

ANNOTATIE

Laurijsen e.a. t. Nederland (EHRM, 56896/17 e.a.) – De grens tussen vreedzaam en gewelddadig protest blijft vaag

A. Dejean de la Bâtie

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21-11-2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (EHRC-2023-0271)

1. Gewelddadige demonstraties brengen de openbare orde en veiligheid in gevaar, waardoor overheden voor een moeilijke vraag staan: waar ligt de grens tussen een vreedzaam protest en een gewelddadige bijeenkomst? De eerste wordt sterk beschermd door de Nederlandse wet en art. 11 EVRM, terwijl de laatste een ruimere inzet van de politie tegen deelnemers rechtvaardigt. Dit was het vraagstuk in de zaak *Laurijsen e.a. t. Nederland* voor het EHRM. Hoewel deze beslissing over het algemeen de rechten van demonstranten onder art. 11 EVRM beschermt, blijft zij opvallend neutraal over de voorwaarden voor beperkingen van deze rechten. Zoals we hieronder zullen zien, waarborgt het EVRM sterke en consistente bescherming aan vreedzame deelnemers aan een bijeenkomst die gewelddadig is geworden. Dit is cruciaal in onze roerige tijden. Echter, door te beslissen om het nationale juridische debat over de toepassing van de Wet openbare manifestaties (Wom) niet te toetsen en door de beoordeling van de noodzaak van beperkingen in dit geval aan de nationale rechters over te laten, opent het EHRM de deur naar juridische onzekerheid.

De feiten

2. In de vroege uren van 5 juli 2011 verzamelden ongeveer 150 mensen zich voor een gekraakt pand. Dat pand zou die dag worden ontruimd naar aanleiding van online oproepen tot verzameling en protest ter ondersteuning van kraken en een meer sociale verdeling van

leefruimtes. De straat werd ook geblokkeerd met onder meer stoelen en tafels. De deelnemers, sommigen in gewone kleding en anderen verkleed of met gezicht bedekkende kledingstukken zoals bivakmutsen, dansten, bespeelden muziekinstrumenten en scandeerden leuzen. Een uur later gaf de politie de menigte drie afzonderlijke bevelen om uiteen te gaan, maar de deelnemers gehoorzaamden niet, waarna de Mobiele Eenheid werd opgedragen het gebied voor het kraakpand te ontruimen. In totaal werden 138 deelnemers, waaronder de verzoekers, gearresteerd op verdenking van deelname aan een onwettige bijeenkomst of verstoring van de openbare orde (art. 2:2 APV Amsterdam). Zij werden aan de hulpofficier van justitie voorgeleid en dezelfde middag vrijgelaten.

De procedure

3. Op 14 juni 2013 sprak de kantonrechter de verzoekers vrij van het misdrijf van deelname aan een onwettige bijeenkomst of verstoring van de openbare orde. Het Gerechtshof Amsterdam vernietigde echter deze beslissing en bevond de verzoekers schuldig aan beide misdrijven, waarbij elke verzoeker werd veroordeeld tot twee boetes van 50 euro.[1] De verzoekers gingen in cassatie bij de Hoge Raad, met onder meer de stelling dat het gerechtshof niet had erkend dat het protest een “vreedzame bijeenkomst” was in de zin van art. 11 van het Europees Verdrag.[2] Vanuit Nederlands perspectief was dit enigszins problematisch, aangezien art. 11 feitelijk noch was ingeroepen voor de rechter in eerste aanleg, noch voor het gerechtshof. De eerste argumenten over dit onderwerp werden pas aangevoerd bij de Hoge Raad.[3] Bij uitspraak van 11 april 2017 verwierp de Hoge Raad[4] het cassatieberoep tegen de beslissing van het Gerechtshof, waarna de verzoekers hun zaak voor het EHRM brachten wegens schending van art. 11 EVRM. Zoals vaak het geval is bij de toepassing van een van de Verdragsrechten, moesten de Europese rechters niet alleen bepalen of de feiten onder de reikwijdte van art. 11 lid, eerste lid, EVRM vielen, maar ook of de door de nationale autoriteiten opgelegde beperkingen voldeden aan de voorwaarden van artikel 11, tweede lid, EVRM, zowel wat betreft het bestaan van wettelijke voorschriften als de noodzaak van de beperkingen.

Inhoud en analyse

4. De eerste vraag aan het EHRM was of de demonstratie moest worden aangemerkt als een “vreedzame bijeenkomst”, beschermd door art. 11 EVRM. Dit punt was uitvoerig besproken voor de Nederlandse rechters. Niet zozeer met betrekking tot het Europees Verdrag, maar om te bepalen of de gebeurtenissen een demonstratie waren in de zin van de Wom en daarom op grond van art. 2:2, vierde lid, APV buiten het toepassingsbereik vielen (zie hieronder). In lijn met eerdere beslissingen[5] stelt het EVRM dat de toepasbaarheid van artikel 11 EVRM op een bijeenkomst afhangt van drie elementen: (i) de intenties – vreedzaam of gewelddadig – van de organisatoren, (ii) de intenties van de deelnemers van de bijeenkomst en (iii) het toebrengen

van lichamelijk letsel aan iemand door de deelnemers. In de zaak *Laurijsen* legde het EHRM de nadruk op de eerste twee criteria. Deze hebben betrekking op de complexe kwestie van de intenties van mensen. Zoals gewoonlijk bij het beoordelen van de intentie, werden feitelijke elementen gebruikt om de aard – gewelddadig of vreedzaam – van de intenties van de organisatoren en deelnemers te bewijzen. Vier elementen stonden centraal in deze discussie.

5. Ten eerste was duidelijk geworden dat het doel van de bijeenkomst verder ging dan het uiten van afkeuring voor de ontruiming van het kraakpand en dat de deelnemers ook de rechtmatige ontruiming wilden voorkomen. Hoewel het EHRM erkent dat deze bevinding implicaties kan hebben voor de beoordeling van de “noodzaak” van de inbreuk onder het tweede lid van art. 11 EVRM, stelt het dat deze omstandigheid op zichzelf de deelnemers niet buiten de bescherming van het recht op vrijheid van vreedzame bijeenkomst plaatst. Ten tweede past het Hof met betrekking tot het ontbreken van kennisgeving aan de autoriteiten voorafgaand aan de demonstratie een precedent toe dat is vastgesteld in zijn *Navalnyy* beslissing.[6] Het herhaalt dat de bescherming die art. 11 EVRM biedt onafhankelijk is van het feit of de bijeenkomst wordt belegd in overeenstemming met een procedure die is voorzien door het nationale recht. Ten derde overweegt het EHRM dat een gewelddadige intentie of gewelddadig gedrag op zichzelf niet kan worden afgeleid uit het feit dat sommige deelnemers luchtbedden meenamen of bivakmutsen droegen.

6. Tot slot buigt het Hof zich over het feit dat sommige deelnemers wel gewelddadig handelden tegen de politie, vooral na de charge van de ME, door voorwerpen te gooien, rookbommen af te steken en in hun richting te schoppen. Ten aanzien hiervan past het Europees Hof een principe toe dat al goed is gevestigd door eerdere zaken:[7] “an individual does not cease to enjoy the right to freedom of peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behavior”.[8] Wat betreft de zaak in kwestie, merkt het EHRM op dat er niet genoeg bewijs was dat de verzoekers, die vermoed moesten worden vreedzame intenties te hebben, *persoonlijk* betrokken waren bij enig gedrag dat geweld gebruikte of aanzette tot geweld. Met andere woorden, tenzij de Nederlandse autoriteiten konden bewijzen dat een van hen bijvoorbeeld daadwerkelijk een voorwerp naar de politie had gegooid, in hun richting had geschopt of een rookbom had afgestoken, was hun gedrag niet van dien aard en mate dat hun deelname buiten de reikwijdte van art. 11 EVRM viel.

7. Dit benadrukt de terughoudendheid van het EHRM om enige vorm van collectieve verantwoordelijkheid toe te passen op openbare bijeenkomsten. Dit is een sleutelaspect van de bescherming van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Zoals het Hof opmerkt, is het uitbreken van enig geweld tijdens demonstraties “not an uncommon occurrence in the

context of the exercise of freedom of assembly in modern societies”.[9] Bovendien blijft de bescherming die art. 11 EVRM biedt aan vreedzame demonstranten bestaan zolang zij zich niet persoonlijk gewelddadig uiten. De verdragsbepaling vereist niet dat zij de bijeenkomst verlaten of anderszins enige afkeuring kenbaar maken van het geweld dat door anderen wordt uitgeoefend. Dit betekent dat het EHRM ook weigert, ondanks herhaalde pogingen van overheden,[10] te oordelen dat dergelijk passief gedrag neerkomt op goedkeuring van het geweld en als zodanig een deelnemer buiten de reikwijdte van art. 11 EVRM zou kunnen plaatsen.

8. De tweede vraag waarvoor het EHRM zich zag gesteld was of de beperkingen die de Nederlandse overheid aan het recht op vrijheid van vreedzame vergadering had verbonden, voldeden aan de voorwaarden van art. 11, tweede lid, EVRM. Dit artikellid vereist dat dergelijke beperkingen “bij de wet zijn voorzien en [...] 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”.

9. De vraag of de beperkingen bij de wet waren voorzien, is uitgebreide bediscussieerd voor de Nederlandse rechters. In Straatsburg betoogden de verzoekers dat de bijeenkomst een demonstratie was, zoals bedoeld in de Wom. Daarom viel het volgens de verzoekers niet onder de bevoegdheid van de gemeentelijke wetgever en kon het daarom niet worden beperkt door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Amsterdam. Volgens de Wom had alleen de burgemeester van Amsterdam – en niet de politiewaarnemer – de bevoegdheid om organisatoren of deelnemers te bevelen de bijeenkomst te beëindigen, en zo'n bevel was tijdens de gebeurtenissen van 5 juli 2011 niet gegeven. Dit was ook het standpunt van de kantonrechter bij de vrijspraak van de verzoekers. Anders dan de verzoekers, beschouwden het Gerechtshof Amsterdam en de Hoge Raad de actie minder als *een samenkomst die meningsuiting tot doel heeft* dan als *een samenkomst die als dwangmaatregel dient*. Als zodanig viel de bijeenkomst daarom buiten de reikwijdte van de Wom. Hierdoor kon art. 2:2 van de APV worden toegepast en was de weigering van de deelnemers om te voldoen aan het bevel van de politiewaarnemer om uiteen te gaan een strafbaar feit.

10. Hoewel de toepassing van art. 11 EVRM niet centraal stond, was het juridische debat voor de Nederlandse rechtbanken bijzonder relevant omdat het draaide om een zeer vergelijkbaar punt: of de samenkomst kwalificeerde als een vreedzame demonstratie en als zodanig bijzondere bescherming tegen inmenging verdiende. Zoals de Advocaat-Generaal opmerkte in zijn conclusie, “de grens tussen een samenkomst die meningsuiting tot doel heeft en een samenkomst als dwangmaatregel is niet altijd scherp te trekken”. [11] Om onderscheid te maken tussen beide situaties hanteerde hij een redenering gebaseerd op de rangschikking van

de doelen van de organisatoren en deelnemers. Deze logica leidde hem ertoe het “primaire doel” van de samenkomst te identificeren. Nadat hij had geconcludeerd dat “de samenkomst tot doel had een confrontatie met de ME op te zoeken en de ontruiming [...] (fysiek) te verhinderen”, besloot hij vervolgens dat dit betekende dat “van een vreedzame betoging geen sprake was”.^[12]

11. Terug naar Straatsburg. Om te beoordelen of de beperking van art. 11 EVRM door de Nederlandse autoriteiten een wettelijke basis had, zou het EHRM dus hebben moeten toetsen of de bijeenkomst een demonstratie was zoals bedoeld in de Wom. Opmerkelijk is dat de Europese rechters ervoor kozen om niet te oordelen over deze kwestie, maar zich te richten op de vraag over noodzakelijkheid van de beperking in een democratische samenleving. Het niet beslissen over rechtmatigheid lijkt te impliceren dat het EHRM van mening is dat de definitie van een vreedzame samenkomst onder art. 11 EVRM zou kunnen verschillen van het begrip demonstratie onder de Wom. De *concurring opinion* van rechter Schukking werpt nader licht op de zaak. Zij acht de toepasselijkheid van art. 11 EVRM op de bijeenkomst voldoende om te concluderen dat de bijeenkomst een demonstratie was in de zin van de Wom en dus buiten de reikwijdte van de APV viel. Volgens de Nederlandse EHRM-rechter betekent dit dat de inmenging geen wettelijke basis had.^[13] Bovendien valt bij het lezen van de argumenten van beide partijen over de kwestie op dat de elementen die worden gebruikt om de toepasselijkheid van de Europese tekst te bepalen en die worden gebruikt om de reikwijdte van de Nederlandse Wet te bespreken, veel overeenkomsten hebben. Ze draaien voornamelijk om de aard van de intenties en het gedrag van de deelnemers.

12. Niettemin blijft de kwestie voorlopig onopgelost, wat betekent dat (minstens) drie verschillende definities van het recht op een vreedzaam protest naast elkaar bestaan in het Nederlandse recht. Bovenop de “demonstratie” van de Wom en de “vreedzame samenkomst” van art. 11 van het Verdrag, voorziet art. 9 van de Nederlandse Grondwet in de bescherming van het “recht op vergadering en betoging”. Deze overlappende reeks normatieve definities roept zorgen op met betrekking tot de duidelijkheid en coherentie van het juridische kader, wat de naleving van het legaliteitsbeginsel lastig maakt. Deze situatie brengt een element van juridische onvoorspelbaarheid met zich mee voor individuen die zich vreedzaam in een protest mengen dat kan escaleren in geweld, waardoor de effectieve uitoefening van hun fundamentele rechten in gevaar komt. Hopelijk zullen toekomstige beslissingen broodnodige duidelijkheid en richtlijnen bieden over dit onderwerp. Het zou wenselijk zijn dat de oplossing van deze kwestie plaatsvindt op het niveau van de Nederlandse nationale rechtbanken, gezien hun bekendheid met nationale juridische nuances en de directe impact op Nederlandse burgers.

13. Ten slotte geeft het EHRM aan dat de beoordelingsmarge van de Verdragsstaten niet

onbeperkt is met betrekking tot de noodzaak van de beperking van art. 11 EVRM in een democratische samenleving. Met betrekking tot de beslissing van de Hoge Raad wijzen de Europese rechters erop dat de Nederlandse rechters de noodzakelijkheidstoets die vereist is onder art. 11, tweede lid, EVRM niet hebben uitgevoerd en niet blijken te hebben gegeven van de daarbij vereiste afweging van belangen. Ze hebben niet alleen nagelaten relevante en voldoende redenen voor de beperking te geven, maar hebben ook niet overtuigend de noodzaak van dergelijke beperkingen vastgesteld. In plaats van de daadwerkelijke noodzaak van de beperkingen te onderzoeken, leidt het EHRM de schending van art. 11, tweede lid, EVRM af uit de onvoldoende beoordeling van de rechtvaardiging van de beperking op nationaal niveau. In overeenstemming met eerdere beslissingen^[14] benadrukt het Hof de verantwoordelijkheid van nationale rechters om grondig juridisch te redeneren op een manier die consistent is met het Verdrag en de jurisprudentie van het EHRM.

14. Binnenkort krijgt de Nederlandse Hoge Raad mogelijk de gelegenheid om richting te geven aan de verdere rechtsontwikkeling ten aanzien van de inmenging met art. 11 EVRM die het gevolg kan zijn van strafrechtelijke vervolging. De Hoge Raad zal beslissen over twee zaken die relevant zijn voor deze kwestie: één zaak betreft een activist die een zwarte olieachtige vloeistof over de trap naar de ingang van een gebouw goot tijdens een demonstratie bij het hoofdkantoor van een groot oliebedrijf van Nederlands-Britse oorsprong,^[15] en de tweede zaak betreft een vliegtuigpassagier die weigerde te gaan zitten in een vliegtuig om te protesteren tegen de uitzetting van een buitenlander op een vertrekkende vlucht en medepassagiers oproep hetzelfde te doen.^[16] Deze aanstaande beslissingen van de Nederlandse Hoge Raad hebben het potentieel om de toepassing van art. 11 EVRM in de Nederlandse context te verduidelijken en waardevolle richtlijnen te bieden voor toekomstige zaken met betrekking tot het recht op vreedzaam protest.

A. Dejean de la Bâtie

Universitair docent straf- en strafprocesrecht, Tilburg University^[17]

[1] Hof Amsterdam, 31 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3648-3652.

[2] Het beroep van de verzoekers was strikt genomen niet gebaseerd op een schending van artikel 11. Het richtte zich op de toepasselijkheid van de Wom, waarvoor argumenten met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 11 relevant zouden zijn (ECLI:NL:PHR:2017:257, 10 jan. 2017, nr. 15/04384, par. 40 en 50).

[3] *Ibidem*, par. 50-51.

[4] ECLI:NL:HR:2017:665, 667-670, 11 april 2017, nr. 15/04384 e.a.

[5] *Shmorgunov e.a. t. Oekraïne*, EHRM, 21 januari 2021, nr. 15367/14 e.a., ECLI:CE:ECHR:2021:0121JUD001536714, *EHRC Updates* 2021/0050, par. 491; *Gülcü t. Turkije*, EHRM, 19 januari 2016, nr. 17526/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD001752610, par. 97.

[6] *Navalnyy t. Rusland*, EHRM, 15 november 2018, nr. 29580/12 e.a., ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, par. 99.

[7] *Ezelin t. Frankrijk*, EHRM, 26 april 1991, nr 11800/85, ECLI:CE:ECHR:1991:0426JUD001180085, par. 53; *Frumkin t. Rusland*, EHRM, 5 januari 2016, nr. 74568/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, par. 99; *Laguna Guzman t. Spanje*, EHRM, 6 oktober 2020, nr. 41462/17, ECLI:CE:ECHR:2020:1006JUD004146217, *EHRC Updates* 2020/0254, par. 35.

[8] Par. 50.

[9] Par. 52.

[10] Zie o.a. *Ezelin t. Frankrijk*, par. 41.

[11] ECLI:NL:PHR:2017:257, par. 49.

[12] *Ibidem*, par. 52-53.

[13] Par. 6

[14] *Obote t. Rusland*, EHRM, 19 november 2019, nr. 58954/09, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD005895409, *EHRC Updates* 2020/0026, par. 43; *Malofeyeva t. Rusland*, EHRM, 30 mei 2013, nr. 36673/04, ECLI:CE:ECHR:2013:0530JUD003667304, par. 141.

[15] ECLI:NL:PHR:2023:768, 5 september 2023, nr. 21/03373.

[16] ECLI:NL:PHR:2023:815, 19 september 2023, nr. 22/00882.

[17] Ik wil graag mr. dr. Joeri Bemelmans bedanken voor zijn waardevolle opmerkingen, zowel over de taal als de inhoud van deze annotatie.