

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

De hoofdofficieren van justitie

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
[www.om.nl](http://www.om.nl)

Datum 21 september 2023  
Onderdeel Beleid en Strategie  
Ons kenmerk PaG/B&S/19431  
Contactpersoon 5.1,2,e ( 5.1,2,e )@om.nl  
Bijlage(n) I. Jurisprudentieoverzicht  
Onderwerp Uitgangspunten strafrechtelijke handhaving in relatie tot artikel 11 EVRM (vrijheid van demonstratie)

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Beste collega's,

## Aanleiding

Vrijheid van demonstratie is één van de fundamenten van onze democratische rechtsstaat.<sup>1</sup> Alleen al om die reden zijn grootschalige (verstorende) demonstraties geen nieuw fenomeen in Nederland. De afgelopen jaren is tegen de achtergrond van toegenomen maatschappelijke ontevredenheid en onrust sprake van een toename van (grootschalige) demonstraties die gepaard gaan met doelbewuste verstoringen van de openbare orde. Te denken valt aan de boerendemonstraties, de coronademonstraties of de recente demonstraties door Extinction Rebellion. Het faciliteren van deze demonstraties en het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke rechtsorde drukt zwaar op de (toch al beperkte) capaciteit van politie, gemeente en de strafrechtketen. Daarbij wordt het lokaal bestuur geconfronteerd met dilemma's die een afweging vereisen tussen enerzijds de demonstratievrijheid en andere fundamentele belangen in onze samenleving, waaronder het handhaven van strafrechtelijke normen.

De toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden rondom vreedzame demonstraties vereist daarom een zorgvuldige afweging waarin maatwerk centraal staat.

---

<sup>1</sup> De vrijheid van demonstratie is binnen de Nederlandse rechtsorde geborgd krachtens artikel 9, eerste lid van de Grondwet, artikel 11, eerste lid van het EVRM en artikel 12 van het Handvest Grondrechten van de Europese Unie.

### **Doel van deze brief**

In deze brief worden uitgangspunten gegeven voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in situaties waarop artikel 11 EVRM van toepassing is. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen jaren en recente jurisprudentie.<sup>2</sup> Als eerste wordt daarom een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van het juridische kader.

### **Juridisch kader**

#### *Demonstratievrijheid is niet onbegrensd*

Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten levert een beperking van de demonstratievrijheid op en dient te voldoen aan de eisen van artikel 11, tweede lid, EVRM. Een mogelijke gerechtvaardigde beperking is de naleving van de Nederlandse (straf)wet. Dit volgt uit artikel 9 Grondwet waarin is opgenomen dat het recht op betoging geldt 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Artikel 11, tweede lid van het EVRM stelt dat beperkingen (onder andere) gericht kunnen zijn op het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Vrijheid van demonstratie levert kortgezegd geen vrijbrief op voor het plegen van strafbare feiten.

#### *Vreedzame demonstratie*

Vooraf dient opgemerkt te worden dat artikel 11, eerste lid, EVRM van toepassing is bij *vreedzame* demonstraties (peaceful assembly). Een demonstratie zal gelet op de jurisprudentie niet snel als niet vreedzaam gelden. Een demonstratie waar de organisatoren of deelnemers aan een demonstratie gewelddadige intenties hebben, oproepen tot geweld of op andere wijze de fundamentele van de democratische rechtsstaat verwerpen, valt mogelijk buiten de reikwijdte van artikel 11 EVRM.<sup>3</sup> Strafbare feiten zonder toepassing van geweld gedurende een demonstratie, ontnemen niet het vreedzame karakter aan een demonstratie. Ook versperring van wegen en andere (fysieke) handelingen die beogen het verkeer of 'the ordinary course of life' te verstoren ontnemen een demonstratie niet het vreedzame karakter. Dit geldt eveneens voor het bezetten van (openbare) plaatsen, ook als dat strafbaar is. Afzonderlijke gevallen van geweldpleging ontnemen een demonstratie eveneens niet haar algemene vreedzame karakter. Een (evident) voorbeeld van een situatie die niet onder het recht op demonstratievrijheid valt waren de zgn. 'avondklokrellen' in januari 2021. Een ander recent voorbeeld is de actie bij het schilderij *meisje met de parel* in het Mauritshuis. De politierechter oordeelde dat de wijze waarop was gehandeld

---

<sup>2</sup> Zie bijlage I voor een overzicht van relevante recente jurisprudentie.

<sup>3</sup> *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, 2015, § 92.

(vernietiging en openlijk geweld) niet binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM viel (artikel 10 EVRM werd ook niet van toepassing geacht).<sup>4</sup>

#### *Beperking demonstratievrijheid door strafrechtelijk optreden*

Volgens vaste jurisprudentie zijn de ernst van het strafbare feit en de aard en ernst van de beperkende maatregelen (de wijze van optreden door de politie en de aard en zwaarte van eventueel opgelegde straffen) relevante factoren bij de beoordeling of een beperking van de demonstratievrijheid voldoet aan de eisen van artikel 11, tweede lid, EVRM.<sup>5</sup> Daarbij wordt meegewogen dat strafrechtelijk ingrijpen tijdens een demonstratie niet van dien aard is dat dit (ontoelaatbare) terughoudendheid in de uitoefening van het demonstratierecht tot gevolg heeft. Het gaat hier om het voorkomen van een *chilling effect*.<sup>6</sup> In recente uitspraken over strafbare feiten gepleegd in verband met (verstorende) demonstraties is de rechter bij toepassing van het bovenstaand kader gekomen tot OVAR en toepassing van art. 9a Sr.<sup>7</sup> Dit doet de vraag opkomen in hoeverre strafvervolgning in dergelijke situaties nog opportuun is, gelet op de druk die het legt op de capaciteit van de politie en de strafrechtketen.

#### *Inzet strafrecht ter beëindiging strafbare feiten*

Het achterwege laten van strafvervolgning betekent niet dat de inzet van het strafrecht ter beëindiging van een strafbaar feit niet meer mogelijk is. Een beslissing tot aanhouding kan een gerechtvaardigde beperking zijn van het demonstratierecht indien deze gericht is op het beëindigen van een verboden situatie, bijvoorbeeld het beëindigen van lokaalvredebreuk.<sup>8</sup> Of het verrichten van vervolghandelingen, zoals het ophouden voor verhoor, een verdere inbreuk van het demonstratierecht rechtvaardigt, dient per geval te worden beoordeeld.<sup>9</sup>

5.1.2.c

---

<sup>4</sup> ECLI:NL:RBDHA:2022:14575.

<sup>5</sup> ECLI:NL:HR:2022:126.

<sup>6</sup> ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

<sup>7</sup> Zie bijlage I voor een overzicht van relevante recente jurisprudentie.

<sup>8</sup> ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

<sup>9</sup> ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

5.1.2,c



**Tot slot**

Ik verzoek u om de in deze brief genoemde uitgangspunten binnen uw parket onder de aandacht te brengen en te bespreken in de lokale of regionale gezagsdriehoek.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,

5.1.2,e

### Bijlage I Jurisprudentieoverzicht

<b>Vindplaats</b>	<b>Relevante factoren</b>
ECLI:NL:GHARL:2023:1359 (OVAR)	<ul style="list-style-type: none"><li>• door eigenaar pand opgeroepen om het pand te verlaten;</li><li>• vreedzaam karakter demonstratie;</li><li>• wel strafbaar → want lokaalvredebreuk;</li><li>• geen laakbaar gedrag;</li><li>• mate van overlast is beperkt</li><li>• demonstranten zijn 4,5 uur opgehouden voor verhoor en strafrechtelijke vervolging;</li><li>• ophouden voor verhoor en de strafrechtelijke vervolging vormen een disproportionele reactie vanwege 'chilling effect';</li><li>• hiermee zijn de ophouding en verhoor in strijd met het EVRM;</li><li>• de demonstranten is de mogelijkheid ontnomen om hun demonstratie elders voort te zetten;</li></ul>
RBMNL (o.a.) 16.006550.23 (9a Sr)  Foie Gras	<ul style="list-style-type: none"><li>• vreedzaam karakter demonstratie;</li><li>• lang vastgezet op bureau en vervolgd → disproportioneel;</li><li>• demonstranten hadden documentatie voor soortgelijke feiten waar in eerste instantie OMSB voor was opgelegd maar waartegen verzet is ingesteld;</li><li>• zaak stond binnen 1,5 maand op zitting;</li></ul>
ECLI:NL:RBMNE:2022:5240 (9a Sr)  Bekladding van een gebouw met posters	<ul style="list-style-type: none"><li>• er is niet aan de demonstranten gevraagd om hun actie te staken, de demonstranten zijn direct aangehouden;</li><li>• laakbaar gedrag;</li><li>• schade aan gebouw was beperkt én herstelbaar;</li><li>• demonstranten hebben transportboeien aangelegd gekregen;</li><li>• demonstranten zijn voor maximale duur vastgehouden op het politiebureau (of zelfs langer;</li><li>• vandaar 'chilling effect';</li></ul>

<p>ECLI:NL:RBDHA:2022:14575 (strafoplegging)</p> <p>Meisje met de parel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• boodschap achter de actie onduidelijk. De relatie tussen nationaal erfgoed en de klimaatdiscussie is niet vanzelfsprekend. Daarom valt verweten gedraging niet onder reikwijdte 10 EVRM;</li> <li>• actie niet vreedzaam + schade niet herstelbaar (tevens moest museum tijd dicht);</li> <li>• laakbare gedraging + ordeverstoring;</li> <li>• grote schok samenleving;</li> </ul>
<p>GHDB 20-003034-21 (9a Sr)</p> <p>Demonstratie in APG-gebouw</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vreedzaam karakter demonstratie;</li> <li>• geen schade of overmatige hinder veroorzaakt;</li> <li>• verwijderen uit het gebouw zou voldoende zijn geweest;</li> <li>• ophouden voor verhoor en opleggen OMSB niet proportioneel;</li> </ul>
<p>ECLI:NL:GHAMS:2022:2261 (9a Sr)</p> <p>Bezetting gebouw</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• demonstranten weigeren zich te verplaatsen naar buiten het gebouw na vordering politie;</li> <li>• ook gesprek demonstranten met de burgemeester had geen effect;</li> <li>• ME heeft meewerkende demonstranten naar buiten begeleid;</li> <li>• de niet meewerkende demonstranten zijn aangehouden;</li> <li>• 'chilling effect' op personen die gebruik willen maken van hun recht om te demonstreren;</li> <li>• er kon volstaan worden met 'minder verstrekkende middelen' dan aanhouding, zoals verwijderen uit gebouw en (tijdelijk) ontzeggen toegang tot gebouw;</li> </ul>
<p>ECLI:NL:HR:2022:126 (9a Sr)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ludieke actie in RAI-gebouw met uitdelen pamfletten;</li> <li>• vreedzaam en beperkt;</li> <li>• demonstranten zijn voor de duur van 5 uur vastgehouden en daarna heengezonden;</li> <li>• kon worden volstaan met minder verstrekkende maatregelen, zoals verwijderen uit gebouw en ontzegging tot het gebouw voor</li> </ul>

	<p>duur dat andere activiteit daar moet plaatsvinden;</p>
<p>RBDH 09/030905-21 en 09/031491-21 (9a Sr)</p> <p>Huisvredebreuk ICC en Tweede Kamer in maart 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vreedzaam protest;</li> <li>• door aanhouding, verblijf politiebureau en vervolging: 'chilling effect';</li> </ul>
<p>ECLI:NL:RBNHO:2022:7825 (OVAR)</p> <p>Demonstratie in winkelpanden</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vreedzaam protest en kortdurend;</li> <li>• geen schade/geen hinder voor winkelend publiek;</li> <li>• mochten demonstratie ergens anders voortzetten (buiten winkel), maar demonstranten gingen weer naar binnen;</li> <li>• aanhouding en overbrenging naar bureau was noodzakelijk en gerechtvaardigd;</li> <li>• demonstranten zijn vervoerd met gebruik transportboeien + 6 uur vastgehouden;</li> <li>• in samenhang met strafvervolging → disproportionele inbreuk + 'chilling effect';</li> </ul>
<p>ECLI:NL:RBNHO:2022:1402 (9a Sr)</p> <p>Demonstratie in gemeentehuis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vreedzaam protest;</li> <li>• volstaan kon worden met verwijdering uit gemeentehuis en tijdelijke ontzegging toegang;</li> <li>• aanhouding en ophouden voor uren onderzoek disproportioneel;</li> </ul>
<p>ECLI:NL:RBROT:2021:13063 (9a Sr)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vreedzame betoging;</li> <li>• demonstranten waren zich bewust van de impact van zijn handelen op de verkeersveiligheid én op eigen veiligheid, maar de angst voor de gevolgen van de klimaatcrisis zijn groter dan de gevolgen van zijn handelen;</li> <li>• voldoende gestraft door aanhouding, voorarrest op het politiebureau en de strafrechtelijke vervolging;</li> </ul>
<p>ECLI:NL:RBAMS:2019:4022 (OVAR)</p> <p>Bezetting boorplatform</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beperkte duur;</li> <li>• beperkt hinder;</li> <li>• voorafgaand aan actie heeft demonstrant goed gecommuniceerd met alle betrokken partijen van demonstratielocatie;</li> <li>• ook vooraf geprobeerd om eerst bedrijf waar tegen wordt gedemonstreerd te overtuigen om</li> </ul>

Datum 21 september 2023

Ons kenmerk PaG/B&S/19431

Pagina 8/8

	<p>niet door te gaan met datgene wat het bedrijf aan het doen is;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• demonstrant is grote professionele organisatie;</li><li>• actie vond plaats in het kader van een breed gevoerd maatschappelijk debat;</li><li>• toepassing artikel 43 van de Mijnbouwwet (rondom mijnbouwinstallatie veiligheidszone 500 meter) niet verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van het EVRM. Het bewezen verklaarde is daarom niet strafbaar, zodat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging;</li></ul>
--	---