situatie – tegen de achtergrond van betwiste uitslagen van presidentsverkiezingen, een volle week van demonstraties daartegen en waarvan de nationale rechtbank accepteerde dat het kon worden beschouwd als ‘*a serious public-order situation*’ – kwalificeerden als een algemene noodtoestand, wat een derogatie had kunnen rechtvaardigen van het demonstratierecht.⁴³⁹ Het EHRM betrok in dat oordeel dat de situatie in de stad Jerevan zeer gespannen was en kon worden beschouwd als een ernstige verstoring van de openbare orde, dat de demonstraties grootschalig waren én dat de demonstraties mogelijk geweld met zich meebrachten.⁴⁴⁰ Desondanks was volgens het EHRM de situatie niet zo ernstig dat kon worden gesproken van een algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt in de zin van artikel 15 EVRM.⁴⁴¹ Hieruit kan worden afgeleid dat een verstoring van de openbare orde door sporadisch geweld niet snel zal kwalificeren als een algemene noodtoestand die het voortbestaan van het land bedreigt.
400. Het is aan de overheid om overtuigend en door middel van ondersteunend bewijs aan te tonen dat de situatie kwalificeerde als algemene noodtoestand, waardoor afwijking van het demonstratierecht gerechtvaardigd is.⁴⁴²
401. Als niet is voldaan aan het vereiste dat sprake is van een algemene noodtoestand, dan is artikel 15 EVRM niet van toepassing op de door die Verdragsstaat genomen maatregelen.⁴⁴³

6.2.1.3. Derogatie en noodmaatregelen dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn

402. Zowel de afkondiging van de noodtoestand zelf, als de maatregelen die daarbij genomen zijn, moeten noodzakelijk en proportioneel zijn gezien de situatie.

⁴³⁷ EHRM 18 december 1996, 21987/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793 (*Aksoy t. Turkije*), r.o. 69-70.

⁴³⁸ Zie o.a. over (de dreiging van) terroristische aanvallen EHRM 18 december 1996, 21987/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793 (*Aksoy t. Turkije*), r.o. 70; EHRM [GC] 19 februari 2009, 3455/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (*A e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 176-181; en over een mislukte militaire staatsgreep EHRM 20 maart 2018, 13237/17, ECLI:CE:ECHR:2018:0320JUD001323717 (*Mehmet Hasan Altan t. Turkije*), r.o. 92.

⁴³⁹ EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 62.

⁴⁴⁰ EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 62.

⁴⁴¹ EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 62.

⁴⁴² EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 62.

⁴⁴³ EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 62-63.

403. Maatregelen waarmee wordt afgeweken van het IVBPR dienen uitzonderlijk en tijdelijk te zijn.⁴⁴⁴ Artikel 4 lid 1 IVBPR vereist dat dergelijke noodmaatregelen beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk en proportioneel is in de gegeven situatie, waarbij elke maatregel gericht moet zijn op een reëel, duidelijk, actueel of dreigend gevaar en niet op een vermoeden van potentieel gevaar.⁴⁴⁵ Deze strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit hebben betrekking op de zwaarte, duur, het toepassingsgebied en de materiële werkingssfeer van de noodtoestand zelf en op elke afwijkende noodmaatregel die vanwege de noodtoestand is genomen.⁴⁴⁶ Er dient te worden gekozen voor de minst ingrijpende en beperkende maatregelen die beschikbaar zijn, en maatregelen dienen redelijk, tijdelijk en van beperkte duur te zijn.⁴⁴⁷ Het VN-Mensenrechtencomité overweegt over de proportionaliteit van noodmaatregelen:

*'Derogation from some Covenant obligations in emergency situations is clearly distinct from restrictions or limitations allowed even in normal times under several provisions of the Covenant. Nevertheless, the obligation to limit any derogations to those strictly required by the exigencies of the situation reflects the principle of proportionality which is common to derogation and limitation powers. Moreover, the mere fact that a permissible derogation from a specific provision may, of itself, be justified by the exigencies of the situation does not obviate the requirement that specific measures taken pursuant to the derogation must also be shown to be required by the exigencies of the situation. In practice, this will ensure that no provision of the Covenant, however validly derogated from will be entirely inapplicable to the behaviour of a State party. When considering States parties' reports the Committee has expressed its concern over insufficient attention being paid to the principle of proportionality.'*⁴⁴⁸

404. Een noodmaatregel is *niet* strikt noodzakelijk in reactie op de algemene noodtoestand als de gebruikelijke maatregelen die toegestaan zijn krachtens de specifieke beperkingsclausules van het IVBPR toereikend zouden zijn om de bedreiging voor het bestaan van het volk het hoofd te bieden.⁴⁴⁹
405. Het is aan de Verdragsstaat om aan te tonen dat het afkondigen van de noodtoestand strikt noodzakelijk was vanwege algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk.⁴⁵⁰ De Verdragsstaat moet ook op grond van een zorgvuldige analyse aantonen dat de vanwege de noodtoestand genomen maatregelen strikt noodzakelijk en proportioneel waren.⁴⁵¹
406. Ook onder het EVRM mogen de noodmaatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk gezien de ernst van de situatie. Het EHRM heeft benadrukt dat artikel 15 EVRM niet ingezet mag worden om de vrijheid van het politieke debat te beperken, maar dat de overheid in een algemene noodtoestand juist maatregelen moet inzetten om de 'democratische waarden' te beschermen:

⁴⁴⁴ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 2.

⁴⁴⁵ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 4; **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 51,54.

⁴⁴⁶ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 4; **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 51-52.

⁴⁴⁷ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29'.

⁴⁴⁸ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 4.

⁴⁴⁹ **Productie 28:** The Siracusa Principles, para 53.

⁴⁵⁰ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 5.

⁴⁵¹ **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 5-6.

*'However, the Court considers that one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving problems through public debate. It has emphasised on many occasions that democracy thrives on freedom of expression (...) In this context, the existence of a 'public emergency threatening the life of the nation' must not serve as a pretext for limiting freedom of political debate, which is at the very core of the concept of a democratic society. In the Court's view, even in a state of emergency (...) the Contracting States must bear in mind that any measures taken should seek to protect the democratic order from the threats to it, and every effort must be made to safeguard the values of a democratic society, such as pluralism, tolerance and broadmindedness.'*⁴⁵² (onderstreping toegevoegd)

407. Om te bepalen of een Staat verder is gegaan dan strikt noodzakelijk is, neemt het EHRM de aard van de rechten waarop de afwijking betrekking heeft, de omstandigheden die tot de noodtoestand hebben geleid en de duur van de noodtoestand mee in zijn afweging.⁴⁵³ Het EHRM weegt bijvoorbeeld mee of het regulier wettelijk kader voldoende zou zijn geweest voor de Staat om het gevaar dat veroorzaakt werd door de algemene noodtoestand, het hoofd te bieden.⁴⁵⁴ Ook kijkt het EHRM of de maatregelen daadwerkelijk een reactie op de noodtoestand waren.⁴⁵⁵ Tevens onderzoekt het EHRM of de noodmaatregelen een voldoende sterk verband hebben met het doel dat ten tijde van de afwijking van het EVRM-recht werd nagestreefd.⁴⁵⁶ Daarnaast beoordeelt het EHRM de proportionaliteit van de maatregelen.⁴⁵⁷ Ook kijkt het EHRM of de noodmaatregelen rechtmatig zijn en of ze in overeenstemming met een door de wet voorgeschreven procedure tot stand zijn gekomen.⁴⁵⁸ Tevens onderzoekt het EHRM of de maatregelen waren voorzien van voldoende waarborgen en of een gerechtelijke controle mogelijk was.⁴⁵⁹
408. Als de noodmaatregelen verder gaan dan strikt noodzakelijk gezien de ernst van de situatie, dan is artikel 15 EVRM niet van toepassing.⁴⁶⁰ Als artikel 15 EVRM niet van toepassing is, dan moeten de maatregelen, waarmee inbreuk op een EVRM-recht wordt gemaakt, voldoen aan de vereisten uit het desbetreffende artikel uit het EVRM

⁴⁵² EHRM 20 maart 2018, 13237/17, ECLI:CE:ECHR:2018:0320JUD001323717 (*Mehmet Hasan Altan t. Turkije*), r.o. 210.

⁴⁵³ EHRM [GC] 19 februari 2009, 3455/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (*A e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 173.

⁴⁵⁴ EHRM 18 januari 1978, 5310/71, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ierland t. het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 212; EHRM 1 juli 1961, 332/57, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD000033257 (*Lawless t. Ierland (No. 3)*), r.o. 36.

⁴⁵⁵ EHRM 16 april 2019, 12778/17, ECLI:CE:ECHR:2019:0416JUD001277817 (*Alparslan Altan t. Turkije*), r.o. 118.

⁴⁵⁶ EHRM 16 mei 2024, 34749/16 en 79607/17, ECLI:CE:ECHR:2024:0516JUD003474916 (*Domenjoud t. Frankrijk*), r.o. 154: [onofficiële vertaling] 'dat de noodtoestand was afgekondigd vanwege de ernst van de terroristische dreiging en 'om verdere terroristische aanslagen te voorkomen' (...). Het Hof is van oordeel dat alleen maatregelen die een voldoende sterk verband hebben met het doel dat ten tijde van de afwijking werd nagestreefd, onder de afwijking kunnen vallen (...). Een andersluidende opvatting zou de in artikel 15, lid 3, neergelegde informatieverplichting ondoeltreffend maken.'

⁴⁵⁷ EHRM [GC] 19 februari 2009, 3455/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (*A e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 190.

⁴⁵⁸ EHRM 20 maart 2018, 13237/17, ECLI:CE:ECHR:2018:0320JUD001323717 (*Mehmet Hasan Altan t. Turkije*), r.o. 140, 213.

⁴⁵⁹ EHRM 18 januari 1978, 5310/71, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ierland t. het Verenigd Koninkrijk*), r.o. 216-219; EHRM 1 juli 1961, 332/57, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD000033257 (*Lawless t. Ierland (No. 3)*), r.o. 37; EHRM 18 december 1996, 21987/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793 (*Aksoy t. Turkije*), r.o. 76, 78-84.

⁴⁶⁰ EHRM 18 december 1996, 21987/93, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793 (*Aksoy t. Turkije*), r.o. 84-86.

om gerechtvaardigd te kunnen zijn.⁴⁶¹ Voor het demonstratierecht wordt dan aan de vereisten uit artikel 11 lid 2 EVRM getoetst.

6.2.1.4. Derogatie van het demonstratierecht

409. Het VN-Mensenrechtencomité benadrukt dat het in een algemene noodtoestand meestal niet noodzakelijk zal zijn om op grond van artikel 4 IVBPR af te wijken van het demonstratierecht, omdat de mogelijkheden om conform artikel 21 IVBPR beperkingen op te leggen (zie sectie 6.1.1.3) over het algemeen afdoende zullen zijn.⁴⁶²
410. In dat licht heeft de Speciale VN-Rapporteur voor het demonstratierecht kritiek geuit op het misbruik van noodbevoegdheden waarmee algehele demonstratieverboden worden opgelegd en op het uitroepen van een noodtoestand door Staten in reactie op demonstraties:

'States have a long history of misusing emergency measures in crises, imposing severe restrictions or blanket bans on the right to freedom of peaceful assembly. Not every crisis, however, reaches the threshold to justify the imposition of a state of emergency. (...)

*The Special Rapporteur reiterates that States must tolerate a certain level of disruption to everyday life caused by demonstrations, unless they are 'serious and sustained'. Furthermore, imposing states of emergency in response to protests is counterproductive to solving underlying social and political disputes. States should seek to foster dialogue with all affected groups, and to address the root causes of the protests, as well as strengthening democratic functions to address any social disputes.*⁴⁶³ (onderstreping toegevoegd)

411. Kortom, worden door de Verdragsstaat noodbevoegdheden ingezet die dusdanig ingrijpen op de uitoefening van het demonstratierecht, dan bestaat de verplichting om formeel van het IVBPR af te wijken (zie §386). Het is echter enkel in zeer uitzonderlijke situaties dat op grond van artikel 4 IVBPR van het demonstratierecht mag worden afgeweken. En zelfs dan moet aan zeer strikte vereisten – waaronder de eis dat de noodmaatregelen niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk en proportioneel is in de gegeven omstandigheden – worden voldaan.

6.2.2. Artikel 103 Grondwet

412. Artikel 103 lid 1 Grondwet bepaalt:

'De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.'

413. Op grond van het tweede lid mag daarbij worden afgeweken van het demonstratierecht ex artikel 9 Grondwet. Volgens het derde lid van het artikel moeten de Eerste en de Tweede Kamer meteen na de afkondiging van een uitzonderingstoestand, en zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven,

⁴⁶¹ Vgl. EHRM 21 september 2021, 61737/08, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (*Dareskizb Ltd t. Armenië*), r.o. 72-79.

⁴⁶² **Productie 26:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29', para 5; **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para 96.

⁴⁶³ **Productie 20:** HRC, SR Report on Crisis Protest, A/HRC/50/42, para 16, 21.

beslissen in een gezamenlijk vergadering van de Kamers, over het voortduren daarvan.

414. De wetgever heeft in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden ('Cwu') regels gesteld rond de in artikel 103 Grondwet genoemde uitzonderingstoestanden. Artikel 1 Cwu bepaalt:

'Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kan ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand worden afgekondigd.'

415. Met de term 'buitengewone omstandigheden' wordt volgens de wetsgeschiedenis bedoeld dat normale wettelijke bevoegdheden tekortschieten voor de feitelijke gebeurtenissen die zich voordoen, waardoor toepassing van noodwettelijke bevoegdheden is vereist.⁴⁶⁴ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever daarbij dacht aan buitengewone omstandigheden van een crisis in verband met oplopende internationale spanningen, een acuut aardolietekort of grootschalige rampen.⁴⁶⁵ Die omstandigheden moeten het noodzakelijk maken de buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde noodtoestand ter beschikking komen, in te zetten ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid.⁴⁶⁶

416. Artikel 8 Cwu bepaalt welke noodbevoegdheden intreden bij de algemene noodtoestand.⁴⁶⁷ Artikel 8 Cwu bepaalt dat in de algemene noodtoestand artikel 11 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ('Wbbbg') in werking kan worden gesteld. Daartoe dient volgens artikel 1 lid 1 Wbbbg eerst artikel 11 Wbbbg op voordracht van de minister-president in werking te worden gesteld bij koninklijk besluit omdat buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Artikel 11 lid 1 Wbbbg bepaalt:

'De burgemeester is bevoegd te bepalen dat geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen, geen samenkomsten of vergaderingen van meer dan tien personen op andere dan openbare plaatsen of geen betogingen zullen worden gehouden dan met zijn schriftelijke vergunning.'

417. Kortom, enkel als sprake is van een algemene noodtoestand – uitgeroepen bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president – en artikel 11 Wbbbg in werking is gesteld, is de burgemeester bevoegd om te bepalen dat geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen zullen worden gehouden zonder schriftelijke vergunning.⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 3-4.

⁴⁶⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 4.

⁴⁶⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 4.

⁴⁶⁷ De Cwu kent een gefaseerde toepassing van noodwettelijke bevoegdheden al naar gelang de aard en de omvang van een crisis. Het verschil tussen de beperkte en de algemene noodtoestand is gelegen in de rechtsgevolgen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever alleen in geval van een *algemene* noodtoestand een afwijking van de in artikel 103 Grondwet genoemde grondrechten wil toestaan. De wetgever acht het afwijken van grondrechten een dusdanig zware ingreep in de rechtsorde, dat de wetgever dit enkel heeft willen toestaan in het geval het voortbestaan van de vrije samenleving in het geding is. Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 2,4.

⁴⁶⁸ Kamerstukken II, 1993/94, 23 789, nr. 3, p. 5: 'Indien de desbetreffende bevoegdheden van de burgemeester in de Wbbbg zouden worden gehandhaafd, menen wij dat het in het belang van een duidelijk onderscheid tussen

6.3. Gemeentelijke noodbevoegdheden: noodbevel en noodverordening

418. De noodbevoegdheden van de burgemeester zijn neergelegd in artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 175 Gemeentewet mag een burgemeester onder bepaalde omstandigheden een noodbevel geven:

'In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.'

419. Onder dezelfde omstandigheden zoals neergelegd in artikel 175, mag de burgemeester op grond van artikel 176 Gemeentewet een noodverordening afkondigen. Artikel 176 lid 1 Gemeentewet bepaalt voor welke doelen een burgemeester een noodverordening mag vaststellen en bepaalt ook dat daarbij niet van bij de Grondwet gestelde voorschriften mag worden afgeweken:

'Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.'

420. In het zevende lid van artikel 176 Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester de voorschriften dient in te trekken zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, Gemeentewet zich niet langer voordoet.

421. De ABRvS heeft het verschil tussen het noodbevel en de noodverordening als volgt omschreven:

'Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet volgt dat tussen noodbevelen en noodverordeningen een verschil in rechtskarakter bestaat. Noodbevelen hebben een ad hoc, en geen algemeen, karakter en zijn gericht op een direct feitelijk resultaat in een concreet geval. Noodverordeningen behelzen algemene regels en brengen voor enige tijd verandering in de rechtssituatie van burgers (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, B, blz. 37-38). Verder zijn noodverordeningen naar hun aard voor herhaalde toepassing vatbaar en kunnen deze voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen. Aan de omstandigheden van het concrete geval komt relevante betekenis toe wat betreft de keuze voor het uitvaardigen van een noodbevel of voor het vaststellen van een noodverordening (Kamerstukken I 1990/91, 19403, nr. 64b, blz. 18).'⁴⁶⁹

422. Ook overweegt de ABRvS dat een noodverordening bedoeld is voor situaties waarin de bevoegdheid voor herhaalde toepassing vatbaar moet zijn in een groter gebied en gericht is tot een onbepaalde groep personen. Het noodbevel is bedoeld voor situaties

noodwetgeving en «normale» wetgeving niet wenselijk is dat deze bevoegdheden ook op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet zouden kunnen worden uitgeoefend. Immers, de bijzondere, van waarborgen voorziene procedures om de bevoegdheden uit de Wbbg te mogen gebruiken, dienen mee te brengen dat aan deze bevoegdheden een exclusief karakter wordt toegedicht. Dit impliceert dat deze bevoegdheden niet ook op grond van «gewone» wetten mogen worden uitgeoefend, die deze procedures niet kennen. Zou dat wel mogelijk zijn, dan zou aan de eerderbedoelde bijzondere procedures de betekenis komen te ontvallen. Daarbij tekenen wij aan dat de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet tot de «normale» wetgeving behoren en niet tot de noodwetgeving. Uitgaande van het onderscheid tussen buitengewone en «normale» omstandigheden, zijn de omstandigheden waarop deze artikelen betrekking hebben, normale omstandigheden, zij het dat zij dicht tegen buitengewone omstandigheden kunnen aanliggen.'

⁴⁶⁹ ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3104, r.o. 6.

waarin de bevoegdheid zich *ad hoc* richt tot een bepaalde groep in een kleiner gebied en eenmalige werking heeft.⁴⁷⁰

423. Artikel 176 Gemeentewet bepaalt verder dat de uitoefening van de noodverordeningbevoegdheid onderhevig is aan bijzonder bestuurlijk toezicht van de gemeenteraad en de commissaris van de Koning. De raad dient een noodverordening in de eerstvolgende raadsvergadering te bekrachtigen. Op grond van het derde lid van artikel 176 Gemeentewet vervallen de voorschriften als dit niet gebeurt.
424. Handelen in strijd met de bepalingen uit een noodverordening levert een overtreding op en is strafbaar gesteld in artikel 443 Wetboek van Strafrecht. Dit wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

6.3.1. Noodzakelijkheid: ernstige wanordelijkheden en onmiddellijkheidssituatie

425. De noodverordening kan blijkens de wettekst, artikel 176 *juncto* 175 Gemeentewet, worden toegepast bij (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden ter handhaving van de openbare orde en bij rampen ter handhaving van de openbare veiligheid, of een combinatie van beide.⁴⁷¹ Het moet gaan om lokale noodtoestanden.⁴⁷²
426. De gekozen terminologie van 'ernstige wanordelijkheden' laat volgens de wetgever minder mogelijkheden 'voor een uiteraard te vermijden ruime toepassing' van de noodbevoegdheden dan wanneer was gekozen voor 'verstoring van de openbare orde'.⁴⁷³ De drempel ligt dus hoog voordat van dergelijke ernstige wanordelijkheden kan worden gesproken, hoger dan bij het wanordelijkhedenbegrip uit de Wom.⁴⁷⁴ Uit de jurisprudentie volgt dat ernstige overlast en maatschappelijke onrust onvoldoende zijn om te spreken van ernstige wanordelijkheden.⁴⁷⁵ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het bij ernstige wanordelijkheden kan gaan om:

*'[O]proerige bewegingen, samenscholingen, grootschalige gewelddadigheden en vernielingen. Meer algemeen geformuleerd betreft het grootschalige onbeheersbare acties op met name openbare plaatsen binnen de gemeente.'*⁴⁷⁶

⁴⁷⁰ ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3104, r.o. 6-6.5.

⁴⁷¹ Zie E.T. Brainich & A.J. Wierenga, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 175 Gemw, aant. 1 (online, bijgewerkt 2 december 2024): 'De wetgever noemt de oproerige beweging apart, maar rangschikt die vervolgens onder 'andere ernstige wanordelijkheden', waardoor het geen zin heeft om onderscheid tussen de twee te maken.'

⁴⁷² *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 210.

⁴⁷³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 149.

⁴⁷⁴ **Productie 25:** Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9, para 1655: 'Bij het noodbevel moet het zelfs gaan om ernstige wanordelijkheden. Dat is een strengere eis dan wanordelijkheden in de Wet openbare manifestaties. In de praktijk hanteert de burgemeester echter lang niet altijd een scherp onderscheid tussen ernstige wanordelijkheden en wanordelijkheden en worden ernstige wanordelijkheden zelfs op een hoop gegooid met verstoring van de openbare orde.'

⁴⁷⁵ Hof 's-Hertogenbosch 12 februari 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:560: 'Uit de stukken komt wel naar voren dat het gedrag van beklaagden in de periode medio oktober 2016 tot medio december 2016 voor de nodige overlast en maatschappelijke onrust binnen de gemeente [plaatsnaam 1], maar ook elders, heeft gezorgd en dat de druk zowel vanuit de politie als het COA en de omwonenden op klager om daartegen maatregelen te treffen toenam, maar zulks is naar oordeel van het hof onvoldoende om te kunnen spreken van situaties waarop het genoemde artikel doelt. De noodbevelen zijn derhalve niet rechtmatig.'

⁴⁷⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 97.

427. De ernstige vrees moet 'objectiveerbaar zijn, in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn'.⁴⁷⁷ De rechter moet achteraf kunnen toetsen of de vrees gerechtvaardigd was.

428. Er moet daarnaast sprake zijn van een onmiddellijkheidssituatie om de inzet van noodbevoegdheden te kunnen rechtvaardigen:

*'De (dreigende) ernstige wanordelijkheden moeten een zich plotseling aandienende concrete en actuele dreiging of daadwerkelijke aantasting van de openbare orde inhouden van een zodanige ernst dat die de inzet van de bevoegdheden rechtvaardigt.'*⁴⁷⁸

429. Hierbij moet de situatie vragen om snel optreden door de burgemeester.⁴⁷⁹ De noodverordening moet vervolgens een 'onverwijlde reactie' zijn op deze situatie waarbij er slechts een kort momentum is om deze bevoegdheid in te zetten.⁴⁸⁰ Zo volgt uit rechtswetenschappelijke literatuur:

'De burgemeester kan niet dagen na de noodsituatie hierop alsnog reageren met een van zijn noodbevoegdheden. Indien de gepretendeerde noodsituatie voorbij is, behoort een noodbevel of noodverordening verder niet langer tot de mogelijkheden. (...)

*De burgemeester mag zijn noodbevoegdheden niet langer inzetten dan de periode die redelijkerwijs noodzakelijk is om een kwalitatief betere norm en democratisch sterker gelegitimeerde maatregel in te zetten. Het is de urgentie die tijdelijk het democratisch tekort rechtvaardigt. Zodra het mogelijk is een regulier middel in te zetten, moet hiertoe worden overgegaan.'*⁴⁸¹

430. Voor de inzet van de noodverordeningbevoegdheden is dus vereist dat er sprake is van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden en dat de bevoegdheid onverwijld wordt ingezet (onmiddellijkheidsvereiste). Het moet in de gegeven situatie noodzakelijk zijn om de bevoegdheid in te zetten.

6.3.2. Proportionaliteit

431. Bij de inzet van noodbevoegdheden is de burgemeester ook gebonden aan het proportionaliteitsvereiste.⁴⁸² Het is aan de burgemeester om aan te tonen dat aan dit vereiste is voldaan:

⁴⁷⁷ Vgl. PHR, 20 februari 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ2475, r.o. 5.1.4.

⁴⁷⁸ Zie E.T. Brainich & A.J. Wierenga, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 175 Gemw, aant. 1 (online, bijgewerkt 2 december 2024).

⁴⁷⁹ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 23.

⁴⁸⁰ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016; Vgl. ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137.

⁴⁸¹ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 24, 26. Wierenga verwijst hierbij naar L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 258-259; J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orde recht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 184-186.

⁴⁸² *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150-151.

*'Het gebruik van de bijzondere bevoegdheden van de artikelen 174 [huidig: 175] en 175 [huidig: 176] zal te allen tijde moeten voldoen aan het beginsel van proportionaliteit. Dit beginsel geldt eveneens voor de bevoegdheid af te wijken van bij voorbeeld de bepalingen die bij of krachtens de Wet openbare manifestaties zijn gesteld, of van andere wetten. Het gebruik is ook aan bestuurlijk en rechterlijk toezicht onderworpen. De burgemeester zal zo nodig in rechte moeten kunnen aantonen dat er evenredigheid bestaat tussen de ernst van de situatie en de aard en mate van afwijking van de geldende regelgeving.'*⁴⁸³

432. Uit verschillende uitspraken over het noodbevel volgt dat bij de beoordeling van de proportionaliteit moet worden gekeken naar 'de aard en de ernst van de vrees voor wanordelijkheden' enerzijds en anderzijds 'de aard en de ernst van de beperking van grondrechten' die de inzet van de noodbevoegdheid tot gevolg heeft.⁴⁸⁴ Er mag enkel worden gekozen voor de inzet van de noodbevoegdheid als dit strikt noodzakelijk is in het licht van de onderliggende omstandigheden.⁴⁸⁵ Dat is het geval 'als er sprake is van bestuurlijke overmacht en de burgemeester, gelet op de ernst van de te vrezen wanordelijkheden, de situatie met de haar ter beschikking staande middelen niet kan beheersen'.⁴⁸⁶

433. De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat het uitvaardigen van een noodbevel, naar aanleiding van een demonstratie tijdens de COVID-19-crisis, niet noodzakelijk en niet proportioneel was, omdat er onvoldoende grond was om het noodbevel uit te vaardigen:

*'De enkele vaststelling dat een verhoogde kans bestond op confrontaties met personen die 'mogelijk' in het bezit waren van wapens, of dat de demonstratie 'mogelijk' was georganiseerd door dezelfde initiatiefnemers die eerdere niet-toegestane demonstraties hadden georganiseerd waar rellen waren ontstaan, is naar het oordeel van de politierechter daarvoor in elk geval onvoldoende. De afgifte van het noodbevel was niet proportioneel.'*⁴⁸⁷

434. Het proportionaliteitsvereiste geldt ook voor de duur en de verlenging van een noodbevoegdheid; dit mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.⁴⁸⁸

435. Ook de maatregelen in de noodverordening en de mogelijke afwijking van de wet moeten noodzakelijk en proportioneel zijn in de gegeven situatie.⁴⁸⁹ Het proportionaliteitsvereiste wordt zo uitgelegd dat de genomen maatregelen niet

⁴⁸³ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 96.

⁴⁸⁴ Vgl. over het noodbevel ABRvS, 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.9; Rb Rotterdam 3 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2860, r.o. 5.4; Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094.

⁴⁸⁵ Vgl. Rb Maastricht 4 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW8040; Vgl. over de inzet van het noodbevel Rb Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:N:RBNHO:2015:4711, r.o. 3.3; Rb Rotterdam 3 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2860, r.o. 5.4.

⁴⁸⁶ Vgl. over het noodbevel Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094; Vgl. over de vraag of sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en of het demonstratieverbod per noodbevel gerechtvaardigd was ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 4.2, 5, 6.1-6.3.

⁴⁸⁷ Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094.

⁴⁸⁸ Vgl. over het noodbevel ABRvS, 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.10; Rb Rotterdam 3 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2860, r.o. 5.4; Rb Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479, r.o. 6.

⁴⁸⁹ E.T. Brainich & A.J. Wierenga, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 175 Gemw, aant. 3 d.; M.A.D.W. de Jong, *T&C Gemeentewet Provinciewet*, art. 176 Gemw, aant. 3.

ingrijpender mogen zijn dan in de gegeven situatie vereist is om het gevaar te beperken.⁴⁹⁰ Ook mogen de maatregelen niet langer duren dan strikt noodzakelijk.⁴⁹¹

6.3.3. Subsidiariteit: (on)toereikendheid normale wettelijke middelen

436. Ook moeten de inzet van een noodverordening alsmede de maatregelen hierin voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Dat betekent dat de burgemeester pas mag kiezen voor de noodbevoegdheid als de reguliere bevoegdheden geen oplossing bieden.⁴⁹² De burgemeester moet aantonen dat de ernstige wanordelijkheden niet beteugeld kunnen worden met de ter beschikking staande middelen, waaronder ook de middelen vallen die de burgemeester 'redelijkerwijs binnen de vereiste termijn ter beschikking kunnen worden gesteld'.⁴⁹³ Als de reguliere bevoegdheden volstaan, is het gebruik van een noodbevoegdheid uitgesloten.⁴⁹⁴
437. Indien de noodbevoegdheden betrekking hebben op demonstraties, dient dus eerst gekeken te worden naar regulering middels de Wom. Zo oordeelt het Gerechtshof Amsterdam over de inzet van het noodbevel:

'De locoburgemeester van Amsterdam heeft op 28 maart 2021 op de voet van artikel 175 van de Gemeentewet een noodbevel afgegeven teneinde een zogenoemde spontane demonstratie (tegen het kabinetsbeleid en de destijds geldende coronamaatregelen) op het Museumplein te doen eindigen. Een rechtmatige toepassing van deze verstrekkende bevoegdheid, die de grondrechten van burgers kan inperken, vereist onder meer dat die toepassing toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit kan doorstaan. Ten aanzien van dat laatste geldt dat een noodbevel ter handhaving van de openbare orde slechts mag worden afgegeven indien een minder verstrekkende wettelijke bevoegdheid geen afdoende oplossing biedt voor ernstige wanordelijkheden of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, zoals bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Waar het gaat om demonstraties biedt artikel 7 van de Wet openbare manifestaties (WOM) de wettelijke grondslag voor het beëindigen daarvan teneinde (verdere) wanordelijkheden te voorkomen of te bestrijden.

De locoburgemeester heeft deze laatste bevoegdheid op 28 maart 2021 ook toegepast, maar in het dossier van de onderhavige strafzaak is niet duidelijk gedocumenteerd op welk tijdstip de demonstratie op grond van artikel 7 WOM is beëindigd, alsmede op welk tijdstip (vervolgens) het noodbevel op grond van artikel 175 van de Gemeentewet is afgegeven. Het dossier van deze strafzaak bevat voorts weliswaar aanwijzingen dat de beëindiging is bevolen (zeer) kort voordat voornoemd noodbevel is afgegeven, maar niet, althans onvoldoende, blijkt dat daadwerkelijk is geprobeerd om (kort gezegd) de openbare orde te handhaven dan wel te herstellen met toepassing van de bevoegdheden gegeven in de WOM. Aldus kan de rechtmatigheid van het noodbevel, in het kader van de subsidiariteittoets, door het hof niet worden vastgesteld, wat er in de onderhavige strafzaak toe leidt dat de verdachte van het tenlastegelegde zal worden vrijgesproken.'⁴⁹⁵ (onderstreping toegevoegd)

⁴⁹⁰ Rb Amsterdam 19 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4057, r.o. 4.18.

⁴⁹¹ Vgl. over het noodbevel Rb Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479, r.o. 6.

⁴⁹² E.T. Brainich & A.J. Wierenga, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 175 Gemw, aant. 1; M.A.D.W. de Jong, *T&C Gemeentewet Provinciewet*, art. 176 Gemw, aant. 2, 6; Rb Amsterdam 19 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4057, r.o. 4.18.

⁴⁹³ Vgl. Over het noodbevel ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 5, 6.3.

⁴⁹⁴ **Productie 25:** Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9, para 1687; A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 41.

⁴⁹⁵ Hof Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1020; Vgl. Hof Amsterdam 23 november 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3639, r.o. 2; Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094.

438. Het subsidiariteitsvereiste bepaalt verder dat de burgemeester moet kiezen voor de minst ingrijpende maatregel binnen de noodbevoegdheid.⁴⁹⁶ Bijvoorbeeld het enkel toestaan van statische demonstraties op een bepaalde locatie, in plaats van een algeheel demonstratieverbod. Het subsidiariteitsvereiste brengt ook met zich mee dat een noodverordening slechts voor een tijdsduur mag worden ingezet die 'redelijkerwijs noodzakelijk is om een kwalitatief betere norm en democratisch sterker gelegitimeerde maatregel in te zetten'.⁴⁹⁷ Zowel de initiële inzet als de duur van de inzet van de noodverordening moeten dus aan het subsidiariteitsvereiste voldoen. Datzelfde geldt voor de verlenging van de inzet van de noodbevoegdheden.⁴⁹⁸

6.3.4. Rechterlijke toets

439. Vaak wordt door de rechter terughoudend getoetst of de burgemeester, op het moment van uitvaardiging, in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van (ernstige vrees voor) het ontstaan van ernstige wanordelijkheden.⁴⁹⁹ Bij deze toetsing wordt uitgegaan van de informatie die de burgemeester op dat moment ter beschikking kon staan.⁵⁰⁰ Ondanks het feit dat de burgemeester bij de noodbevoegdheden beoordelingsruimte toekomt, *hoeft* de rechter zich blijkens de wetsgeschiedenis en jurisprudentie niet te beperken tot een marginale toetsing bij de vaststelling of de noodverordening rechtmatig is.⁵⁰¹

7. ONRECHTMATIG HANDELEN GEMEENTE

440. In dit hoofdstuk zal worden besproken dat de rechtmatigheid van het handelen van de Gemeente nog niet in rechte vaststaat (sectie 7.1).
441. Daarna zal Amnesty Nederland c.s. laten zien dat de algehele demonstratieverboden niet gerechtvaardigd kunnen zijn, behalve als sprake is van derogatie in de zin van artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM, maar dat aan de vereisten van die artikelen niet is voldaan (sectie 7.2). Daarbij licht Amnesty Nederland c.s. toe dat er geen formele noodtoestand is afgekondigd en hiervan geen notificatie is gedaan; en dat de situatie in Amsterdam niet dermate ernstig was dat deze kwalificeerde als 'een algemene noodtoestand'. Ook stelt Amnesty Nederland c.s. dat, zelfs als wel sprake was geweest van een formele noodtoestand, het algeheel demonstratieverbod als noodmaatregel niet voldeed aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De conclusie is dat artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM niet van

⁴⁹⁶ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 24; E.T. Brainich & A.J. Wierenga, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 175 Gemw, aant. 3 d.; M.A.D.W. de Jong, *T&C Gemeentewet Provinciewet*, art. 176 Gemw, aant. 3; Vgl. Rb Noord-Nederland 2 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5141; Vgl. over het noodbevel Rb Maastricht 4 mei 2005, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW8040.

⁴⁹⁷ A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen: Een analyse van het gemeentelijke noodrecht* (Politiekunde; Nr. 84), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 26.

⁴⁹⁸ Vgl. over het noodbevel Rb Rotterdam 3 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2860, r.o. 5.4.

⁴⁹⁹ Zie bijv. ABRvS, 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, r.o. 2.5.3; Rb Amsterdam, 19 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4057, r.o. 4.12.

⁵⁰⁰ ABRvS, 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, r.o. 2.5.2-2.5.3.

⁵⁰¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, 3, p. 150; *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, 64b, p. 23; *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 10, p. 96, 100, 211; M.A.D.W. de Jong, *T&C GPW*, art. 176 Gemw, aant.6. (online, actueel tot 11 november 2024); ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839.

toepassing zijn en dat er geen sprake was van derogatie. De algehele demonstratieverboden kunnen daarom niet gerechtvaardigd zijn. Daarmee is de onrechtmatigheid van het handelen van de Gemeente al gegeven.

442. Zonder derogatie, gelden artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM onverkort. Amnesty Nederland c.s. zal laten zien dat de Gemeente met de algehele demonstratieverboden een ongerechtvaardigde inbreuk heeft gemaakt op het demonstratierecht (sectie 7.3). Daartoe voert Amnesty Nederland c.s. aan dat de inbreuk niet bij wet was voorzien, geen legitiem doel diende en niet noodzakelijk en proportioneel was. De Gemeente handelde daarmee ook in strijd met haar wettelijke plicht, namelijk de verdragsrechtelijke verplichtingen die zij heeft, en daarnaast met haar maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting ex artikel 6:162 BW. De conclusie is dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door in de Eerste en de Tweede Noodverordening algehele demonstratieverboden uit te vaardigen.
443. Tot slot zet Amnesty Nederland c.s. uiteen dat de Gemeente, in het bijzonder de Burgemeester, in de gegeven situatie niet de noodverordeningbevoegdheid mocht inzetten om de algehele demonstratieverboden uit te vaardigen (sectie 7.4). Er is niet voldaan aan de vereisten die artikel 176 Gemeentewet stelt. Er was namelijk geen sprake van een (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Ook voldoen de Noodverordeningen volgens Amnesty Nederland c.s. niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarmee heeft de Gemeente gehandeld in strijd met haar wettelijke plicht, althans hetgeen in het maatschappelijk verkeer als zorgvuldig wordt beschouwd ex artikel 6:162 BW.
444. Het onrechtmatige handelen kan aan de Gemeente worden toegerekend. De toerekening van het onrechtmatig handelen aan de overheid geschiedt bijna automatisch: zelfs wanneer de overheid geen enkel verwijt kan worden gemaakt (*quod non*) wordt veelal aangenomen dat de onrechtmatige daad in beginsel voor rekening van de overheid komt.⁵⁰²

7.1. Rechtmatigheid handelen Gemeente staat nog niet in rechte vast

445. De Burgemeester stelt namens de Gemeente, in reactie op het verzoek van Amnesty Nederland om te verklaren dat de ingestelde demonstratieverboden onrechtmatig waren, dat de rechter al zou hebben besloten dat niet onrechtmatig gehandeld is:

‘Gelet op het feit dat de rechter in beide gevallen heeft besloten dat ik niet onrechtmatig heb gehandeld, zie ik er geen reden toe om de noodverordening onrechtmatig te achten. Ik ga er daarbij vanuit dat u net als ik rechtelijke uitspraken respecteert, ongeacht de gewenste uitkomst.’⁵⁰³
446. Deze bewering van de Gemeente, dat door de rechter is vastgesteld dat zij niet onrechtmatig heeft gehandeld, klopt niet.
447. De voorzieningenrechter toetste het algehele demonstratieverbod uit de Eerste Noodverordening voor een specifieke demonstratie en kwam tot een *voorlopig* oordeel dat de Burgemeester het demonstratieverbod op deze manier kon

⁵⁰² O.a. HR 31 mei 1991, NJ 1993/112 (*Van Gog/Nederweert*).

⁵⁰³ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

opleggen.⁵⁰⁴ De voorzieningenrechter baseerde het oordeel op de toelichting van de politie dat er nog gevaar zou zijn voor de openbare orde en op het feit dat de Eerste Noodverordening de volgende dag niet meer zou gelden.⁵⁰⁵ De voorzieningenrechter heeft echter niet exceptief getoetst of het demonstratieverbod voldeed aan artikelen 21 IVBPR en 11 lid 2 EVRM, namelijk of het verbod een wettelijke basis had, die in overeenstemming was met de mensenrechten, of het verbod een legitiem doel diende en of het noodzakelijk en proportioneel was.

448. De uitkomst van die zeer beperkte toets door de voorzieningenrechter kan niet op gelijke voet worden gesteld met een oordeel dat de Gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Dit volgt ook uit de uitspraak over de Tweede Noodverordening, waarin de voorzieningenrechter expliciet aangeeft dat een voorlopige voorziening geen ruimte biedt voor een 'uitgebreide juridische analyse over de verhouding tussen de verschillende bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van de Wet openbare manifestaties en de Gemeentewet'.⁵⁰⁶ De voorzieningenrechter oordeelt vervolgens slechts, op basis van de beschikbare informatie, dat de Burgemeester de demonstratie mocht verplaatsen naar het Westergasterrein, buiten het centrum van de stad.⁵⁰⁷
449. Daarnaast: in een voorlopige voorziening kán geen definitief oordeel over de (on)rechtmatigheid van het handelen van de Gemeente worden gegeven, vanwege het voorlopige karakter van de procedure.⁵⁰⁸
450. De rechtmatigheid van het handelen door de Gemeente door het instellen van de twee demonstratieverboden staat dan ook nog niet vast en kan in onderhavige procedure volledig getoetst worden.

7.2. **Algehele demonstratieverboden vereisen derogatie; aan vereisten derogatie is niet voldaan**

451. Vooropgesteld, het uitgangspunt is dat overheid niet mag afwijken van het demonstratierecht, omdat de mogelijkheden om conform artikel 21 IVBPR of artikel 11 EVRM beperkingen op te leggen over het algemeen afdoende zullen zijn (zie §409).
452. De door de Burgemeester uitgevaardigde algehele demonstratieverboden kunnen, vanwege de materiële reikwijdte (alle demonstraties), het toepassingsgebied (heel Amsterdam) en de tijdsduur (meerdere dagen), niet gerechtvaardigd zijn, behalve als sprake is van derogatie in de zin van artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM. Volgens het VN-Mensenrechtencomité mag namelijk normaliter géén algeheel demonstratieverbod worden opgelegd voor alle demonstraties in de gehele hoofdstad.⁵⁰⁹ En bij de inzet van noodbevoegdheden waarbij de uitoefening van mensenrechten substantieel wordt geraakt, bestaat er een plicht voor Staten om

⁵⁰⁴ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 7-9.

⁵⁰⁵ Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 8.

⁵⁰⁶ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934, r.o. 4.

⁵⁰⁷ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934, r.o. 10-13.

⁵⁰⁸ Rb Amsterdam (vzr), 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 r.o. 2; Rb Amsterdam (vzr), 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875, r.o. 2.

⁵⁰⁹ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37', para. 38, 55.

formeel af te wijken van mensenrechten; dat niet doen zou namelijk de mensenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat ondermijnen en ruimte laten voor misbruik van de gemeentelijke noodbevoegdheden (zie §386).

453. Echter, aan de vereisten van artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM is niet voldaan. Enkel en alleen in geval van een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk of het land én die officieel is afgekondigd en waarvan notificatie is gedaan, kan op grond van artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM afgeweken worden van het reguliere mensenrechtenregime (zie sectie 6.2.1). Daarbij is vereist dat zowel de algemene noodtoestand als de genomen noodmaatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Aan geen van die vereisten was in Nederland en in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv voldaan. Daarom al kunnen de algehele demonstratieverboden niet gerechtvaardigd zijn. Dit wordt hieronder uiteengezet.

7.2.1. Geen afkondiging noodtoestand en notificatie, dus geen derogatie

454. De Nederlandse Staat heeft *niet* bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand afgekondigd, ex artikel 103 Grondwet *juncto* Artikel 1 Cwu (zie sectie 6.2.2). Tevens is artikel 11 Wbbbg *niet* op voordracht van de minister-president in werking gesteld bij koninklijk besluit.
455. De Nederlandse Staat heeft dus niet officieel een algemene noodtoestand afgekondigd, noch de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en/of de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa geïnformeerd dat de Staat in verband met de incidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv met een beroep op artikel 4 IVBPR en/of artikel 15 van het EVRM zou afwijken van IVBPR-rechten en/of EVRM-rechten. Nu niet is voldaan aan de formele vereisten van artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM, gelden artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM onverkort (zie §382, sectie 6.2.1.1).⁵¹⁰

7.2.2. Situatie in Amsterdam kwalificeerde niet als algemene noodtoestand

456. De Gemeente kan zich dus *niet* beroepen op het bestaan van een algemene noodtoestand. Zou de Gemeente zich daar wel op beroepen, dan dient zij ten eerste te bewijzen dat de algemene noodtoestand formeel was afgekondigd en dat de vereiste notificaties voor de derogatie zijn gedaan.
457. Daarnaast dient de Gemeente dan overtuigend en door middel van ondersteunend bewijs aan te tonen dat de afwijking van het demonstratierecht gerechtvaardigd was, omdat sprake was van een algemene noodtoestand (zie §400, §405). Amnesty Nederland c.s. betwist dat de situatie in Amsterdam, tussen 6 en 14 november 2024, dermate ernstig was dat deze kwalificeerde als 'een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk' ex artikel 4 IVBPR of 'die het bestaan van het land bedreigt' ex artikel 15 EVRM.
458. De aard en de schaal van de incidenten en het geweld rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv, van 6 tot en met 8 november 2024 (zie sectie 5.2), komen qua aard en omvang niet in de buurt van wat eerder volgens het EHRM wel als een algemene noodtoestand kon kwalificeren, namelijk terroristische aanvallen of mislukte militaire

⁵¹⁰ Vgl. *Kamerstukken II* 2020/21, 25 295, nr. 724, p. 5.

staatsgrepen (zie §398). De situatie gedurende de dag op 6 en 7 november 2024 was voor de politie beheersbaar (zie §124-125, §127). De politie was in de nacht van 7 op 8 november 2024 dan wel onvoorbereid op ‘hit and run’-acties, maar deze acties waren niet van dien grootte dat sprake was van een bedreiging voor het bestaan van het volk of het land. De politie kreeg die acties onder controle; het aantal meldingen nam rond 01:30 af en om 03:00 was het beeld op straat weer rustig en kon de politie-inzet worden afgeschaald (zie §137-141). Wat nog restte waren (online) beeldvorming die afweek van de feitelijke situatie, en gevoelens van onveiligheid (zie sectie 5.2.4, §282).

459. De omstandigheden rond de demonstratie op 7 november 2024 kunnen evenmin kwalificeren als een uitzonderlijke situatie die het voortbestaan van het volk bedreigt. De politie is er bij die demonstratie immers in geslaagd de rust te bewaren en confrontaties te voorkomen (zie §130).
460. Ook de demonstraties die ten tijde van de Eerste en de Tweede Noodverordening plaatsvonden (zie sectie 5.5), waren niet ernstig genoeg om te kunnen spreken van een algemene noodtoestand. Deze demonstraties waren vreedzaam. Dat de politie geweld gebruikte bij de beëindiging van deze demonstraties (zie §201 en sectie 5.6.3) maakt dit niet anders. Volgens Amnesty Nederland c.s. was er genoeg politie op de been om de demonstraties te beschermen en faciliteren.
461. Enkel demonstraties rechtvaardigen niet het afkondigen van een algemene noodtoestand. Zelfs grootschalige demonstraties, die mogelijk geweld met zich meebrachten, gedurende een zeer gespannen situatie waarbij sprake was van een ernstige verstoring van de openbare orde, kwalificeerden volgens het EHRM niet als een algemene noodtoestand (zie §399). Bovendien is het uitroepen van een noodtoestand als reactie op demonstraties contraproductief voor het oplossen van onderliggende sociale en politieke geschillen en raakt het beperken van de mogelijkheden tot politiek debat aan de kern van de rechtsstaat (zie §406, §410).
462. Kortom, geen van de gebeurtenissen in de periode van 6 tot en met 14 november 2024 maakt dat de situatie in Amsterdam kwalificeerde als algemene noodtoestand, ‘die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk’ of ‘die het bestaan van het land bedreigt’. Ook hierom zijn artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM niet van toepassing en gelden artikelen 21 IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM onverkort (zie §395, §401).

7.2.3. **Algehele demonstratieverboden noodzakelijke noch proportionele noodmaatregel**

463. Nu geen van de feiten en omstandigheden maakt dat de situatie in Amsterdam kwalificeerde als algemene noodtoestand en de Nederlandse Staat niet formeel een algemene noodtoestand heeft afgekondigd en daarvan notificatie heeft gedaan, is daarmee gegeven dat de algehele demonstratieverboden als noodmaatregel *niet* strikt noodzakelijk en proportioneel konden zijn (zie sectie 6.2.1.3). Bovendien, zelfs als wel sprake was van een algemene noodtoestand, zal een afwijking van het demonstratierecht zeer zelden strikt noodzakelijk en proportioneel zijn, omdat de overheid dan juist maatregelen moet inzetten om de rechtsstaat te beschermen (zie §406, sectie 6.2.1.4).
464. Het is in dat geval aan de Gemeente om te bewijzen, op grond van een zorgvuldige analyse, dat de vanwege de noodtoestand genomen maatregelen strikt noodzakelijk

en proportioneel waren (zie §405). Amnesty Nederland c.s. is ervan overtuigd dat de Gemeente daarin niet kan slagen.

7.2.4. Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig

465. Kortom, er is niet conform artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM een algemene noodtoestand afgekondigd en notificatie gedaan. Ook kwalificeerde de situatie in Amsterdam niet als algemene noodtoestand. Daarmee is gegeven dat in die situatie de algehele demonstratieverboden als noodmaatregel *niet* strikt noodzakelijk en proportioneel konden zijn. Aan geen van de vereisten uit artikelen 4 IVBPR en 15 EVRM is voldaan.
466. De Gemeente kan zich dus niet beroepen op derogatie en de artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM gelden onverkort.
467. Derogatie, of een formele afwijking, is voor de algehele demonstratieverboden die door de Burgemeester zijn uitgevaardigd, echter vereist en noodzakelijk om ondermijning van de mensenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat te voorkomen (zie §386, §452). Hieruit volgt al dat de algehele demonstratieverboden niet gerechtvaardigd kunnen zijn en dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld.

7.3. Ongerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht

468. In deze sectie zal besproken worden dat de Gemeente inbreuk heeft gemaakt op het demonstratierecht, zoals beschermd in artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM, door de algehele demonstratieverboden uit te vaardigen in de Eerste en de Tweede Noodverordening. Amnesty Nederland c.s. spreekt van een algeheel demonstratieverbod, ondanks de ontheffingsmogelijkheid die de Tweede Noodverordening kende, en licht dat hierna toe (zie §474).
469. Daarna zal Amnesty Nederland c.s. bespreken dat die inbreuk op het demonstratierecht niet gerechtvaardigd is, omdat de algehele demonstratieverboden niet voldoen aan de vereisten die het demonstratierecht stelt. Achtereenvolgens zal worden besproken dat de algehele demonstratieverboden niet bij wet zijn voorzien, geen legitiem doel dienen, en niet noodzakelijk en niet proportioneel zijn.
470. Daarbij merkt Amnesty Nederland c.s. op zij dit enkel bespreekt ter betwisting, omdat op de Gemeente ten aanzien van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het demonstratieverbod de stelplicht en bewijslast rust.⁵¹¹
471. De conclusie is dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door een ongerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht te maken.

⁵¹¹ Vgl. HR, 2 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS6926, r.o. 3.3.3.3: '(...).Dit brengt mee dat, wanneer de Staat wordt aangesproken uit onrechtmatige daad wegens inbreuk op art. 10 EVRM, het in zodanig geval in beginsel aan de Staat is – die ook bij uitstek in de gelegenheid is duidelijk te maken dat in het voorliggende geval niet met minder vergaande maatregelen kon worden volstaan – gemotiveerd te stellen en zo nodig te bewijzen dat deze inbreuk noodzakelijk is, welke stelplicht en bewijslast mede omvat dat de huiszoeking of doorzoeking in overeenstemming met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit heeft plaatsgevonden.'

7.3.1. Demonstratieverbod voor alle demonstraties in heel Amsterdam voor meerdere dagen is de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht

472. Het komt zelden voor dat in een goed functionerende rechtsstaat – die niet verkeert in een algemene noodtoestand – een algeheel demonstratieverbod wordt opgelegd. En dat is maar goed ook. Immers, iedere beperking van het demonstratierecht bij vreedzame demonstraties *‘do a disservice to democracy and often even endanger it’*.⁵¹²
473. Het demonstratieverbod uit de Eerste Noodverordening had een absoluut en zeer ingrijpend karakter. Er waren in heel Amsterdam van 8 tot en met 11 november 2024 géén demonstraties toegestaan. Er gold in heel Amsterdam dus een *algeheel* demonstratieverbod voor alle demonstraties en voor meerdere dagen. Een dergelijk algeheel demonstratieverbod is de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht (zie §350-364) en vereist derogatie van het demonstratierecht (zie sectie 7.2).
474. En hoewel de Tweede Noodverordening formeel een ontheffingsmogelijkheid kende, kwalificeert het demonstratieverbod, dat van 11 tot en met 14 november 2024 gold, ook als een algeheel verbod. Immers, alle demonstraties in heel Amsterdam waren voor meerdere dagen als regel verboden en er moest toestemming voor ontheffing worden aangevraagd, wat de relatie tussen het demonstratierecht en toegestane beperkingen volledig op de kop zet (zie §351, §354). Het uitgangspunt is dat demonstraties gefaciliteerd en *niet* beperkt worden (zie §310, §338). Bovendien heeft de Gemeente in haar publiekcommunicatie over de Tweede Noodverordening niets laten weten over de ontheffingsmogelijkheid. De Gemeente heeft in haar publiekscommunicatie juist laten weten dat de ‘noodverordening is verlengd’ en dat ‘tot donderdag 14 november 2024 12.00 geen demonstraties [worden] toegestaan in Amsterdam’ (zie §181). Veruit de meeste mensen, op een zeer ervaren demonstrant en in het demonstratierecht gespecialiseerde advocaat na, zullen niet hebben geweten dat er een ontheffingsmogelijkheid bestond.
475. Er zijn Amnesty Nederland c.s. geen concrete indicaties of bewijs bekend dat er tussen 8 en 14 november 2024 grootschalige wanordelijkheden dreigden, waarbij sprake was van gewelddadige bedoelingen en/of gedrag of waarbij men zou *‘otherwise reject the foundations of a democratic society’*⁵¹³ (zie §295-296, §299), of waar op andere wijze sprake was van een onhoudbare situatie. En de omstandigheden rond en het geweld tegen en van Maccabi-supporters stonden los van demonstraties. De Gemeente dient uit te gaan van de vreedzaamheid van demonstranten (zie §294-296, §299). Gewelddadig gedrag door anderen dan de demonstranten kan *niet* het vreedzame karakter aan een demonstratie ontnemen of een demonstratie buiten de bescherming van het demonstratierecht plaatsen (zie §294-296).
476. Het is de Gemeente waarop de bewijslast (*‘burden of proof’*) rust om met geloofwaardig bewijs gewelddadige intenties bij de organisatoren of deelnemers van demonstraties aan te tonen (zie §302, §303). Aanwijzingen over gewelddadig gedrag door of tegen Maccabi-supporters, niet zijnde demonstranten, zijn daartoe

⁵¹² EHRM 25 juni 2024, 20958/14 en 38334/18, ECLI:CE:ECHR:2024:0625JUD002095814 (*Oekraïne t. Rusland (re Krim)*), r.o.1124.

⁵¹³ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 92.

onvoldoende. Datzelfde geldt voor louter veronderstellingen dat demonstraties niet vreedzaam zullen zijn; er moeten echt concrete indicaties zijn (zie §302).

477. Het staat, kortom, buiten kijf dat de in de Eerste en de Tweede Noodverordening uitgevaardigde demonstratieverboden inbreuk maken op artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM. Ook het beëindigen van de demonstraties die toch plaatsvonden en het ‘*chilling effect*’ van de algehele demonstratieverboden dragen bij aan de inbreuk op het demonstratierecht (zie sectie 5.5-5.6 en §343-345). Hieronder zal Amnesty Nederland c.s. laten zien dat die inbreuk niet gerechtvaardigd is en dat het demonstratierecht geschonden is.

7.3.2. Algeheel demonstratieverbod is niet bij wet voorzien

478. In beide Noodverordeningen heeft de Burgemeester de algehele demonstratieverboden opgelegd [g]elet op artikel 176 van de Gemeentewet en artikel 5 van de Wet openbare manifestaties’ (zie §174, §179). Hoewel de demonstratieverboden per Noodverordening zijn uitgevaardigd en artikel 176 Gemeentewet daarvoor de wettelijke grondslag biedt, zal Amnesty Nederland c.s. ook voor artikel 5 Wom laten zien dat niet is voldaan aan het vereiste dat de beperking op het demonstratierecht bij wet moet zijn voorzien.

Artikel 5 Wom biedt geen grondslag voor algeheel demonstratieverbod

479. Onder de Wom moet iedere demonstratie op de eigen merites worden beoordeeld. Een demonstratieverbod op grond van artikel 5 Wom kan slechts per individueel geval worden opgelegd; het wetsartikel biedt geen grondslag voor een algeheel demonstratieverbod (zie §374).
480. Artikel 5 Wom biedt dus niet de door artikel 21 IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM vereiste wettelijke grondslag voor een algeheel demonstratieverbod (zie §318-319). Het uitvaardigen van de algehele demonstratieverboden was dus niet voorzien bij wet. Er is dan ook sprake van een ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM (zie §316).

Niet voldaan aan vereisten artikel 176 Gemeentewet – niet voorzien bij wet

481. Hierna in sectie 7.4 zet Amnesty Nederland c.s. uiteen waarom niet is voldaan aan de vereisten voor de inzet van de noodverordeningsbevoegdheid uit artikel 176 Gemeentewet. Nu niet is voldaan aan die nationale wettelijke en jurisprudentiële vereisten, kan de Gemeente geen beroep doen op artikel 176 Gemeentewet. Daarmee is, net als in *Gsell t. Zwitserland*, niet voldaan aan het verdragsrechtelijke vereiste ‘voorzien bij wet’ (zie §324). Reeds daarom is de inbreuk op het demonstratierecht ongerechtvaardigd (zie §316).

Artikel 176 Gemeentewet geeft een te ruime discretionaire bevoegdheid

482. Volgens Amnesty Nederland c.s. voldoet het uitvaardigen van de algehele demonstratieverboden in de Eerste en de Tweede Noodverordening ex artikel 176 Gemeentewet ook niet aan het voorzienbaarheidsvereiste.⁵¹⁴ Artikel 176

⁵¹⁴ NB: in een rechtszaak van Stichting Viruswaarheid.nl tegen de Staat over de beperkende maatregelen om verspreiding van Covid-19 te voorkomen, heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat de noodverordeningsbevoegdheid voldoet aan het materiële begrip van een wettelijke regeling en daarmee voldoet

Gemeentewet is namelijk zeer algemeen geformuleerd, het verleent de Burgemeester de bevoegdheid tot het treffen van allerlei maatregelen die niet nader omschreven worden en dus veel discretie (zie §318, §320).

483. De noodverordeningsbevoegdheid is een zeer verregaande discretionaire bevoegdheid, die onvoldoende nauwkeurig is afgebakend (zie §318, §320). Artikel 176 Gemeentewet geeft de Burgemeester eigenlijk een '*carte blanche*' om te doen wat nodig is ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. En, hoewel uit de wetsgeschiedenis volgt dat inzet van de noodverordeningsbevoegdheid proportioneel moet zijn, vereist artikel 176 Gemeentewet zelf niet dat de inzet van de bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is in een democratische samenleving. Dit komt niet overeen met de eisen die het EHRM stelt aan een discretionaire bevoegdheid waarmee grondrechten kunnen worden beperkt, zoals volgt uit *Lashmankin e.a. t. Rusland* (zie §326-327) en *Gillan and Quinton t. Verenigd Koninkrijk* (zie §328). Ook is de noodverordeningsbevoegdheid uit artikel 176 Gemeentewet niet beperkt in tijdsduur of toepassingsgebied (zie §328), terwijl dit relevant is voor de beoordeling of de discretionaire bevoegdheid voldoende begrensd wordt. Artikel 176 Gemeentewet biedt daarom onvoldoende bescherming tegen willekeur bij de inmenging door de Burgemeester in het demonstratierecht.
484. Dat het EHRM oordeelde in *Oliveira t. Nederland* dat het noodbevel ex artikel 175 Gemeentewet een voldoende wettelijke basis vormde voor de beperking van de vrijheid van verplaatsing van specifieke harddrugsgebruikers gedurende veertien dagen (zie §325), doet niet af aan de conclusie dat artikel 176 onvoldoende bescherming biedt tegen willekeur. Dit oordeel van het EHRM over een noodbevel kan namelijk niet één op één worden doorgetrokken naar de noodverordeningsbevoegdheid ex artikel 176 Gemeentewet in deze zaak. In *Oliveira t. Nederland* werden enkel specifieke individuen, die de wet overtraden en overlast veroorzaakten, geraakt. In onderhavige procedure is de schaal van de inbreuk op het demonstratierecht vele malen groter, net als in *Gsell t. Zwitserland*, waar iedereen werd geraakt door het demonstratieverbod, of zij nu potentieel gewelddadige personen waren of vreedzame demonstranten.⁵¹⁵ Het gaat *in casu* immers om een demonstratieverbod van meerdere dagen voor iedereen in Nederland die in Amsterdam wilde demonstreren. Dit maakt de inbreuk minder voorzienbaar, omdat de bevoegdheid voor zo'n grootschalige inbreuk en de waarborgen tegen misbruik nog gedetailleerder in de wet moeten zijn vastgelegd (zie §321-322).
485. Voor het geval de Gemeente zou betogen dat er in de Tweede Noodverordening een waarborg bestond in de vorm van een mogelijkheid tot ontheffing voor sommige demonstraties, voert Amnesty Nederland c.s. het volgende aan. Die ontheffingsmogelijkheid is geen daadwerkelijke waarborg, omdat dit de facto leidt tot een vergunningsstelsel en dat zet het demonstratierecht op de kop (zie §351, §354). Ook is de ontheffing in de publiekscommunicatie van de Gemeente over de Tweede Noodverordening niet kenbaar gemaakt (zie §181, §474).
486. Kort gezegd voldoet artikel 176 Gemeentewet niet aan het voorzienbaarheidsvereiste, omdat de discretionaire bevoegdheid van de

aan het vereiste voorzien bij wet, omdat daarmee niet noodzakelijkerwijs bedoeld wordt op een wet in formele zin. In die zaak lag echter niet voor of was voldaan aan de vereisten die artikel 176 Gemeentewet stelt aan een rechtmatige inzet van de noodverordeningsbevoegdheid, noch of artikel 176 Gemeentewet voldoende voorzienbaar was. Zie Rb Den Haag, 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856, r.o.4.4.

⁵¹⁵ EHRM 8 oktober 2009, 12675/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001267505 (*Gsell t. Zwitserland*), r.o. 60.

Burgemeester onvoldoende afgebakend is. Er bestaat daarom onvoldoende bescherming tegen willekeur bij de inmenging door de Burgemeester in het demonstratierecht. Dit maakt dat de inbreuk op het demonstratierecht niet is voorzien bij wet en reeds daarom ongerechtvaardigd is.

487. Uw rechtbank hoeft daarom aan een beoordeling van de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet meer toe te komen. Ten overvloede bespreekt Amnesty Nederland c.s. hierna die vereisten.

7.3.3. Algeheel demonstratieverbod dient geen legitiem doel

488. Het doel van het algehele demonstratieverbod, zo volgt uit beide Noodverordeningen, is de handhaving van de openbare orde en de beperking van gevaar.⁵¹⁶
489. Amnesty Nederland c.s. bestrijdt niet dat de beperking van gevaar een legitiem doel kan zijn. Echter, de situatie voorafgaand aan het uitvaardigen van het algeheel demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening voldoet niet aan de vereisten die het VN-Mensenrechtencomité stelt aan het beperken van een demonstratie ter bescherming van de openbare veiligheid. Er was namelijk helemaal geen sprake van (toekomstige) demonstraties die een reëel en aanzienlijk risico opleverden voor het leven of de veiligheid van personen of een soortgelijk risico van ernstige schade aan eigendommen (zie §333). Dit zal Amnesty Nederland c.s. nader bespreken in het kader van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het verbod.
490. Ook wijst Amnesty Nederland c.s. op de latere verklaringen van de Burgemeester dat zij de demonstratieverboden heeft ingezet omdat er veel emoties in de stad speelden en er een afkoelperiode nodig was (zie §270-271). Dit komt niet overeen met de in artikel 21 IVBPR en artikel 11 lid 2 EVRM opgesomde doeleinden, omdat deze doelen strikt geïnterpreteerd moeten worden (zie §332, §335). De (online) beeldvorming en het veiligheidsgevoel weken bovendien af van de feitelijke situatie (zie sectie 5.2.4, §282).

7.3.4. Algeheel demonstratieverbod is niet noodzakelijk en niet proportioneel

491. Amnesty Nederland c.s. meent dat een algeheel demonstratieverbod zoals uitgevaardigd in de Eerste en de Tweede Noodverordening niet noodzakelijk en proportioneel kan zijn. De enige mogelijke uitzondering zou kunnen zijn wanneer formeel is afgeweken van het demonstratierecht conform de vereisten uit artikelen 4 IVBPR, 15 EVRM en 103 Grondwet (zie sectie 6.2.1-6.2.2). Van een formele afwijking van het demonstratierecht door de Nederlandse Staat is echter geen sprake (zie sectie 7.2). Buiten de algemene noodtoestand mag een beperking of verbod enkel opgelegd worden als dit gerechtvaardigd is ten opzichte van die specifieke demonstratie en na een individuele beoordeling (§348-350). Algehele demonstratieverboden worden voorondersteld disproportioneel te zijn (zie §350-364).
492. De Gemeente moet de vermoedelijke onevenredigheid van de algehele demonstratieverboden op overtuigende wijze weerleggen, door aan te tonen hoe de reikwijdte, het toepassingsgebied en duur ervan maken dat de inzet van de algehele verboden noodzakelijk en evenredig was voor een van de legitieme doelen (zie §353).

⁵¹⁶ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregeldheden 7 en 8 november 2024; **Productie 2:** Noodverordening Ongeregeldheden 10 november 2024.

Ook dient de Gemeente in het kader van de noodzakelijkheid te bewijzen, op basis van een aanvaardbare beoordeling van de relevante feiten, dat de redenen voor het inzetten van de demonstratieverboden relevant en voldoende waren (zie §339, §353). Amnesty Nederland c.s. is ervan overtuigd dat de Gemeente hier niet in zal slagen.

493. Amnesty Nederland c.s. zal betwisten dat de algehele demonstratieverboden werkelijk noodzakelijk waren 'ter handhaving van de openbare orde en ter bestrijding van gevaar'. Daartoe zal Amnesty laten zien dat de Gemeente met de algehele demonstratieverboden heeft gekozen voor een veel ingrijpender middel dan in de gegeven situatie noodzakelijk was én dat de Gemeente dit middel veel langer en in een groter gebied heeft ingezet dan noodzakelijk was.
494. Ook zal Amnesty Nederland c.s. laten zien dat de zeer ernstige inbreuk op het demonstratierecht door de algehele demonstratieverboden niet in evenredige verhouding staat tot het doel dat met de verboden werd beoogd, namelijk de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van gevaar. De Gemeente had in de gegeven situatie voor andere, minder ingrijpende middelen moeten kiezen. Het uitgangspunt dient immers te zijn dat een demonstratie plaats kan vinden (zie §310, 338).
495. Amnesty Nederland c.s. zal dit voor beide Noodverordeningen apart bespreken.

7.3.4.1. Het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening

496. Het algehele demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening trad in werking op 8 november 2024 om 19:00 uur tot 11 november 2024 om 07:00 uur en gold voor de hele gemeente Amsterdam.⁵¹⁷ De overwegingen over de feiten en omstandigheden, die ten grondslag liggen aan de Eerste Noodverordening kunnen in grofweg vijf categorieën worden ingedeeld:
- (i) Ongeregeldeheden en ernstige incidenten door en tegen Maccabi-supporters; waaronder 'vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag', en waarbij supporters gewond zijn geraakt. De supporters waren nog in de stad;
 - (ii) Demonstranten die Wom-voorschriften hebben genegeerd;
 - (iii) De incidenten konden ondanks een 'massieve inzet van politie' plaatsvinden. De politie heeft charges uitgevoerd en supporters naar hun hotel begeleid;
 - (iv) Verschillende signalen van nieuwe bedreigingen richting personen en objecten;
 - (v) Gevoelens van grote onveiligheid voor inwoners en bezoekers van de stad.⁵¹⁸
497. Amnesty Nederland c.s. ziet niet in hoe uit een aanvaardbare beoordeling van de relevante feiten, die voor het instellen van de Eerste Noodverordening bekend waren,

⁵¹⁷ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregeldeheden 7 en 8 november 2024.

⁵¹⁸ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregeldeheden 7 en 8 november 2024.

de gerechtvaardigde conclusie kan volgen dat het uitvaardigen van het demonstratieverbod noodzakelijk was.

Er was voldoende politie om demonstraties te faciliteren – geen ‘pressing social need’

498. Alleen als een demonstratie naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden (bestuurlijke overmachtssituatie), kan een specifieke demonstratie worden verboden (zie §340, §346-347, §373). Het enkele bestaan van een veiligheidsrisico is volgens het EHRM onvoldoende om tot het verbieden van één demonstratie of van alle demonstraties over te gaan.⁵¹⁹
499. Er stonden, voor zover Amnesty Nederland c.s. weet, geen grote of mogelijk risicovolle demonstraties gepland voor de dagen 8, 9 en 10 november 2024. De Gemeente, onder wie de Burgemeester, en de politie hebben nergens aangegeven dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en dat zij volstrekt onvoldoende capaciteit zouden hebben om eventuele demonstraties (groot of klein) te kunnen beschermen en faciliteren. De Gemeente noemt slechts dat er incidenten hebben plaatsgevonden, ondanks de ‘massieve inzet van politie’, maar geeft niets aan over de beschikbaarheid van het politieapparaat voor de periode 8-11 november 2024. De Gemeente heeft nergens naar voren gebracht dat in de dagen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Eerste Noodverordening sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie. Amnesty Nederland c.s. heeft ook verder geen informatie gevonden waaruit blijkt dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie.
500. Er was voldoende politie beschikbaar voor de demonstratie op het Anton de Komplein – Amnesty Nederland c.s. gaat ervan uit dat dit de demonstratie is waarbij Wom-voorschriften zouden zijn genegeerd waar in de Eerste Noodverordening aan gerefereerd wordt. Daar lukte het de politie om confrontaties tussen voetbalsupporters en demonstranten te voorkomen; tegen 23:00 uur op 7 november 2024 is de situatie volgens de politie weer rustig (zie §130). Hier is evident geen sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie. Althans, de Gemeente onderbouwt niet waarom het negeren van de Wom-voorschriften bij deze demonstratie zorgde voor een bestuurlijke overmachtssituatie, waardoor de daaropvolgende dagen andere, al dan niet mogelijk risicovolle, demonstraties geen doorgang zouden kunnen vinden.
501. Ook bij de incidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv is niet gebleken van een bestuurlijke overmachtssituatie. De situatie in Amsterdam was gedurende de dag op 6 en 7 november 2024 voor de politie beheersbaar (zie §124-125, §127). De politie was, zo stelt de Burgemeester zelf, op alles voorbereid, behalve op de ‘hit and run’-acties (zie §272). Echter, uit niets blijkt dat een dusdanig grote politiecapaciteit nodig was voor het beteugelen van die ‘hit and run’-acties, dat hierdoor gedurende twee à drie dagen geen enkele demonstratie meer kon plaatsvinden in de hoofdstad. In de nacht van 7 op 8 november 2024 is, ook volgens de Gemeente, het beeld op straat rustig; de politie kreeg de acties onder controle; het aantal meldingen nam rond 01:30 af en om 03:00 kon de politie-inzet worden afgeschaald (zie §137-141).

⁵¹⁹ EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 40.

502. De enorme hoeveelheid politie die werd ingezet om de demonstratie, die werd aangekondigd na het in werking treden van de Eerste Noodverordening, te beëindigen (zie §199-201), laat bovendien zien dat de Gemeente meer dan voldoende politie ter beschikking stond om demonstraties te faciliteren in plaats van te verbieden en te beëindigen.
503. Kortom, in Amsterdam was geen sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie. Dit maakt dat er geen *'pressing social need'* was. Een demonstratieverbod, laat staan een algeheel demonstratieverbod, was daarom niet noodzakelijk.

Incidenten rond wedstrijd Maccabi Tel Aviv- Ajax staan los van demonstraties - geen 'pressing social need'

504. Het demonstratierecht beschermt vreedzaam protest; zolang demonstranten geen geweld gebruiken is hun deelname aan de demonstratie beschermd (zie §294-296, §299). De aan de Eerste Noodverordening ten grondslag liggende ongeregelheden en ernstige incidenten door en tegen Maccabi-supporters, waaronder 'vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag'⁵²⁰ staan – op de voor de politie beheersbare demonstratie op het Anton de Komplein na – los van demonstraties. Een algeheel demonstratieverbod is alleen al daarom géén geschikt of noodzakelijk middel om met dergelijke incidenten om te gaan.
505. Het geweld op 6, 7 en 8 november 2024 was ernstig en het is ook begrijpelijk en terecht dat er verontwaardiging kwam vanwege de racistische voorvallen, waaronder discriminatie van moslims en Joden ('antisemitisme'). Tegelijkertijd zijn er vaker gewelddadigheden rond voetbalwedstrijden in Nederland. In 2023 bestormden Ajax-supporters de Johan Cruijff ArenA in Amsterdam nadat de wedstrijd tussen Ajax en Feyenoord werd gestaakt. De ME werd ingezet en ook werd er traangas gebruikt.⁵²¹ In hetzelfde jaar waren er heftige voetbalrellen in Rotterdam waarbij ruim 100 mensen aangehouden werden.⁵²² Er werd in beide gevallen geen demonstratieverbod ingezet.
506. Het gebeurt, helaas, ook vaker dat groepen vreedzame voetbalsupporters aangevallen worden enkel en alleen omdat ze voor een andere club zijn.⁵²³ In Kerkrade wachtten supporters van Roda in de bosjes supporters van FC Groningen op die in hun auto's wegreden na een wedstrijd. De Roda-supporters vielen de auto's aan waarbij zij probeerden deuren open te trekken, ze traptten tegen autoportieren en

⁵²⁰ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelheden 7 en 8 november 2024.

⁵²¹ AD, 'ME grijpt in buiten Arena na gestaakte wedstrijd Ajax - Feyenoord, politie houdt drie mensen aan', 24 september 2023, beschikbaar op <https://www.ad.nl/nederlands-voetbal/me-grijpt-in-buiten-arena-na-gestaakte-wedstrijd-ajax-feyenoord-politie-houdt-drie-mensen-aan~a6b5d128/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F#:~:text=F1-.ME%20grijpt%20in%20buiten%20Arena%20na%20gestaakte%20wedstrijd%20Ajax%20%2D%20Feyenoord.De%20politie%20zette%20traangas%20in> (geraadpleegd op 18 maart 2025).

⁵²² NU, 'Zeker honderd aanhoudingen rond kampioenswedstrijd Feyenoord in Rotterdam', 14 mei 2023, beschikbaar op <https://www.nu.nl/sport/6263649/zeker-honderd-aanhoudingen-rond-kampioenswedstrijd-feyenoord-in-rotterdam.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²³ Zie bijv. Voetbalprimeur, 'Feyenoord-fans aangevallen in Lissabon: 'Meubilair vloog door de lucht'', 23 oktober 2024, beschikbaar op <https://www.voetbalprimeur.nl/nieuws/1233663/feyenoord-supporters-aangevallen-in-lissabon.html> (geraadpleegd op 26 februari 2025); TwenteInsite, 'Video: Hooligans OGC Nice vallen Twente-supporters aan', 7 november 2024, beschikbaar op <https://www.twenteinsite.nl/eerste-elftal/video-hooligans-ogc-nice-vallen-twente-supporters-aan> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

bekogelden de auto's met keien en stenen.⁵²⁴ In december 2024 vielen supporters van Ajax AZ-supporters aan die in een café in Alkmaar de wedstrijd zaten te kijken. Daarbij vonden vernielingen en mishandelingen plaats.⁵²⁵ In 2023 belaagden voetbalsupporters uit Zwolle een groep jongeren en viel hen aan. De supporters vielen vervolgens de politie aan.⁵²⁶ Bij geen van deze ernstige vernielingen en geweld tussen supportersgroepen en tegen de politie is er door een burgemeester een algeheel demonstratieverbod uitgevaardigd.

507. Ook is er vaak sprake van racisme, waaronder discriminatie van moslims en van mensen vanwege hun (vermeend) Joods zijn ('antisemitisme'), tijdens en rond voetbalwedstrijden.⁵²⁷ Ook de KNVB erkent dit.⁵²⁸ In Rotterdam belaagden Feyenoord-supporters langdurig een LGBTIQ+-supportersgroep. De LGBTIQ+-supportersgroep kreeg te maken met doodsb bedreigingen, brandstichting, vernielingen en bekladdingen.⁵²⁹ De Amsterdamse driehoek besloot voor een voetbalwedstrijd op 12 december 2024 geen uitsupporters van Lazio toe te staan, 'uit angst voor antisemitische uitingen'.⁵³⁰ Ook deze incidenten hebben, ondanks de ernst van hun aard, niet geleid tot de afkondiging van een demonstratieverbod.
508. Ook in onderhavige procedure maakten de ongeregelde heden en incidenten door en tegen Maccabi-supporters, waaronder 'vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag',⁵³¹ niet dat een dusdanig ingrijpend middel als een algeheel demonstratieverbod, voor meerdere dagen in heel Amsterdam en voor alle demonstraties, noodzakelijk was. De situatie was beheersbaar voor de politie (zie §137-141). Er was geen '*pressing social need*'.

⁵²⁴ L1, 'Veertig hooligans vallen FC Groningen-fans aan', 13 november 2023, beschikbaar op <https://www.l1nieuws.nl/nieuws/2326871/veertig-hooligans-vallen-fc-groningen-fans-aan> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²⁵ NU, 'Tientallen supporters raken slaags in Alkmaars café bij wedstrijd AZ-Ajax', 8 december 2024, beschikbaar op <https://www.nu.nl/binnenland/6338363/tientallen-supporters-raken-slaags-in-alkmaars-cafe-bij-wedstrijd-az-ajax.html> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²⁶ Omroep Brabant, 'Hooligans PEC Zwolle vallen jongeren aan en bekogelen politie na nederlaag', 8 april 2023, beschikbaar op <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4258613/hooligans-pec-zwolle-vallen-jongeren-aan-en-bekogelen-politie-na-nederlaag> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²⁷ Zie bijv. NOS, 'Den Bosch-Excelsior tijdelijk stilgelegd na 'Zwarte Piet-liedjes'', 17 november 2019, beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2310854-den-bosch-excelsior-tijdelijk-stilgelegd-na-zwarte-piet-liedjes> (geraadpleegd op 26 februari 2025); PGA Voetbal, 'Veel begrip voor ingrijpen Amsterdam na antisemitische spreekkoren', 9 mei 2023, beschikbaar op <https://veiligewedstrijd.nl/veel-begrip-voor-ingrijpen-amsterdam-na-antisemitische-spreekkoren/> (geraadpleegd op 18 maart 2025); VI, 'Geen uitfans bij Ajax tegen Lazio uit angst voor antisemitisme', 26 november 2024, beschikbaar op <https://www.vi.nl/nieuws/geen-uitfans-bij-ajax-tegen-lazio-uit-angst-voor-antisemitisme> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²⁸ KNVB, 'Aanvalsplan tegen racisme en discriminatie', beschikbaar op <https://www.knvb.nl/themas/sportiviteit-en-respect/diversiteit/aanvalsplan-tegen-racisme-en-discriminatie> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵²⁹ NOS, 'Het lot van de Roze Kameraden: dik 9 maanden bedreigingen en een weifelend Feyenoord', 2 juni 2022, beschikbaar op <https://nos.nl/regio/zh-rijnmond/artikel/272148-het-lot-van-de-roze-kameraden-dik-9-maanden-bedeigingen-en-een-weifelend-feyenoord> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵³⁰ VI, 'Geen uitfans bij Ajax tegen Lazio uit angst voor antisemitisme', 26 november 2024, beschikbaar op <https://www.vi.nl/nieuws/geen-uitfans-bij-ajax-tegen-lazio-uit-angst-voor-antisemitisme> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵³¹ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelde heden 7 en 8 november 2024.

Algeheel demonstratieverbod ingrijpender en langer van kracht dan noodzakelijk

509. De Gemeente heeft met de algehele demonstratieverboden gekozen voor een veel ingrijpender middel, gezien de materiële reikwijdte (alle demonstraties) en het toepassingsgebied (heel Amsterdam), dan in de gegeven situatie noodzakelijk was en heeft dit middel langer ingezet dan in de gegeven situatie noodzakelijk was.
510. Hierboven is uiteengezet dat géén sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en dat aan de Eerste Noodverordening ten grondslag liggende ongeregelgheden en ernstige incidenten door en tegen Maccabi-supporters; waaronder 'vechtpartijen, mishandelingen, hit- en runacties en zoekgedrag'⁵³² los staan van demonstraties en niet maken dat sprake is van een '*pressing social need*' voor een algeheel demonstratieverbod. Ook de in de Eerste Noodverordening genoemde signalen over bedreigingen van personen en objecten, waarschijnlijk richting een moskee en een Joods gebedshuis (zie §158), zijn niet gerelateerd aan eerdere of toekomstige demonstraties. Althans, dat blijkt nergens uit. Verder noemt de Gemeente nog de 'gevoelens van grote onveiligheid voor inwoners en bezoekers van de stad', wat volgens Amnesty Nederland c.s. zal slaan op de eerdergenoemde geweldsincidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv en niet op demonstraties (zie §145-153).
511. Gewelddadig gedrag door anderen dan de demonstranten kan een demonstratie niet buiten de bescherming van het demonstratierecht plaatsen (zie §294-296, §299). Daarnaast dient de Gemeente uit te gaan van de vreedzaamheid van demonstranten (zie §294-296, §299). Bovengenoemde incidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv en signalen van bedreigingen en gevoelens van onveiligheid in de stad kunnen dus geen beperkingen op het demonstratierecht rechtvaardigen. Dat is enkel anders indien sprake is van een bestuurlijke overmachtssituatie en daarvan was duidelijk geen sprake (zie §498-503). Demonstraties hadden dus gefaciliteerd in plaats van verboden moeten worden.
512. Er waren ook, volgens Amnesty Nederland c.s., ten tijde van het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening, geen concrete indicaties bekend dat er tussen 8 en 11 november 2024 demonstraties zouden plaatsvinden waarbij de demonstranten gewelddadige bedoelingen zouden hebben, zouden overgaan of aanzetten tot gewelddadig gedrag, in de zin van fysiek geweld dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood of ernstige schade aan eigendommen, of '*otherwise reject the foundations of a democratic society*'⁵³³ (zie §296, §299).
513. De Gemeente gaf ook niet aan, op basis van een zorgvuldige beoordeling van het risico van wijdverspreid en ernstig geweld, dat het demonstratieverbod was ingezet om de escalatie van geweld als gevolg van demonstraties te voorkomen. De Burgemeester heeft verklaard dat het verbod – gezien de '*hit and run*'-acties, de onrusten in de nacht en de verontwaardiging en emoties de volgende dag – nodig zou zijn geweest om de rust terug te krijgen en omdat een afkoelperiode nodig zou zijn (zie §270-271). De Gemeente meent misschien dat een algeheel demonstratieverbod in de gegeven situatie redelijk of opportuun was, maar dat is onvoldoende om te

⁵³² **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelgheden 7 en 8 november 2024; **Productie 2:** Noodverordening Ongeregelgheden 10 november 2024.

⁵³³ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 92.

concluderen dat het verbod noodzakelijk was (zie §338). Demonstraties dragen juist bij aan de mogelijkheid voor burgers om af te koelen en hun emoties te uiten (zie §410).

514. Uit de communicatie van de Gemeente over de Eerste Noodverordening volgt niet waarom de daarin genoemde feiten en omstandigheden het algeheel demonstratieverbod zouden rechtvaardigen. De Gemeente heeft nergens uitgelegd waarom de situatie maakte dat een algeheel demonstratieverbod – de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht (zie §350-364) – gedurende bijna drie dagen noodzakelijk was ‘ter handhaving van de openbare orde en bestrijding van gevaar’. Een algeheel demonstratieverbod is in principe niet toegestaan onder het demonstratierecht (zie §350-352, §354-359, §362). En bij de enige uitzondering daarop die Amnesty Nederland c.s. heeft kunnen vinden, de gedateerde ECRM-zaak (zie §361), bestond, anders dan *in casu*, een reëel gevaar dat demonstraties zelf tot ernstige wanordelijkheden zouden leiden en was er wél sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie.
515. De Gemeente heeft ook niet uiteengezet waarom in de gegeven situatie *niet* kon worden volstaan met de gebruikelijke individuele beoordeling van een demonstratie op grond van de Wom. Als bij die beoordeling dan blijkt dat er een risico op ernstige wanordelijkheden vanuit de demonstranten bestaat, kan de Burgemeester voor die specifieke demonstratie passende beperkingen of – in het uiterste geval – een verbod opleggen.
516. Zelfs als het in de gegeven situatie niet mogelijk was om iedere demonstratie op de eigen merites te beoordelen en/of als er concrete indicaties waren dat er vanuit de demonstranten een risico bestond op geweld of sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie, dan was een algeheel demonstratieverbod met zo’n absoluut karakter als in onderhavige procedure nog steeds niet noodzakelijk. De Gemeente had alsnog voor een minder ingrijpend middel kunnen en moeten kiezen dan een algeheel demonstratieverbod voor alle demonstraties gedurende meerdere dagen voor de gehele stad. De Gemeente had bijvoorbeeld een paar locaties in Amsterdam kunnen aanwijzen waar niet gedemonstreerd mocht worden, of een paar locaties waar wél gedemonstreerd mocht worden, zoals in de zaak *Eckert t. Frankrijk*, (zie §360). De Gemeente had ook kunnen bepalen dat demonstraties enkel statisch, voor een bepaalde tijdsduur en/of met een maximumaantal demonstranten mochten plaatsvinden. Waarbij aangetekend dat het demonstratieverbod in *Eckert t. Frankrijk* slechts één dag duurde.
517. Kortom, het verbod voorzag niet in een ‘*pressing social need*’. Het was daarmee niet noodzakelijk om iedereen in Nederland te verbieden voor een periode van drie dagen in Amsterdam te demonstreren. De Gemeente heeft met het algeheel demonstratieverbod in heel Amsterdam gekozen voor een te ingrijpend middel en dit veel langer ingezet dan in de gegeven situatie noodzakelijk was (zie ook hierna over de Tweede Noodverordening).

Algeheel demonstratieverbod niet proportioneel

518. Het algeheel demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening was niet proportioneel. De zeer ernstige inbreuk op het demonstratierecht door het algehele demonstratieverbod staat niet in evenredige verhouding (zie §336-338, §341-342) tot het doel dat met het verbod werd beoogd, namelijk de ‘handhaving van de openbare orde en de bestrijding van gevaar’. Ook had de Gemeente in de gegeven situatie voor andere, minder ingrijpende middelen moeten kiezen (zie §336-338, §342, §516). Het

verbieden van een specifieke demonstratie is al een *ultimum remedium* (zie §346-349). Het uitgangspunt dient immers te zijn dat een demonstratie plaats kan vinden (zie §310, 338).

519. Een algeheel demonstratieverbod wordt, zowel door het VN-Mensenrechtencomité als het EHRM, voorondersteld niet proportioneel te zijn, omdat zulke verboden excessief zijn en omdat ieder protest op de eigen merites moet worden beoordeeld (zie §348-364). Als algemene regel hanteert het VN-Mensenrechtencomité dat er geen algeheel demonstratieverbod mag gelden voor een hele stad.⁵³⁴ Zelfs in een algemene noodtoestand zou het demonstratierecht meestal niet zo ingrijpend beperkt moeten worden, omdat het een belangrijk fundament vormt van de rechtsstaat (zie §352, §406, 409-410).
520. Algehele demonstratieverboden, en de handhavingsmaatregelen die daarop volgen, hebben ook een sterk ‘*chilling effect*’ (zie §343-345). Het ontmoedigt burgers om (in de toekomst) hun demonstratierecht uit te oefenen en vormt een gevaar voor de democratische rechtsstaat.⁵³⁵ Dat een verbod een tijdelijk karakter heeft, hoeft aan het ‘*chilling effect*’ niet af te doen.⁵³⁶ En hoe groter het ‘*chilling effect*’, hoe minder snel een verbod wordt geacht proportioneel te zijn.
521. De Gemeente heeft, naar eigen zeggen, de algehele demonstratieverboden ingezet ter handhaving van de openbare orde en ter bestrijding van het gevaar. Nog afgezien van het feit dat Amnesty Nederland c.s. de legitimiteit van dit belang betwist, kan dit, gezien de ernst en de aard van de ongeregelde incidenten rond de Maccabi-supporters, hier niet zwaarder wegen dan de zeer nadelige en verregaande gevolgen die de demonstratieverboden, met hun absolute karakter, hebben voor het demonstratierecht en de rechtsstaat. De incidenten rond de wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv gaven geen aanleiding tot (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden; ze waren immers beheersbaar voor de politie (zie §137-141), en wijken niet zozeer af van andere incidenten van voetbalgeweld (zie §504-508). Qua aard en ernst staat dit in elk geval niet in evenredige verhouding tot zo’n ingrijpende inbreuk op het demonstratierecht. Het met de Eerste Noodverordening uitgevaardigde algeheel demonstratieverbod was dan ook niet proportioneel.
522. Bovendien blijkt niet dat de Gemeente minder ingrijpende middelen (zie §516) heeft overwogen. Ook blijkt nergens uit waarom dergelijke middelen in de gegeven situatie niet afdoende zouden zijn geweest. In de overwegingen in de Eerste Noodverordening staat slechts dat ‘de beschikbare juridische instrumenten onvoldoende toereikend zijn om een adequaat veiligheidsniveau te garanderen en verstoringen van de openbare orde te voorkomen’.⁵³⁷ Volgens Amnesty Nederland c.s. kon de Wom wél voldoende soelaas bieden. Kleinschalige demonstraties hadden gefaciliteerd kunnen worden, evenals eenmensprotesten. Aangemelde demonstraties waarbij ernstige wanordelijkheden werden verwacht konden op grond

⁵³⁴ **Productie 21:** VN-Mensenrechtencomité, ‘*General Comment No. 37*’, para. 55.

⁵³⁵ Zie o.a. EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), r.o. 145; EHRM 24 juli 2012, 40721/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber t. Hongarije*), r.o. 37; EHRM 25 juni 2024, 20958/14 en 38334/18, ECLI:CE:ECHR:2024:0625JUD002095814 (*Oekraïne t. Rusland (re Krim)*), r.o.1124.

⁵³⁶ EHRM 14 februari 2006, 28793/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0214JUD002879302 (*Christian Democratic People’s Party t. Moldavië*), r.o. 77.

⁵³⁷ **Productie 1:** Noodverordening Ongeregelde incidenten 7 en 8 november 2024.

van artikel 5 Wom beperkt of verboden worden. Echter, voor zover bekend waren er geen mogelijk risicovolle demonstraties aangekondigd. De Gemeente maakt hier ook geen melding van. Voor spontane demonstraties, waarvoor geen kennisgeving was gedaan, konden op grond van artikel 6 Wom aanwijzingen worden gegeven. Indien sprake was van ernstige wanordelijkheden had de Burgemeester, voor zover noodzakelijk en proportioneel, een spontane demonstratie op grond van artikel 7 Wom, kunnen beëindigen.

523. Ook blijkt niet dat de Gemeente heeft beoordeeld welke extra middelen de Burgemeester ‘redelijkerwijs binnen de vereiste termijn ter beschikking konden staan’ om demonstraties te kunnen faciliteren.⁵³⁸ De Gemeente heeft kennelijk niet doorgevraagd hoe demonstraties in de stad wel konden doorgaan en welke aanvullende maatregelen hiervoor nodig waren, ‘waaronder het benodigde aantal extra agenten, en op welke termijn deze beschikbaar konden zijn’.⁵³⁹ Uit de grote politie-inzet bij de demonstratie op de Dam op 10 november 2024 maakt Amnesty Nederland c.s. op dat de Gemeente voldoende politie ter beschikking had om vreedzame demonstraties te faciliteren en om op te treden tegen eventuele wanordelijkheden, indien die zich zouden voordoen. Mocht de Gemeente zich verweren door te stellen dat er sprake was van tijdsdruk en een complexe veiligheidssituatie, dan gaat dat niet op.⁵⁴⁰ De Gemeente moet zich grondig informeren over de mogelijkheden om het demonstratierecht te beschermen en mag slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van bestuurlijke overmacht (*quod non*), overgaan tot het verbieden van een demonstratie, laat staan tot het uitvaardigen van een algeheel demonstratieverbod voor alle demonstraties in de gehele hoofdstad gedurende meerdere dagen.⁵⁴¹
524. Het is aan de Gemeente om te stellen en bewijzen waarom het algehele demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening *bijzonder gerechtvaardigd* was, zoals het EHRM vereist.⁵⁴² De Gemeente moet daartoe aantonen dat ten tijde van het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening een reëel gevaar bestond dat tussen 8 en 11 november 2024 te houden demonstraties zouden leiden tot wanordelijkheden en dat dit niet met een minder ingrijpende maatregel had kunnen worden voorkomen of bestreden (zie §353, §358). De Gemeente moet ook aantonen dat de zorgen over de veiligheid dermate ernstig waren dat dit opwoog tegen het feit dat geen enkele demonstratie, ook die waarbij geen enkele vrees bestond voor wanordelijkheden, doorgang kon vinden (zie §358).
525. Gezien het uitgangspunt dat algehele demonstratieverboden niet proportioneel geacht worden en het verdere wat Amnesty Nederland c.s. in deze sectie uiteen heeft gezet, zal de Gemeente die bijzondere rechtvaardiging niet kunnen geven.
526. Kortom, het algeheel demonstratieverbod en het ‘*chilling effect*’ ervan zijn disproportioneel ten opzichte van het doel dat de Gemeente wilde bereiken. Het algeheel demonstratieverbod gaat veel verder dan nodig was ter handhaving van de

⁵³⁸ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.3.

⁵³⁹ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.3.

⁵⁴⁰ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.3.

⁵⁴¹ Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 6.3.

⁵⁴² EHRM 29 juni 2006m 76900/01, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD007690001 (Öllinger t. Oostenrijk), r.o. 44.

openbare orde en ter beperking van gevaar (zie ook §509-517). De Gemeente kan met geen mogelijkheid voldoen aan de bijzondere rechtvaardiging die vereist is.

7.3.4.2. Het demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening

527. Voor het algeheel demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening dient hetgeen hiervoor bij de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening is besproken, als herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daaraan voegt Amnesty Nederland c.s. nog het volgende toe.

Nieuwe feiten en omstandigheden noodzaken niet tot algeheel demonstratieverbod

528. Het algehele demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening trad in werking op 11 november 2024 om 07:00 uur en gold voor de hele gemeente Amsterdam tot 14 november 12:00 uur.⁵⁴³ De overwegingen over de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de Tweede Noodverordening komen overeen met die in de Eerste Noodverordening (zie §496). Daaraan is toegevoegd:
- (vi) Dat er gedurende het weekend meerdere incidenten zijn geweest en verschillende signalen zijn bij gekomen van nieuwe bedreigingen richting personen en objecten;
 - (vii) Dat er nieuwe informatie is binnengekomen die aanleiding geeft voor ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden;
 - (viii) Dat ondanks het verbod op demonstraties, en een afwijzing van een verzoek tot een voorlopige voorziening om wel te mogen demonstreren, er toch door meerdere groepen is gedemonstreerd op de Dam en dat geen opvolging werd gegeven aan vorderingen door de politie. Dat bij die demonstraties geweld zou zijn gebruikt tegen de politie en mensen daarvoor zijn aangehouden;
 - (ix) Dat in totaal ruim 300 mensen zijn aangehouden (zie §178).⁵⁴⁴
529. Volgens Amnesty Nederland c.s. kunnen de in de Eerste Noodverordening genoemde feiten en omstandigheden niet worden gebruikt om te stellen dat het algeheel demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening noodzakelijk was – dat kon ook voor het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening al niet. Bovendien, op 11 november 2024 waren de risicowedstrijd en de nacht met ongeregelde heden alweer drie hele dagen geleden. De meeste supporters van Maccabi Tel Aviv waren het land uit (zie §156-157).
530. Wat nog wel speelde was qua aard en ernst onvoldoende om een algeheel demonstratieverbod te noodzaken.
531. Voor de incidenten gedurende het weekend en de bedreigingen richting personen en objecten geldt daarbij dat deze niets te maken hadden met toekomstige demonstraties (zie §164-166). Deze incidenten kunnen dan ook geen aanleiding vormen voor een algeheel demonstratieverbod. Gewelddadig gedrag door anderen

⁵⁴³ **Productie 2:** Noodverordening Ongeregelde heden 10 november 2024.

⁵⁴⁴ **Productie 2:** Noodverordening Ongeregelde heden 10 november 2024.

dan de demonstranten kan een demonstratie niet buiten de bescherming van het demonstratierecht plaatsen (zie §294-296, §299). Maatregelen ter bescherming van de veiligheid moeten primair gericht zijn op het voorkomen van mogelijk gewelddadig gedrag, niet op (het beperken van) demonstraties. De Gemeente moet uitgaan van de vreedzaamheid van demonstranten (zie §294-296, §299).

532. Voor wat betreft de 'nieuwe informatie die aanleiding geeft voor ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden' geldt dat de Gemeente dit moet onderbouwen, namelijk door aan te tonen dat de demonstranten zelf gewelddadige intenties hadden, dan wel door aan te tonen dat daardoor sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie. Met een blote stelling dat er bepaalde informatie of inlichtingen waren ontvangen, kan niet worden volstaan (zie §302-303). Amnesty Nederland c.s. verzoekt Uw rechtbank om, indien de Gemeente met een onderbouwing komt, per akte te mogen reageren op die argumenten van de Gemeente.
533. Dan over de demonstraties die ondanks het verbod in de Eerste Noodverordening toch plaatsvonden. Het uitgangspunt dient te zijn dat de organisatoren en de demonstranten vreedzame bedoelingen hadden, tenzij er concreet onderbouwde en aantoonbare risico's of aanwijzingen waren dat dit niet het geval was. De Gemeente heeft niet gesteld of aangetoond dat sprake was van dergelijke risico's of aannames. De drempel van gewelddadigheden of niet-vreedzaamheid wordt pas bereikt bij fysiek geweld door demonstranten dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood, of ernstige schade aan eigendommen (zie §296). Daarvan was geen sprake.
534. Amnesty Nederland c.s. constateerde dat de demonstratie op 10 november 2024 vreedzaam was; de demonstranten werden door de politie verwijderd omdat ze borden droegen (zie §199-201). Ook het eenmensprotest (zie §202), de demonstratie op 12 november 2024 waarbij witte borden werden meegedragen (zie §203) en de demonstratie op 13 november 2024 waarbij 265 mensen enkel werden opgepakt omdat ze weigerden gehoor te geven aan de oproep om te vertrekken, waren evident vreedzaam (zie §233). Zelfs al zouden er enkele demonstranten gewelddadig zijn geweest, dan ontnemt dat niet het vreedzame karakter aan een demonstratie (zie §296, §299). De genoemde demonstraties genieten daarmee, ondanks het geldende verbod, bescherming van het demonstratierecht.
535. De opdracht tot het beëindigen van de demonstraties door de Burgemeester werd ogenschijnlijk steeds enkel gegeven vanwege het demonstratieverbod en de meeste aanhoudingen vonden plaats vanwege het overtreden van het demonstratieverbod in de Noodverordeningen (zie §199-203). Het beëindigen van vreedzame demonstraties, enkel vanwege een demonstratieverbod, is niet in lijn met het demonstratierecht (zie §340). De Gemeente noemt in de Tweede Noodverordening dat bij de demonstraties geweld zou zijn gebruikt tegen de politie en mensen daarvoor zijn aangehouden. Amnesty Nederland c.s. heeft echter geen informatie kunnen vinden over de aard of omvang van geweld tegen de politie door demonstranten. Hieruit maakt Amnesty Nederland c.s. op dat de voorvallen niet gaan om geweld dat tot letsel bij agenten heeft geleid, maar eerder zien op belediging of wederspanning bij aanhouding. Dit zal dus hebben plaatsgevonden nadat de Burgemeester de demonstratie beëindigde met inzet van de politie, als reactie op het politieoptreden. De conclusie moet zijn dat de demonstraties vreedzaam waren (zie §300) en geen rechtvaardiging vormden voor een algeheel demonstratieverbod. Er was geen '*pressing social need*'.
536. Bovendien is het overtreden van een demonstratieverbod door vreedzame demonstranten een oneigenlijke reden om opnieuw een algeheel demonstratieverbod

uit te vaardigen. Dat de demonstraties zijn beëindigd met inzet van de politie en dat daar geweld bij is ingezet, doet daar niet aan af. Het druist ook in tegen het beginsel dat alle demonstraties worden voorondersteld vreedzaam te zijn (zie §295, §303) en de positieve verplichting van de Gemeente om alle demonstraties zo veel mogelijk te faciliteren (zie secties 6.1.1.2). Grond- en mensenrechten moeten juist ook beschermd worden in tijden van onrust (zie §410).

537. Voor de volledigheid noemt Amnesty Nederland c.s. de wanordelijkheden op Plein '40-'45 in Amsterdam Nieuw-West (zie §168). Amnesty Nederland c.s. meent dat deze gebeurtenissen moeilijk los te zien zijn van gelijktijdige ontwikkelingen: het demonstratieverbod en politiegeweld; de framing door de autoriteiten, de landelijke politiek en media van de gebeurtenissen rond de wedstrijd Maccabi Tel Aviv tegen Ajax; en de verregaande steun van het optreden van Israël in Gaza. Volgens Amnesty Nederland c.s. moet er juist ruimte zijn voor demonstraties in gespannen situaties (zie §410); een demonstratieverbod leidt in dergelijke gevallen eerder tot wanordelijkheden. Overigens was een (korte) inzet van de ME en buurtbewoners voldoende om de situatie onder controle te krijgen en het kortstondige geweld te beteugelen (zie §168).
538. Tot slot is ook voor het intreden van de Tweede Noodverordening niet gebleken dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie, evenmin als ten tijde van de Eerste Noodverordening (zie §498-503). Er waren minder incidenten dan ten tijde van de Eerste Noodverordening (zie §164-166). Bovendien: zelfs als dat niet het geval was geweest, had de Gemeente juist meerdere dagen de tijd gehad om voor meer politie-inzet te zorgen. De grote hoeveelheid politie die werd ingezet om te handhaven op het algehele demonstratieverbod laat ook zien dat de Gemeente meer dan voldoende politie ter beschikking stond om de demonstraties te faciliteren in plaats van te verbieden en te beëindigen (zie §202-203, §233). Ook voor de situatie op Plein '40-'45 was voldoende politie beschikbaar (zie §168).
539. Kortom, de 'nieuwe' feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het algehele demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening zijn onvoldoende ernstig om een paardenmiddel als het algeheel demonstratieverbod te noodzaken. De feiten en omstandigheden die ten grondslag lagen aan de Eerste Noodverordening liggen te ver in het verleden om te spreken van een '*pressing social need*'. Datzelfde geldt voor de incidenten gedurende het weekend en de bedreigingen richting personen en objecten. De demonstraties die ondanks het demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening toch plaatsvonden, waren vreedzaam en vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Bovendien is het overtreden van een demonstratieverbod door vreedzame demonstranten een oneigenlijke reden – in elk geval geen '*pressing social need*' – om opnieuw een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen. Bovenal was er géén sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie en was er voldoende politie beschikbaar om eventuele demonstraties te faciliteren. Het was niet noodzakelijk opnieuw een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen.
540. Amnesty Nederland c.s. heeft voor het algehele demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening uiteengezet dat de Gemeente dit langer heeft ingezet dan in de gegeven situatie noodzakelijk was (zie §514-517). Dezelfde argumenten gelden voor het feitelijk verlengen van het algehele demonstratieverbod met de Tweede Noodverordening. De in de Tweede Noodverordening genoemde feiten en omstandigheden kunnen een algeheel demonstratieverbod in heel Amsterdam gedurende zes dagen beslist niet rechtvaardigen.

Uitzonderingsmogelijkheid maakt demonstratieverbod niet noodzakelijk of proportioneel

541. In de Tweede Noodverordening was, anders dan in de Eerste Noodverordening, een mogelijkheid tot ontheffing van het demonstratieverbod opgenomen. Volgens Amnesty Nederland c.s. maakt dat de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het algeheel demonstratieverbod niet anders.
542. Dat is ten eerste zo, omdat er door het algeheel demonstratieverbod sprake was van een situatie waarin *niet* gedemonstreerd mocht worden, *tenzij* de Burgemeester ontheffing verleende. Daarmee was de facto sprake van een vergunningsstelsel en werd demonstreren een privilege (zie §307). Dit zet de relatie tussen het demonstratierecht en toegestane beperkingen volledig op de kop (zie §351, §354). Het uitgangspunt is dat demonstraties gefaciliteerd en *niet* beperkt worden (zie §310, §338).
543. Ten tweede blijft het ‘*chilling effect*’ van het algeheel demonstratieverbod onverkort staan. Daar doet een uitzonderingsmogelijkheid niet aan af. Volgens Amnesty Nederland c.s. is het bovendien maar zeer de vraag in hoeverre die uitzonderingsmogelijkheid ook echt bekend was bij burgers die in Amsterdam wilden demonstreren. De uitzonderingsmogelijkheid stond weliswaar vermeld in de Tweede Noodverordening, maar werd door de Gemeente of de Burgemeester niet expliciet in uitingen naar buiten, op sociale media of in de media genoemd.⁵⁴⁵
544. Wat hiervoor is aangevoerd ter betwisting dat het algeheel demonstratieverbod in de Eerste Noodverordening zou voldoen aan het proportionaliteitsvereiste (zie §522-523), gaat ook op voor het algeheel demonstratieverbod in de Tweede Noodverordening. De formele mogelijkheid om ontheffing te kunnen krijgen van het demonstratieverbod verandert namelijk niets aan het feit dat er minder ingrijpende maatregelen dan een algeheel demonstratieverbod van drie dagen voor heel Amsterdam beschikbaar waren voor de Burgemeester om in te zetten (zie §516, §522). Bovendien, uit het feit dat alle vier de aangevraagde ontheffingen zijn toegestaan,⁵⁴⁶ maakt Amnesty Nederland c.s. op demonstraties kennelijk gewoon door konden gaan en de Wom in de gegeven omstandigheden voldoende soelaas had geboden. De Gemeente had dus voor minder ingrijpende maatregelen moeten kiezen, dan het algeheel demonstratieverbod.

7.3.5. Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig

545. Nu in sectie 7.2 is vastgesteld dat de Gemeente zich niet kan beroepen op een algemene noodtoestand en op grond daarvan formeel kan afwijken van de mensenrechten, gelden de rechten zoals vastgelegd in art. 21 IVBPR en art. 11

⁵⁴⁵ **Productie 16:** Screenshot publieke berichtgeving over Tweede Noodverordening op website Gemeente, d.d. vanaf 10 november 2024 en op 12 november 2024; **Productie 17: Screenshot** berichtgeving over Tweede Noodverordening op X door Gemeente op 10, 11 en 13 november 2024; zie ook, AT5, ‘Noodverordening verlengd tot komende donderdag, tot die tijd ook demonstratieverbod’, 10 november 2024, beschikbaar op <https://www.at5.nl/nieuws/229464/noodverordening-verlengd-tot-komende-donderdag-tot-die-tijd-ook-demonstratieverbod> (geraadpleegd op 26 februari 2025).

⁵⁴⁶ Dat er vier ontheffingen zijn verleend blijkt uit **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

EVRM onverkort. De Gemeente moet aantonen dat een inbreuk op deze rechten gerechtvaardigd was.

546. Amnesty Nederland c.s. heeft hierboven aangetoond dat de Gemeente met de algehele demonstratieverboden inbreuk op het demonstratierecht heeft gemaakt. Ook heeft Amnesty Nederland c.s. ter betwisting uiteengezet dat de algehele demonstratieverboden geen legitiem doel dienden, dat niet is voldaan aan het vereiste dat de beperking moet zijn voorzien bij wet en dat de demonstratieverboden in de gegeven situatie niet noodzakelijk en niet proportioneel waren. Dat betekent dat de inbreuk op het demonstratierecht niet door de Gemeente kan worden gerechtvaardigd. Daarmee handelt de Gemeente in strijd met haar verdragsrechtelijke verplichtingen onder artikel 21 IVBPR en artikel 11 EVRM. De Gemeente heeft daarmee onrechtmatig gehandeld in de zin van artikel 6:162 BW lid 2 BW.
547. De Gemeente handelt ook in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid door de handelswijze die hiervoor is omschreven. Van de Gemeente kan worden verwacht dat zij de schadelijke gevolgen kende van het opleggen van een algeheel demonstratieverbod, de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht (zie §350-364), althans behoorde te kennen. Een algeheel demonstratieverbod is een gevaar voor de rechtsstaat.⁵⁴⁷ Het is ontegenzeggelijk schadelijk geweest en heeft daadwerkelijk tot feitelijk nadeel geleid voor mensen, onder wie Eiser 6, die wilden demonstreren maar dit niet meer deden (met andere woorden, het verbod had een 'chilling effect'), en ook voor de mensen, onder wie de overige individuele eisers, die wel zijn gaan demonstreren (of waarnemen) en, ondanks het feit dat zij dat vreedzaam deden, werden aangehouden of verplaatst. In sommige situaties was daarbij volgens Amnesty Nederland c.s. sprake van disproportioneel politiegeweld.
548. Van de Gemeente mag worden verwacht dat zij zou streven naar het beperken van die gevolgen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig omgaat met hun rechten en de rechtsstaat en op de Gemeente rust in dat kader een zorgvuldigheidsverplichting. De Gemeente heeft die zorgvuldigheidsverplichting geschonden en daarmee onrechtmatig gehandeld in de zin van artikel 6:162 BW lid 2 BW.

7.4. Inzet noodverordeningsbevoegdheid niet conform artikel 176 Gemeentewet

549. In het voorgaande is uiteengezet dat de algehele demonstratieverboden ongerechtvaardigde inbreuk maken op het demonstratierecht en dat de Gemeente daarmee onrechtmatig heeft gehandeld. In deze sectie zal Amnesty Nederland c.s. uiteenzetten dat de Gemeente in de gegeven omstandigheden niet de noodverordeningsbevoegdheid mocht inzetten om de algehele demonstratieverboden uit te vaardigen. Er was namelijk geen sprake van (dreigende) ernstige wanordelijkheden en er is niet voldaan aan het onmiddellijkheidsvereiste (zie §425-430). Daarnaast voldoen de Eerste en de Tweede Noodverordening, en de algehele demonstratieverboden daarin, niet aan de door artikel 176 Gemeentewet vereiste proportionaliteit en subsidiariteit (zie sectie 6.3.2-6.3.3).

⁵⁴⁷ Vgl. o.a. EHRM 25 juni 2024, 20958/14 en 38334/18, ECLI:CE:ECHR:2024:0625JUD002095814 (*Oekraïne t. Rusland (re Krim)*), r.o.1124.

550. Daarmee heeft de Gemeente gehandeld in strijd met haar wettelijke plicht, althans hetgeen in het maatschappelijk verkeer als zorgvuldig wordt beschouwd ex artikel 6:162 BW. Het is aan de Gemeente om aan te tonen dat de Eerste en de Tweede Noodverordening wél aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste voldoen (zie §431, §436). In het hiernavolgende zal Amnesty Nederland c.s. laten zien dat de Gemeente hier niet in kan slagen.

7.4.1. Geen (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden

551. De Gemeente, in het bijzonder de Burgemeester, kon ten tijde van het uitvaardigen van de Eerste en de Tweede Noodverordening niet in redelijkheid tot het oordeel komen dat sprake was van (ernstige vrees voor het ontstaan van) ernstige wanordelijkheden. Uit de jurisprudentie en wetsgeschiedenis volgt dat er sprake moet zijn van grootschalige onbeheersbare acties en een lokale noodsituatie (zie §425-426). Uit de feiten en omstandigheden volgt niet dat van dergelijke ernstige wanordelijkheden sprake was.
552. De incidenten en het geweld door en tegen de Maccabi-supporters op 6, 7 en 8 november 2024 waren onder controle. De situatie gedurende de dag op 6 en 7 november 2024 was voor de politie beheersbaar (zie §124-125, §127). In de nacht van 7 op 8 november 2024 was de rust weer teruggekeerd in de stad; het aantal meldingen nam rond 01:30 af en om 03:00 is het beeld op straat weer rustig en kon de politie-inzet worden afgeschaald (zie §137-141). De Burgemeester wist dat het noodnummer minder dan 20 keer was gebeld, de ambulance slechts een enkele keer heeft hoeven uitrijden voor een incident in relatie tot de ongeregelde heden rondom de voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv en dat er 5 ziekenhuisopnamen waren, waarbij de zwaarste verwonding een gebroken been was (zie §141-144). Hoewel de 'hit- and run'-acties de politie verrasten, is door de Gemeente niet genoemd, noch anderszins gebleken, dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie (zie §501). Ook waren het geweld, de vernielingen, het racisme, waaronder discriminatie van moslims en van mensen vanwege hun vermeend Joods zijn ('antisemitisme'), en het aantal aanhoudingen (helaas) niet ongebruikelijk rond voetbalwedstrijden (zie §505-507). De Burgemeester wist ten tijde van het instellen van de Eerste Noodverordening dat de situatie in de stad rustiger en veiliger was geweest dan de berichtgeving uit Israël – die breeduit werd overgenomen of door media, politici en opiniemakers – deed voorkomen (zie §139, §141, §144, §150). De (online) beeldvorming en het veiligheidsgevoel weken af van de feitelijke situatie (zie sectie 5.2.4, §282).
553. Voor zover Amnesty Nederland c.s. weet, waren er geen grote of mogelijk risicovolle demonstraties aangemeld of aangekondigd voor de dagen 8, 9 en 10 november 2024. De Gemeente, onder wie de Burgemeester, en de politie hebben nergens aangegeven of onderbouwd dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en dat zij volstrekt onvoldoende capaciteit zouden hebben om demonstraties – zeker ook kleinere demonstraties – te kunnen faciliteren.
554. Ook wijst Amnesty Nederland c.s. op de latere verklaringen van de Burgemeester dat zij de demonstratieverboden heeft ingezet omdat er veel emoties in de stad speelden en er een afkoelperiode nodig was (zie §270-271). Voorafgaand aan het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening was er veel maatschappelijke onrust (zie sectie 5.2.4-5.2.5, §282). Echter, dat sprake is van (grote) maatschappelijke onrust is niet voldoende om te spreken van ernstige wanordelijkheden (zie §426).

555. Kortom, er was gewoonweg geen sprake van grootschalige onbeheersbare acties, in de zin van oproerige bewegingen, samenscholingen, grootschalige gewelddadigheden en vernielingen (zie §426), noch van een lokale noodsituatie, zoals artikel 176 Gemeentewet vereist. Mocht dat al zo zijn geweest, dan was daar op het moment van het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening geen sprake meer van.
556. Er is dus niet voldaan aan het onmiddellijkheidscriterium (zie §428-430). In de nacht van 7 op 8 november 2024 was, ook volgens de Gemeente, het beeld op straat rustig (zie §139, §141); de Eerste Noodverordening trad pas zo'n zestien uur daarna in werking. De inzet van een noodbevoegdheid behoort dan niet langer tot de mogelijkheden (zie §429).
557. Bovenstaande geldt des te meer voor het uitvaardigen van de Tweede Noodverordening, op 11 november 2024 om 07:00. De feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de Eerste Noodverordening waren al te lang geleden om de inzet van de Tweede Noodverordening te rechtvaardigen. De Gemeente kan niet dagen na de gebeurtenissen hierop alsnog reageren met een noodbevoegdheid (zie §429) zonder dat eventuele nieuwe feiten dat rechtvaardigen.
558. Echter, ook de nieuwe feiten en omstandigheden, die in de overwegingen van de Tweede Noodverordening worden genoemd,⁵⁴⁸ kunnen volgens Amnesty Nederland c.s. niet leiden tot de conclusie dat de Gemeente, in het bijzonder de Burgemeester, in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat het inzetten van een noodbevoegdheid op dat moment gerechtvaardigd was (vgl. §531-538). Er was geen sprake van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Er is namelijk niet gebleken dat sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en, voor zover de omstandigheden dit wel zouden verlangen, had de Gemeente juist meerdere dagen de tijd gehad om voor meer politie-inzet te zorgen om eventuele ernstige wanordelijkheden het hoofd te bieden (zie §537-538).⁵⁴⁹ Met meer politie-inzet had de Gemeente eventuele grootschalige demonstraties kunnen faciliteren. Uit niets blijkt dat kleinere demonstraties niet gefaciliteerd hadden kunnen worden.
559. In de overwegingen van de Tweede Noodverordening noemt de Gemeente enkel dat informatie is binnengekomen die aanleiding geeft voor ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden. De herkomst van deze informatie en welk type wanordelijkheden wordt gevreesd, wordt niet toegelicht. Hierover is ook niets in openbare bronnen of via berichtgeving in de media bekend geworden. Dat moet de Gemeente in deze procedure dus onderbouwen.
560. Kortom, volgens Amnesty Nederland c.s. kon de Burgemeester namens de Gemeente, op grond van de feiten en omstandigheden, die kort voor het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening en de Tweede Noodverordening bekend waren bij de Burgemeester, niet in redelijkheid tot het oordeel komen dat sprake was van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. De inzet van de noodverordeningsbevoegdheid was daarom zowel voor de Eerste Noodverordening

⁵⁴⁸ **Productie 2:** Noodverordening Ongeregeligheden 10 november 2024.

⁵⁴⁹ Vgl. over het noodbevel Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094; Vgl. over de vraag of sprake was van een bestuurlijke overmachtssituatie en of het demonstratieverbod per noodbevel gerechtvaardigd was ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, r.o. 4.2, 5, 6.1-6.3.

als voor Tweede Noodverordening niet strikt noodzakelijk in het licht van de onderliggende omstandigheden en daarmee al niet gerechtvaardigd.

7.4.2. Inzet Noodverordeningen met demonstratieverboden voldoet niet aan proportionaliteitsvereiste

561. Zowel de Noodverordeningen zelf, als de daarin opgenomen maatregelen en de duur daarvan moeten strikt noodzakelijk en proportioneel zijn (zie §431-435). Amnesty Nederland c.s. heeft hierboven laten zien dat er geen sprake was van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden en dat de inzet van de noodverorderingsbevoegdheid bij beide Noodverordeningen *niet* strikt noodzakelijk was.
562. De inzet van de Eerste Noodverordening, op 8 november 2024, was ook niet proportioneel. De 'aard en de ernst van de (vrees voor) wanordelijkheden' enerzijds is niet evenredig aan 'de aard en de ernst van de beperking van grondrechten' anderzijds.⁵⁵⁰ Er was namelijk ten tijde van het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening geen sprake (meer) van ernstige wanordelijkheden en geen sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie. Daartegenover staat dat de aard en ernst van de beperking van het demonstratierecht door de inzet van de noodverorderingsbevoegdheid heel groot was. Een algeheel demonstratieverbod is de meest verregaande inmenging in het demonstratierecht (zie §350-364). De Eerste Noodverordening trof bovendien iedereen in Nederland die ergens in Amsterdam had willen demonstreren. Een disproportioneel groot gebied en bovendien een disproportioneel grote groep mensen, die vreedzaam demonstreerde of dat wilde doen, werd geraakt. Ook was de Eerste Noodverordening disproportioneel lang van kracht, namelijk drie dagen tot 11 november 2024 07:00 uur. Terwijl een noodverordening per definitie van korte duur moet zijn en zo snel mogelijk weer de reguliere bevoegdheden moeten worden ingezet (zie §429, §432, §434).
563. De inzet van de Tweede Noodverordening voldoet evenzeer niet aan het proportionaliteitsvereiste. Wat hiervoor is gezegd over de Eerste Noodverordening gaat ook op voor de Tweede Noodverordening, ook al kende deze een ontheffingsmogelijkheid (vgl. §544). Ook de in de Tweede Noodverordening genoemde nieuwe feiten en omstandigheden kwalificeren niet als ernstige wanordelijkheden, waardoor de inzet van de Tweede Noodverordening niet proportioneel is. Dat is wellicht anders voor genoemde 'informatie [die] is binnengekomen die aanleiding geeft voor ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden', mits de Gemeente dat voldoende kan onderbouwen. Zolang de informatie niet nader wordt geconcretiseerd, voldoet ook de Tweede Noodverordening niet aan het vereiste van proportionaliteit.
564. De onevenredigheid tussen de aard en de ernst van de openbare ordeverstoringen rondom demonstraties die ondanks het demonstratieverbod toch plaatsvonden en op Plein '40-'45, en de aard en de ernst van de inbreuk op grondrechten, wordt bij de Tweede Noodverordening nog versterkt door het feit dat er nu de facto zes dagen zeer vergaand inbreuk werd gemaakt op het demonstratierecht van iedereen in Nederland.

⁵⁵⁰ Vgl. over het noodbevel ABRvS, 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.9; Vgl. ook Rb Rotterdam 3 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2860, r.o. 5.4; Rb Amsterdam, 12 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3094.

7.4.3. Inzet van Noodverordeningen met demonstratieverboden voldoet niet aan het subsidiariteitsvereiste

565. Conform het subsidiariteitsvereiste mogen noodbevoegdheden alleen ingezet worden als de reguliere wettelijke bevoegdheden, waaronder ook de middelen die redelijkerwijs binnen de vereiste termijn ter beschikking kunnen worden gesteld, geen oplossing bieden (zie §436). Amnesty Nederland c.s. meent dat de reguliere wettelijke bevoegdheden, zoals neergelegd in de Wom, en de inzet van de beschikbare politie in de onderhavige situatie toereikend waren om eventuele wanordelijkheden rond demonstraties te voorkomen of bestrijden. Er is daarom niet voldaan aan het subsidiariteitsvereiste.
566. Ten eerste was er geen sprake (meer) van ernstige wanordelijkheden ten tijde van het uitvaardigen van de Eerste Noodverordening (zie sectie 7.4.1). Ten tweede was er geen sprake van een bestuurlijke overmachtssituatie en waren er, voor zover Amnesty Nederland c.s. bekend is, geen grote en/of mogelijk risicovolle demonstraties aangekondigd of aangemeld (zie §498-503). De Gemeente had dus voldoende politie beschikbaar om eventuele demonstraties te faciliteren en om eventuele wanordelijkheden rond de demonstraties het hoofd te bieden. En dat kon de Gemeente prima doen op grond van de Wom (vgl. §437).
567. De Gemeente had aan demonstraties waarvoor een kennisgeving was gedaan desnoods op grond van artikel 5 Wom beperkingen kunnen opleggen. Zo had de Gemeente eventuele grote demonstraties naar een locatie wat verder van de binnenstad kunnen verplaatsen, bijvoorbeeld het Museumplein (zie over andere mogelijke beperkingen §516, §522). Voor spontane demonstraties, waarvoor geen kennisgeving was gedaan, had de Burgemeester op grond van artikel 6 Wom aanwijzingen kunnen geven om ernstige wanordelijkheden te voorkomen. De Burgemeester had als *ultimum remedium* een specifieke demonstratie (in tegenstelling tot alle demonstraties) kunnen verbieden of beëindigen. Dat kan op grond van artikel 5 Wom of artikel 7 Wom.
568. Mocht de Gemeente aanvoeren dat de Wom niet de mogelijkheid biedt om een algeheel demonstratieverbod op te leggen en dat Eerste en de Tweede Noodverordening daarom uitgevaardigd mochten worden, dan merkt Amnesty Nederland c.s. op dat het demonstratieverbod niet het doel was, maar het middel. Het doel, zo volgt uit beide Noodverordeningen, is de handhaving van de openbare orde en de beperking van gevaar. En dit doel kon voor demonstraties goed met de Wom worden bereikt. De beperkingssystematiek in de Wom is bedoeld om zo veel mogelijk recht te doen aan het demonstratierecht, juist ook in gespannen tijden en in lastig beheersbare situaties.
569. Dit alles geldt ook voor de Tweede Noodverordening. De Gemeente had inmiddels al langer de tijd gehad om de gegeven situatie met de reguliere bevoegdheden het hoofd te bieden en had daar ook voor moeten kiezen. Het feit dat alle vier de aangevraagde ontheffingen zijn toegestaan,⁵⁵¹ laat zien dat demonstraties kennelijk gewoon door konden gaan en de Wom in de gegeven omstandigheden voldoende soelaas had geboden. Door in plaats van de Wom een noodbevoegdheid in te zetten, is niet voldaan aan het subsidiariteitsvereiste.

⁵⁵¹ Dat er vier ontheffingen zijn verleend blijkt uit **Productie 8**: Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

7.4.4. Conclusie: Gemeente handelt onrechtmatig

570. De Gemeente had de noodverordeningenbevoegdheid niet mogen inzetten om de algehele demonstratieverboden uit te vaardigen. Ten eerste was er geen sprake van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden en was de inzet van de noodverordeningenbevoegdheid daarom niet noodzakelijk. Ten tweede voldoen de Noodverordeningen en het daarin opgenomen demonstratieverbod niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit is handelen in strijd met een wettelijke plicht in de zin van artikel 6:162 BW lid 2 BW. De Gemeente heeft met het uitvaardigen van de Noodverordeningen onrechtmatig gehandeld.
571. De Gemeente heeft ook maatschappelijk onzorgvuldig gehandeld in de zin van artikel 6:162 BW lid 2 BW. De maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm wordt mede ingevuld aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁵⁵² Het handelen van de Gemeente is strijdig met het verbod op *détournement de procedure*, het evenredigheidsbeginsel⁵⁵³ en het zorgvuldigheidsbeginsel.⁵⁵⁴
572. De Gemeente had namelijk niet voor de inzet van de noodbevoegdheid mogen kiezen terwijl daarvoor in de Wom een met meer waarborgen omklede procedure openstond.⁵⁵⁵ Het verbod op *détournement de procedure* vereist dat de Gemeente kiest voor de procedure die de meeste rechtsbescherming biedt aan de burger.⁵⁵⁶ De Wom biedt de burger de mogelijkheid om tegen een besluit in bezwaar te gaan, terwijl die over een noodverordening naar de civiele rechter moet omdat het gaat om een algemeen verbindend voorschrift in plaats van een individueel besluit. Dat is een complexere procedure. Daarbij komt dat het beoordelingskader uit de Wom meer in lijn is met het demonstratierecht dan de noodverordeningenbevoegdheid.
573. Daarnaast handelt de Gemeente in strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat de gevolgen van de inzet van de noodverordeningenbevoegdheid, en het daarin opgenomen algeheel demonstratieverbod, onevenredig zijn in verhouding tot met de inzet te dienen doelen (zie sectie 7.4.2).
574. De inzet van de noodverordeningenbevoegdheid was ook onzorgvuldig, omdat de Gemeente onvoldoende de relevante feiten en de betrokken belangen, waaronder de bescherming van het demonstratierecht, heeft afgewogen (zie §154); er was namelijk geen sprake van ernstige wanordelijkheden die de inzet van de noodverordeningenbevoegdheid konden rechtvaardigen (zie sectie 7.4.1).

⁵⁵² HR 24 april 1992 ECLI:NL:HR:1992:ZC0582, r.o. 3.3; Jac. Hijma & M.M. Olthof, *Compendium van het Nederlands vermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, hoofdstuk 422a.

⁵⁵³ Artikel 3:1 lid 2 juncto artikel 3:4 lid 2 Awb; Vgl. Hof Den Haag, 1 augustus 2019; ECLI:NL:GHDHA:2019:2017, r.o. 4.18: 'Omdat de Regeling niet voorziet in een overgangstermijn tot eind 2019 is zij – zo volgt uit het uit voorgaande – in zoverre in strijd met het evenredigheidsbeginsel/materiële zorgvuldigheidsbeginsel, en derhalve (onmiskenbaar) onrechtmatig.'

⁵⁵⁴ Artikel 3:1 lid 2 juncto artikelen 3:2 en 3:4 lid 1 Awb; Vgl. Hof Den Haag, 1 augustus 2019; ECLI:NL:GHDHA:2019:2017, r.o. 4.18.

⁵⁵⁵ Vgl. HR 29-03-1974, ECLI:NL:PHR:1974:AC5430 (Westzijderveldarrest), r.o. 8.

⁵⁵⁶ R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2010, hoofdstuk 8.3.2.19.

575. Kortom, de Gemeente handelde maatschappelijk onzorgvuldig door in de gegeven omstandigheden de noodverordeningbevoegdheid in te zetten om een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen.

8. DE VORDERINGEN VAN AMNESTY NEDERLAND C.S. EN DE ONDERBOUWING DAARVAN

576. Op grond van al het voorgaande, zijn de eerste twee vorderingen van Amnesty Nederland c.s. erop gericht te laten vaststellen dat de Gemeente een ongerechtvaardigde inbreuk heeft gemaakt op het demonstratierecht zoals beschermd in artikelen 21 IVBPR en 11 EVRM en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld door met het algeheel demonstratieverbod in de Eerste en de Tweede Noodverordening per direct alle demonstraties in heel Amsterdam tussen 8 en 14 november 2024 te verbieden, tenzij de Burgemeester daar ten tijde van de Tweede Noodverordening ontheffing voor verleende.
577. De derde vordering is erop gericht te laten vaststellen dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad terwijl niet ook formeel op grond van artikelen 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij sprake is van een algemene noodtoestand, die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én waarbij de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
578. Amnesty Nederland stelt deze vorderingen in, omdat de toewijzing daarvan een positief verschil zal maken voor haar achterban; iedereen in Nederland komt daardoor in een betere positie.⁵⁵⁷ De personen voor wie Amnesty Nederland opkomt hebben namelijk belang bij de gevorderde verklaringen voor recht ter waarheidsvinding, ter erkenning dat hun fundamentele recht, het demonstratierecht, is geschonden en ter

⁵⁵⁷ T.R. Bleeker, 'Voldoende Belang in Collectieve Acties: Drie Maal Artikel 3:303 BW', *NTBR* 2018/20, p. 140, 142.

genoegdoening.⁵⁵⁸ Ook heeft haar achterban belang bij duidelijkheid over de onrechtmatigheid van een algeheel demonstratieverbod.⁵⁵⁹

579. Ook voor de individuele eisers geldt dat zij belang hebben bij de erkenning van de schending van hun fundamentele recht en bij genoegdoening. Daarnaast hebben de algehele demonstratieverboden en de handhaving daarop door de Gemeente voor hen ook schadelijke gevolgen gehad. De verklaring voor recht is daarom ook van belang voor de mogelijkheid om in een vervolgcdure de Gemeente aansprakelijk te stellen voor die schade.
580. Het belang van Amnesty Nederland c.s. bij de verklaringen voor recht is ook gelegen in de hierna te bespreken verbodsactie.⁵⁶⁰
581. Amnesty Nederland c.s. vordert een verbod voor de Gemeente om voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad als niet ook formeel op grond van artikelen 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij sprake is van een algemene noodtoestand, die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én waarbij de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het officieel afkondigen van een noodtoestand is essentieel ter naleving van de principes van legaliteit en de rechtsstatelijkheid, op het moment dat naleving hiervan het hardst nodig is (zie §386-387). Amnesty Nederland c.s. stelt deze vordering in, omdat zij zich ernstig zorgen maakt over een herhaalde schending van het demonstratierecht door de Gemeente. Daarop bestaat een reële kans.⁵⁶¹ De

⁵⁵⁸ Vgl. HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK8146 (Chipshol/Staat), r.o. 3.6: '*dat neemt niet weg dat de door Chipshol gestelde gang van zaken, indien deze zou komen vast te staan, een ernstige schending zou betekenen van haar door onder meer art. 6 EVRM gegarandeerde fundamentele recht op een eerlijk proces. In een op die schending gebaseerde procedure tegen de Staat zou Chipshol in elk geval, als genoegdoening voor deze schending, een daartoe strekkende verklaring voor recht kunnen vorderen*'; HR 13 december 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2229 ECLI:NL:HR:1996:ZC2229: '*in het enkele feit dat de rechter vaststelt dat inderdaad van een schending van de betrokken voorschriften sprake is geweest, reeds een zekere genoegdoening is gelegen, zoals ook uitgangspunt is van de rechtspraak van het EHRM op grondslag van art. 50 EVRM*'; Rb Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2024:4255 (FTV/Abbvie), r.o. 6.3; Concl. P-G T. Hartlief, ECLI:NL:PHR:2019:1174, r.o. 3.12-3.13 bij HR, 6 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:383: '*Daarom lijkt mij de conclusie gerechtvaardigd dat er, onder meer door de in deze beschikking uitgezette lijn, meer plaats is voor de handhaving van niet-financiële belangen door het aansprakelijkheidsrecht. Een 'kale' verklaring voor recht, die als zodanig reeds (enige) genoegdoening geeft, is daarbij één van de voor de hand liggende remedies*'; P. Gillaerts & A.L.M. Keirse, 'De verklaring voor recht, voldoende belang(rijk)?', MvV 2020, p. 409-419; Uit uitspraken van het EHRM blijkt dat in de vaststelling van de rechter dat een EVRM-recht is geschonden voor de klager reeds genoegdoening kan zijn gelegen. Zie bijv. EHRM 27 juni 2024, 73825/13 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0627JUD007382513 (Sorokin e.a. t. Rusland): '*Holds that these applications disclose a breach of Article 11 of the Convention concerning the restrictions on the location, time or manner of conduct of public events; Holds that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction*'; EHRM 25 november 1999, 23118/93, ECLI:CE:ECHR:1999:1125JUD002311893, (Nilsen en Johnsen t. Noorwegen), r.o. 56; EHRM 24 april 1990, 11801/85, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, (Kruslin t. Frankrijk), r.o. 39.

⁵⁵⁹ Vgl. Rb Amsterdam, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1512, (Fossielvrij/KLM) r.o. 4.5.

⁵⁶⁰ Rb Amsterdam, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1512, (Fossielvrij/KLM) r.o. 4.3; T.R. Bleeker, 'Voldoende Belang in Collectieve Acties: Drie Maal Artikel 3:303 BW', NTBR 2018/20, p. 150: '*het belang bij een verklaring voor recht niet alleen gelegen is in het vaststellen van de schadeplichtigheid, maar (onder meer) ook voor het instellen van (toekomstige) gebodsacties*'.

⁵⁶¹ Voor de toewijzing van het verbod is niet vereist dat het onrechtmatig gebruik van het algeheel demonstratieverbod door de Gemeente 'min of meer structureel voorkomt'. Zie Hof Den Haag, 14 februari 2023,

Gemeente heeft immers niet erkend dat de algehele demonstratieverboden in strijd met het demonstratierecht zijn opgelegd, maar meent binnen de kaders van de wet en het demonstratierecht te hebben gehandeld (zie §278-279). Uit de brief van de Burgemeester leidt Amnesty Nederland c.s. af, dat de Gemeente opnieuw een algeheel demonstratieverbod zal inzetten wanneer zij dit nodig acht en terwijl er *niet* formeel een algemene noodtoestand is uitgeroepen. Dat is zorgelijk, nu al vastgesteld is dat het demonstratierecht, ook zonder dergelijke verregaande onrechtmatige inperkingen, onder druk staat (zie sectie 5.1).

582. De achterban van Amnesty Nederland komt door toewijzing van de verbodsvorderingen in een betere positie voor wat betreft de uitoefening van zijn demonstratierecht en de rechtsbescherming daarvan door de Gemeente. Het verbod kan immers het te verwachten opnieuw onrechtmatig handelen door de Gemeente voorkomen. De achterban heeft ook belang bij deze vordering, omdat Amnesty Nederland hiermee duidelijkheid verkrijgt over de uitleg van de vereiste mate van bescherming van het demonstratierecht door de Gemeente.⁵⁶² Dat geldt ook voor de individuele eisers. Zij willen nog vaker in Amsterdam kunnen demonstreren en hebben belang bij een verbod voor de Gemeente om opnieuw algehele demonstratieverboden uit te vaardigen voor alle demonstraties in de hele hoofdstad gedurende meerdere dagen.

9. BEKENDE VERWEREN GEMEENTE

583. Zoals in het feitenoverzicht reeds is aangegeven, heeft de Burgemeester op 20 december 2024 per brief gereageerd op het verzoek van Amnesty Nederland om te verklaren dat de demonstratieverboden onrechtmatig zijn geweest en hierover in overleg te treden.⁵⁶³ In die brief en in latere interviews van de Burgemeester komen de volgende verweren van de Gemeente naar voren.
584. Volgens de Gemeente is het juist dat de Wom in reguliere gevallen het aangewezen kader is voor het reguleren van demonstraties, maar was hier echter sprake van een uitzonderlijke situatie, waarin de Wom en de inzet van meer politie geen soelaas boden. De Gemeente meent in de gegeven omstandigheden de noodverordnungsbevoegdheid te hebben mogen inzetten. Dit was volgens de Gemeente noodzakelijk vanwege de veiligheidsrisico's, omdat er veel emoties in de stad speelden en er een afkoelperiode nodig was. Volgens de Gemeente gaat het om een zorgvuldig vastgestelde maatregel. De Gemeente geeft aan de noodzaak van het voortduren van de Noodverordening te hebben gemonitord. Ook voert de Gemeente aan bij de afloop van de Eerste Noodverordening opnieuw de risico's, belangen en grondrechten zorgvuldig tegen elkaar te hebben afgewogen. Volgens de Gemeente was er met de Tweede Noodverordening ruimte ontstaan voor de uitoefening van het demonstratierecht binnen een beheersbaar kader, om de veiligheid te waarborgen.

ECLI:NL:GHDHA:2023:173, (Amnesty e.a./Staat) r.o. 8.9, 9.1. Anders HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (Kernwapens), op het inzetten van kernwapens door een klein land als Nederland bestaat een minder reële dreiging dan bij schending van vele andere rechtsplechten. Zie ook J.J. van der Helm, *Het rechterlijk bevel en verbod als remedie. Burgerlijk Proces & Praktijk*, (diss. Leiden) Wolters Kluwer, Deventer 2023, para 311-312.

⁵⁶² Vgl. Rb. Rotterdam 28 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6582, r.o. 5.2.

⁵⁶³ **Productie 8:** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.

De Gemeente wijst erop dat er vier ontheffingen zijn aangevraagd en dat al die ontheffingen zijn toegewezen.

585. Amnesty Nederland c.s. heeft in deze dagvaarding reeds aangevoerd dat de Gemeente in de gegeven omstandigheden in strijd heeft gehandeld met het demonstratierecht door haar noodverordeningbevoegdheid in te zetten om het algehele demonstratieverbod uit te vaardigen. Ook heeft Amnesty Nederland c.s. betoogd dat geen sprake was van een noodzakelijke maatregel en dat het reguliere wettelijk kader juist volstond. Ook heeft Amnesty Nederland c.s. laten zien dat de ontheffingsmogelijkheid onder de Tweede Noodverordening niet veranderde dat er voor iedereen in heel Amsterdam gedurende drie dagen een demonstratieverbod gold.
586. De Gemeente verweert zich tegen de gestelde onrechtmatigheid van de Noodverordeningen door te verwijzen naar het bovenstaande en de eerdergenoemde uitspraken van de voorzieningenrechter (zie sectie 5.4). Volgens de Gemeente heeft de rechter in beide gevallen geoordeeld dat de Gemeente niet onrechtmatig zou hebben gehandeld. Zoals Amnesty Nederland c.s. betoogt in sectie 7.1 heeft de voorzieningenrechter niet reeds geoordeeld over de rechtmatigheid van het handelen van de Gemeente.

10. BEWIJSMIDDELEN EN BEWIJSAANBOD

587. Ter staving van de aldus door de Gemeente betwiste gronden van de eis beschikt Amnesty Nederland c.s. over de bewijsmiddelen in de na het petitum volgende productielijst. De in deze dagvaarding genoemde producties zijn aan deze dagvaarding gehecht.
588. Voor de volledigheid vermeldt Amnesty Nederland c.s. dat zij bereid is ook alle door haar aangehaalde bronnen die niet reeds als productie in het geding zijn gebracht in te brengen, mocht Uw rechtbank dat wenselijk achten.
589. Amnesty Nederland c.s. wil met het vorenstaande niet worden geacht onverplicht enige bewijslast op zich te hebben genomen die niet rechtens op Amnesty Nederland c.s. rust.
590. Voor zover de Gemeente andere stellingen van Amnesty Nederland c.s. betwist en Uw rechtbank van oordeel is dat de bewijslast ter zake op Amnesty Nederland c.s. rust, biedt Amnesty Nederland c.s. aan ook die stellingen te bewijzen, in het bijzonder door middel van de volgende getuigen en deskundigen:
- De individuele eisers;
 - Getuigen die als demonstranten of waarnemers aanwezig waren op een van de genoemde demonstraties waarop gehandhaafd is, zoals [Getuige 1] (demonstrant), [Getuige 2] (medewerker Amnesty en getuige van een van de demonstraties), [Getuige 3] (medewerker Amnesty en getuige van een van de demonstraties);
 - Advocaat [Getuige 4], die kan verklaren over de ervaringen van enkelen van de individuele eisers en over de voorlopige voorzieningen en de argumenten van de Gemeente destijds.

11. PETITUM

Amnesty Nederland c.s. vorderen dat Uw rechtbank:

1. voor recht verklaart dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door van 8 november 2024 om 19:00 uur tot 11 november 2024 om 07:00 uur alle demonstraties in heel Amsterdam te verbieden;
2. voor recht verklaart dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door van 11 november 2024 om 07:00 uur tot 14 november 2024 om 12:00 uur alle demonstraties in heel Amsterdam te verbieden en slechts na ontheffing toe te staan;
3. voor recht verklaart dat de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad terwijl niet ook formeel op grond van artikelen 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij:
 - sprake is van een algemene noodtoestand, die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én
 - de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit;
4. aan de Gemeente verbiedt om voor meerdere dagen een algeheel demonstratieverbod uit te vaardigen voor alle demonstraties in de gehele stad als niet ook formeel op grond van artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM is afgeweken van het demonstratierecht, waarbij:
 - sprake is van een algemene noodtoestand, die formeel is uitgeroepen conform artikel 103 Grondwet, artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM en waarvan notificatie is gedaan; én
 - de derogatie en het demonstratieverbod voldoen aan de strikte vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit;
5. de Gemeente veroordeelt tot betaling van de kosten van dit geding, te vermeerderen met de nakosten, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, en – voor het geval voldoening van de (na)kosten niet binnen die termijn plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente over de (na)kosten te rekenen vanaf veertien dagen na dagtekening van het vonnis;

een en ander, voor zover de wet het toelaat, uitvoerbaar bij voorraad.

Kosten exploit: EUR 144,47

Deurwaarder

12. PRODUCTIELIJST

- Productie 1** Noodverordening Ongeregeldheden 7 en 8 november 2024.
- Productie 2** Noodverordening Ongeregeldheden 10 november 2024.
- Productie 3** Jaarverslag 2023 van Amnesty Nederland.
- Productie 4** Statuten en Algemeen Reglement van Amnesty Nederland.
- Productie 5** Jaarverslag 2022 van Amnesty Nederland, pp. 1-2 en 33-34.
- Productie 6** Rapport Amnesty International Nederland, *'Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter'*, november 2022.
- Productie 7** Brief van Amnesty Nederland aan de Burgemeester met het verzoek tot overleg, d.d. 28 november 2024.
- Productie 8** Brief Burgemeester aan Amnesty Nederland met reactie op verzoek tot overleg, d.d. 20 december 2024.
- Productie 9** Aangifte van politiegeweld door Eiser 3 en Eiser 4, d.d. 13 november 2024.
- Productie 10** Raadsbrief 'Geweld in Amsterdam rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv', 11 november 2024 (**'Raadsbrief 11 november 2024'**).
- Productie 11** NRC, 'Hoe Amsterdam even strijdtoneel werd van de Gaza-oorlog', 28 december 2024.
- Productie 12** Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Tussen Voorzien en Onvoorzien, de aanpak van de ongeregelde heden in Amsterdam op 7 en 8 november 2024: voorbereiding en optreden in beeld', rapport van 16 juni 2025 (**'Inspectie Justitie en Veiligheid, rapport 16 juni 2025'**).
- Productie 13** COT, 'Onder Druk, Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024', rapport van juni 2025.
- Productie 14** NRC, 'De fanatieke aanhang van Maccabi Tel Aviv is in rap tempo rechtser geworden', 13 november 2024.
- Productie 15** NRC, 'Maccabi-supporters trokken rellend door de stad, de zestienjarige youtuber Bender was erbij', 10 november 2024.
- Productie 16** Screenshot publieke berichtgeving over Tweede Noodverordening op website Gemeente, d.d. vanaf 10 november 2024 en op 12 november 2024.
- Productie 17** Screenshot berichtgeving over Tweede Noodverordening op X door Gemeente op 10, 11 en 13 november 2024.
- Productie 18** Proces-verbaal van aanhouding Eiser 1.
- Productie 19** Amnesty International Nederland, 'Zorgen over toename polarisatie en demonstratieverbod', 13 november 2024.
- Productie 20** Human Rights Council, 'Protection of human rights in the context of peaceful protests during crisis situations; Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule', A/HRC/50/42 (**'HRC, SR Report on Crisis Protest, A/HRC/50/42'**).

- Productie 21** VN-Mensenrechtencomité, '*General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*', CCPR/C/GC/37 (**'VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 37'**).
- Productie 22** Human Rights Council, 'Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies', A/HRC/31/66 (**'HRC, Joint SR Report on Assembly Management, A/HRC/31/66'**).
- Productie 23** OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines on freedom of peaceful assembly derde editie*, 2020, CDL-AD(2019)017rev-e, pp. 1-3, 12, 48-49, 55.
- Productie 24** Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/23/39.
- Productie 25** B. Roorda, (2016). *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (Thesis), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, hoofdstuk 9 (**'Roorda 2016, dissertatie, hoofdstuk 9'**).
- Productie 26** VN-Mensenrechtencomité, '*General Comment No. 29 (2001) States of Emergency (article 4)*', CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (**'VN-Mensenrechtencomité, 'General Comment No. 29'**).
- Productie 27** Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the human rights challenge of states of emergency in the context of countering terrorism', A/HRC/37/52.
- Productie 28** UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, 28 September 1984 (**'The Siracusa Principles'**).