

Demonstratieve kampementen

Demonstratieve kampementen

B. Roorda

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Afbeelding omslag:
ANP/Evert Elzinga

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 849 6
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2015 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Rijksuniversiteit Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

1	Introductie	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Onderzoeksvragen	10
1.3	Terminologie	11
1.4	Methodologie	11
1.5	Overzicht van de inhoud	14
2	Inventarisatie van de problematiek: meer belastende betogingsvormen	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Literatuur- en jurisprudentieonderzoek	15
2.3	Interviews met ambtenaren van gemeenten	16
2.3.1	Problemen	16
2.3.2	Aangedragen oplossingen	18
2.3.3	Ons voorstel	20
2.4	Interviews met politie	21
2.4.1	Problemen	21
2.4.2	Aangedragen oplossingen	22
2.4.3	Ons voorstel	24
2.5	Samenvatting	25
3	Internationaalrechtelijk toetsingskader	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Verdragsbepalingen	27
3.2.1	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	27

3.2.2	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens	29
3.2.3	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	29
3.2.4	Kopenhagen Document	30
3.3	Europees Hof voor de Rechten van de Mens	31
3.4	Volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen	38
3.4.1	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights	38
3.4.2	VN-rapporteur	44
3.5	Samenvatting	45

4 *Aanpak belastende betogingsvormen in het Nederlandse recht* 47

4.1	Inleiding	47
4.2	Artikel 9 lid 1 Grondwet	47
4.3	Artikel 9 lid 2 Grondwet en de Wet openbare manifestaties	48
4.4	De rechter	51
4.4.1	Plaatselijk kampeerverbod	51
4.4.2	Reikwijdte grondrecht	52
4.4.3	Doelcriteria	60
4.4.4	Kernrecht en verspreidingsrecht	68
4.5	Samenvatting	72

5 *Aanpak belastende betogingsvormen in het Duitse recht* 75

5.1	Inleiding	75
5.2	Versamlungsrecht	75
5.3	Artikel 8 Grundgesetz	76
5.4	Versammlungsgesetze	78
5.4.1	Federale Versammlungsgesetz	78
5.4.2	Deelstatelijke Versammlungsgesetze	81
5.5	De Duitse rechter	81
5.6	De Duitse literatuur	86
5.7	Samenvatting	87

6	Aanpak belastende betogingsvormen in het Engelse recht	89
6.1	Inleiding	89
6.2	Human Rights Act 1998 en het common law-system	89
6.3	De Engelse wetgeving	90
6.3.1	Public Order Act 1986	91
6.3.2	Criminal Justice and Public Order Act 1994	92
6.3.3	Police Reform and Social Responsibility Act 2011	93
6.3.4	Byelaws	94
6.4	De Engelse rechter	95
6.4.1	DPP versus Jones (Margaret), 4 maart 1999	96
6.4.2	Tabernacle versus The Secretary of State for Defence, 5 februari 2009	97
6.4.3	Brian Haw	98
6.4.4	Occupyprotesten	108
6.4.5	Frackingprotesten	115
6.4.6	Belangrijkste uitgangspunten Engelse rechtspraak	119
6.5	Samenvatting	125
7	Rechtsvergelijkende opmerkingen	127
7.1	Inleiding	127
7.2	Methode 1: uitingsvorm niet (langer) beschermd	127
7.2.1	Methode 1 vanuit nationaalrechtelijk perspectief	128
7.2.2	Methode 1 vanuit internationaalrechtelijk perspectief	134
7.2.3	Samenvatting	134
7.3	Methode 2: uitingsvorm wel beschermd, ruime uitleg doelcriteria	135
7.3.1	Methode 2 vanuit nationaalrechtelijk perspectief	136
7.3.2	Methode 2 vanuit internationaalrechtelijk perspectief	137
7.3.3	Samenvatting	138
7.4	Methode 3: uitingsvorm soms beschermd, samenhang met doel	139
7.4.1	Methode 3 vanuit nationaalrechtelijk perspectief	140
7.4.2	Methode 3 vanuit internationaalrechtelijk perspectief	141
7.4.3	Samenvatting	142
7.5	Methode 4: uitingsvorm beperkt beschermd, kernrecht en verspreidingsrecht	142
7.5.1	Methode 4 vanuit nationaalrechtelijk perspectief	144
7.5.2	Methode 4 vanuit internationaalrechtelijk perspectief	148
7.5.3	Samenvatting	149

7.6	Methode 5: uitingvorm niet (lang) beschermd, formeel-wettelijk kampeerverbod	150
7.6.1	Methode 5 vanuit nationaalrechtelijk perspectief	151
7.6.2	Methode 5 vanuit internationaalrechtelijk perspectief	153
7.6.3	Samenvatting	153
7.7	De beste methode	153
8	Het Duitse en/of Engelse recht als inspiratiebron voor optimalisering	157
8.1	Inleiding	157
8.2	Het Duitse recht als inspiratiebron	157
8.3	Het Engelse recht als inspiratiebron	157
8.4	Kernrecht en connex verspreidingsrecht in geoptimaliseerde vorm	158
8.4.1	Onderscheid kernrecht en connex verspreidingsrecht	158
8.4.2	Beperkingen kernrecht	159
8.4.3	Beperkingen connex verspreidingsrecht	159
8.5	Tot slot	163
9	Samenvatting en conclusie	165
9.1	Samenvatting	165
9.2	Conclusie	172
	Literatuur	173

Introductie

1.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is de Occupybeweging in de hele wereld te hoop gelopen tegen de ontaarde westerse levensstijl. Net als in andere landen demonstreerde zij ook in Nederland haar onvrede met behulp van bijna permanente kampementen. Demonstratieve kampementen zijn echter niet voorbehouden aan de Occupybeweging, ook uitgeprocedeerde asielzoekers demonstreren regelmatig op deze wijze hun onvrede met het Nederlandse asielbeleid.¹

Wat te doen met deze betogingen? Door hun vorm en duur leggen ze niet zelden een onevenredig beslag op de openbare ruimte en hinderen ze het ordelijk verloop van het dagelijks leven. In hoeverre en tot op welk moment genieten deze manifestaties de bescherming van de grondwettelijke vrijheid tot betogen? Lokale overheden en rechters worstelen veelvuldig met deze vragen.

1 Een aantal voorbeelden: in mei 2012 demonstreren niet-uitzetbare asielzoekers in Ter Apel door middel van een kampement op gemeentelijk terrein; zie ook Wierenga & Brouwer, 2012. Eind juli 2012 demonstreren Syrische asielzoekers door middel van een kampement buiten het asielzoekerscentrum in Heerlen om duidelijkheid af te dwingen over hun status van demissionair minister van Immigratie en Asiel, zie het nieuwsbericht 'Syrische asielzoekers eisen duidelijkheid' van vrijdag 27 juli 2012 op www.trouw.nl. Van maandag 20 augustus tot dinsdag 21 augustus 2012 demonstreren ongeveer 30 Irakezen door middel van een kampement bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst in Zwolle, zie het nieuwsbericht 'Irakezen protesteren bij IND in Zwolle' van dinsdag 21 augustus 2012 op www.nos.nl. Op woensdag 19 juni 2013 plaatsen actievoerders een aantal tenten op het eilandje in de Hofvijver bij de Tweede Kamer om aandacht te vragen voor de positie van (uitgeprocedeerde) asielzoekers, zie het nieuwsbericht 'Tentenkamp' op eilandje Hofvijver' van woensdag 19 juni 2013 op www.nu.nl. Uitgeprocedeerde asielzoekers slaan begin juli 2014 een demonstratief tentenkamp voor onbepaalde tijd op in het Amsterdamse Oosterpark, zie het nieuwsbericht 'Politie zal vluchtelingen wegsturen uit park' van woensdag 9 juli 2014 op www.at5.nl. Naast leden van de Occupybeweging en uitgeprocedeerde asielzoekers kiezen ook andere actievoerders voor deze demonstratievorm. Zo voeren thuiszorgmedewerkers in het najaar van 2014 actie tegen bezuinigingen op de zorg door een tent voor de deur van het gemeentehuis van de gemeente Steenwijkerland te plaatsen, zie het nieuwsbericht 'Tent mag op stoep van gemeentehuis blijven' van dinsdag 28 oktober 2014 op www.nos.nl.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), de Grondwet (Gw) en de Wet openbare manifestaties (Wom) bieden nauwelijks aanknopingspunten voor antwoorden. De oplossingen van burgemeesters en rechters zijn uiteenlopend van karakter, maar hebben veelal gemeen dat ze juridisch twijfelachtig zijn en soms zelfs rechtens als ontoelaatbaar moeten worden gekwalificeerd. Meer dan verlegenheidsoplossingen zijn het vaak niet.

Nederland staat niet alleen bij het zoeken naar rechtens aanvaardbare oplossingen voor dit probleem. Ook in Duitsland en Engeland houden lokale bestuurders en ook politie zich intensief bezig met de vraag hoe om te gaan met de afwijkende vormen van demonstraties. Toen een Duitse rechter op 6 augustus 2012 groen licht gaf voor de ontruiming van een van 's werelds grootste en bekendste Occupykampementen in een plantsoen voor de Europese Centrale Bank in Frankfurt am Main, verzuchtte deze rechter niet voor niets dat er een herbezinning dient plaats te vinden op deze 'bisher nicht gekannte Demonstrationsformen'.²

Tot diezelfde conclusie komt men in Engeland en Wales (hierna: Engeland). Centrale en decentrale regelgevers proberen daar door nieuwe regelgeving het hoofd te bieden aan (semi)permanente demonstratieve kampementen. Engelse rechters slagen erin vele demonstratierechtelijke uitspraken in een helder beslispatroon uit te werken van waaruit de toelaatbaarheid van de meer belastende vormen van demonstreren rechtens kan worden vastgesteld.

De rechtspraak in Engeland kan voor Nederland als inspiratiebron dienen bij het zoeken naar een binnen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke grenzen aanvaardbare oplossing van de in complexiteit toenemende problematiek rond de betogingsvrijheid.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze rechtsvergelijkende studie heeft tot doel te onderzoeken hoe om te gaan met meer belastende betogingsvormen, zoals (permanente) demonstratieve kampementen, op een wijze die recht doet aan de fundamentele betogingsvrijheid. Dat wil zeggen: op een zodanige wijze dat er een goede balans ontstaat tussen enerzijds de betogingsvrijheid en anderzijds het ordelijk verloop van het

² VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, Az.: 5 L 2558/12. F, zie www.vg-frankfurt.justiz.hessen.de.

dagelijks leven en de rechten en vrijheden van anderen. In dat verband stellen we de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Biedt het huidige recht voldoende grond voor burgemeesters en politie om meer belastende (nieuwe) betogingsvormen, met name betogingen in de vorm van (permanente) kampementen, vanwege de vorm en/of tijdsduur te beperken dan wel te verbieden?
- 2 Is er in het Duitse en/of Engelse recht een zorgvuldige omgangsvorm ontwikkeld die als leidraad kan dienen voor de manier waarop er in het Nederlandse rechtstelsel mee moet worden omgegaan?

In de uitwerking van deze vragen kiezen we ervoor eerst te onderzoeken in hoeverre het Nederlandse recht ruimte biedt om ofwel de Duitse ofwel de Engelse oplossing te volgen. Vervolgens proberen we zorgvuldig af te wegen welke regeling binnen de Nederlandse context de voorkeur verdient.

1.3 Terminologie

Centraal in dit onderzoek staat het recht om gemeenschappelijk in het openbaar een mening te uiten. In artikel 9 Grondwet wordt dit grondrecht aangeduid als het recht tot betoging. In de volksmond wordt in plaats van het recht tot betoging vaak gesproken over het recht op het houden van een demonstratie, ook wel het demonstratierecht of de demonstratievrijheid. In het navolgende gebruiken wij de begrippen ‘betoging’ en ‘demonstratie’ als synoniemen. Daar is juridisch gezien geen bezwaar tegen, terwijl afwisseling van woordgebruik vanuit stilistisch oogpunt aantrekkelijk is.³

1.4 Methodologie

Inventarisatie van de omvang van het probleem

Door middel van een literatuur- en jurisprudentiestudie en interviews met gemeente- en politieambtenaren van de G4 (de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) die zich bezighouden met de regulering van demonstraties inventariseren wij hoe groot de problemen zijn rondom de toene-

3 Vergelijk Schilder, 1989, p. 35.

mende meer belastende betogingsvormen. De interviews worden afgenomen aan de hand van vragenlijsten, waarin de volgende vragen zijn opgenomen:

- Loopt u tegen problemen op bij het reguleren van demonstraties, in het bijzonder bij het reguleren van demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen? Zo ja, welke problemen? En wat is de omvang van die problemen?
- Heeft u oplossingen voor de geconstateerde problemen? Zo ja, welke oplossingen?
- Denkt u dat het vanuit grondwettelijk en openbareorderechtelijk perspectief een goede oplossing zou zijn een rechtsbasis te creëren op grond waarvan demonstraties vanwege hun vorm of duur verdergaand beperkt dan wel verboden kunnen worden? Waarom wel/niet?

Analyse van de internationaalrechtelijke jurisprudentie, aanbevelingen en rapportages

Aan de hand van een studie naar internationaalrechtelijke jurisprudentie, aanbevelingen en rapportages onderzoeken wij de ruimte die het internationale recht laat aan meer belastende betogingsvormen en in hoeverre het internationale recht de aanpak van belastende betogingsvormen toestaat.

Analyse van de Nederlandse, Duitse en Engelse wet, jurisprudentie en literatuur

Vervolgens analyseren wij de Nederlandse wet, jurisprudentie en literatuur en zoeken we antwoord op de vraag op welke manier burgemeesters en politie in Nederland omgaan met de geschetste problemen en hoe rechters hierover oordelen. Daarnaast onderzoeken wij de manier waarop de bevoegde instanties in Duitsland en Engeland omgaan met de geschetste problematiek. We zullen dit doen aan de hand van de daar geldende wetgeving en wat daarover in de literatuur is geschreven. Ook onderzoeken wij hoe rechters in deze landen oordelen en hoe hierover wordt gedacht in de literatuur. Het positieve recht ten aanzien van dit onderwerp wordt beschreven, gesystematiseerd en waar nodig commentariseerd.⁴

4 Bij de behandeling van het recht van Engeland/Wales komen we ook te spreken over wetgeving en literatuur die van toepassing zijn in het gehele Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Ten behoeve van de duidelijkheid spreken wij in beginsel slechts over Engeland en het Engelse recht. Indien relevant, spreken wij expliciet over het Verenigd Koninkrijk.

Rechtsvergelijkende analyse van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht

Na afronding van het traditioneel positiefrechtelijk onderzoek gaan wij over tot een externe functionele rechtsvergelijking van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht. Het betreft een vergelijking op microniveau: nationale rechtsvormen en -procedures met betrekking tot een concreet juridisch onderwerp – hoe om te gaan met (semi)permanente demonstratieve kampementen – staan centraal in de vergelijking.⁵ Bij die rechtsvergelijking gaan wij na of het Duitse dan wel het Engelse recht als voorbeeld kan dienen voor het vinden van oplossingen om de druk op Nederlandse gemeenten en politie te reduceren.

Een reden voor de keuze van Duitsland en Engeland is dat deze landen en Nederland een *tertium comparationis* bezitten. Zij kennen vergelijkbare problemen rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen en de lokale overheid dan wel de politie wordt gezien als het overheidsorgaan dat deze problemen in beginsel het hoofd moet bieden. De onderzochte landen zijn West-Europese democratische rechtsstaten die alle drie gebonden zijn aan de fundamentele rechten, zoals vastgelegd in het EVRM, waarop toezicht wordt uitgeoefend door onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De verschillen tussen de rechtsstelsels van deze landen vormen reden te meer voor een vergelijking. Duitsland kent vanwege zijn recente turbulente historie een demonstratierecht dat op een aantal punten duidelijk afwijkt van het Nederlandse en Engelse demonstratierecht. De federale staatsvorm en de aanwezigheid van een constitutioneel hof (*Bundesverfassungsgericht*) liggen hieraan mede ten grondslag. Engeland heeft een geheel eigen rechtssysteem: het *common law system*. Bovendien kent Engeland van oorsprong – mede als gevolg van het gehanteerde rechtssysteem – een geheel andere benaderingswijze bij het garanderen van fundamentele rechten.

Een reden om niet alleen Duitsland, maar ook Engeland te vergelijken – een keuze die wellicht minder voor de hand ligt vanwege de grote verschillen – is dat de Engelse rechters de laatste jaren in een reeks van uitspraken een helder regime hebben uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van (semi)permanente demonstratieve kampementen, waarbij veel aandacht is besteed aan het ook ons land bindende recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM en aan de bijbehorende beperkingssystematiek.

Andere redenen voor de keuze zijn de kwaliteit en kwantiteit van Duitsland

5 Zie Adams, 2011.

en Engeland op het gebied van wetgeving, rechtspraak en literatuur, alsmede de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante wetgeving, rechtspraak en literatuur en de voor ons toegankelijke talen.

1.5 Overzicht van de inhoud

De indeling van dit onderzoek is gebaseerd op de twee onderzoeksvragen. Allereerst inventariseren wij in hoofdstuk 2 de huidige problematiek rondom meer belastende betogingsvormen, waarbij de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en politie een belangrijke rol spelen. De voorgestelde oplossing – meer belastende betogingsvormen vanwege hun vorm en/of tijdsduur beperken dan wel verbieden – staat centraal in hoofdstuk 3 tot en met 8.

De opbouw van deze hoofdstukken is als volgt: na een analyse van het internationaalrechtelijke toetsingskader onderzoeken wij in hoeverre het Nederlandse, Duitse en Engelse recht ruimte bieden voor de voorgestelde oplossing, welke regeling de voorkeur verdient en of het Duitse dan wel Engelse recht een inspiratiebron kan zijn voor een herziening van het huidige Nederlandse demonstratierecht en -beleid.

In hoofdstuk 9 volgen de samenvatting en conclusie, waarin wij antwoord zullen geven op de vraag of en in hoeverre ons recht, geïnspireerd door de Duitse en Engelse oplossingen, herzien dan wel geoptimaliseerd zou kunnen worden om op een goede manier met meer belastende betogingsvormen om te gaan, zonder dat de fundamentele betogingsvrijheid in het gedrang komt en zodanig dat recht wordt gedaan aan zowel het grondrecht om te betogen als de belangen van een ordelijk verloop van het openbare leven en de rechten en vrijheden van anderen.

Inventarisatie van de problematiek: meer belastende betogingsvormen

2.1 Inleiding

Dat meer belastende betogingsvormen in aantal en complexiteit toenemen, lijkt evident. Maar hoe groot is dit probleem? En wat doen gemeenten en politie er (al) aan om dit probleem het hoofd te bieden? Door middel van een literatuur- en jurisprudentiestudie (§2.2) en interviews met de G4-gemeenten en de politiediensten van deze gemeenten (§2.3 en §2.4) inventariseren wij hoe groot de problemen zijn rondom de toenemende complexiteit van betogingen.

2.2 Literatuur- en jurisprudentieonderzoek

Uit recente literatuur en jurisprudentie blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een toenemende complexiteit bij betogingen. Denk daarbij aan de vele Occupy-kampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers die vanaf 2012 tot op heden burgemeesters, rechters en wetenschappers voor de vraag stellen hoe met dergelijke belastende demonstraties om te gaan.⁶

In de zomer van 2014 doen zich met name in Den Haag veel problemen voor rondom IS-demonstraties en pro-Gazademonstraties. Zodanige problemen dat de burgemeester van Den Haag op 14 augustus 2014 besluit tot een integraal demonstratieverbod voor (vooralsnog) onbepaalde tijd in de Haagse Schilderswijk.⁷ Een uniek besluit; voor zover wij weten werd niet eerder, buiten een noodverordening om, een integraal demonstratieverbod afgekondigd door een

6 Zie bijvoorbeeld de annotaties van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332 en Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332; zie ook Roorda, 2012.

7 Zie 'Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14' van 14 augustus 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Nederlandse burgemeester.⁸ Op 20 augustus 2014 schrijft de burgemeester bovendien aan de gemeenteraad dat hij ter voorkoming van wanordelijkheden in ieder geval gedurende twee maanden bepaalde demonstraties in beginsel niet meer toestaat in woonwijken. Hij lijkt daarbij te doelen op pro-Gaza- en extreemrechtse demonstraties.⁹

De toename van complexe meer belastende betogingen doet ons concluderen dat een herziening van het Nederlandse demonstratierecht en -beleid op haar plaats is, onder meer in het belang van het ordelijk verloop van het dagelijks leven en in het belang van de rechten en vrijheden van anderen.

2.3 Interviews met ambtenaren van gemeenten

Gemeenteambtenaren van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht die zich bezighouden met het reguleren van demonstraties, hebben wij tijdens bijeenkomsten en interviews gevraagd tegen welke problemen zij oplopen bij het reguleren van demonstraties, welke oplossingen zij daarvoor aandragen en wat zij vinden van ons voorstel om op zoek te gaan naar een methode op grond waarvan betogingen vanwege hun vorm en/of tijdsduur verdergaand kunnen worden beperkt dan wel verboden. De antwoorden van de gemeenteambtenaren zetten wij hierna uiteen.

2.3.1 Problemen

Amsterdam

Een bestuursadviseur van de gemeente Amsterdam schrijft dat die gemeente bij het reguleren van demonstraties oploopt tegen problemen die te maken hebben

8 Zie ook het nieuwsbericht 'Demonstatieverbod kan niet' van 15 augustus 2014 op www.nos.nl, waarin staat: 'Het verbieden van demonstraties op een bepaalde plaats, zoals burgemeester Van Aartsen heeft gedaan, is uniek en kan niet zomaar. Dat zegt emeritus hoogleraar staatsrecht Jit Peters. "Hij moet bij iedere demonstratie opnieuw bekijken of hij die gaat verbieden." (...) Wel is er in het Brabantse Deurne enige tijd besloten tot een demonstratieverbod, maar dat was gekoppeld aan een samen-scholingsverbod. De burgemeester stelde een noodverordening in na protesten tegen een juweliersvrouw die twee overval-lers zou hebben doodgeschoten.'

9 Zie de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp 'Demonstratiebeleid' van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

met de duur en de vorm van demonstraties. In dat verband stelt hij dat niet kan worden aanvaard dat een deel van de openbare ruimte in de stad, waartoe eenieder toegang heeft, langdurig wordt bezet door een beperkte groep mensen. De tijdspanne en de ruimtelijke inbeslagname leiden tot overlast.

Den Haag

Het aantal demonstraties is de afgelopen jaren zienderogen toegenomen in de gemeente Den Haag. In 2002 meldt het Haagse college van burgemeester en wethouders dat er jaarlijks ongeveer 350 demonstraties plaatsvinden. In 2007 spreekt de Nationale ombudsman van ongeveer 1200 demonstraties en volgens de burgemeester van Den Haag bedraagt dit aantal tegenwoordig rond de 1500.¹⁰ Volgens een adviseur van de gemeente Den Haag zijn slechts een paar van die demonstraties niet vlekkeloos verlopen:

‘Een handjevol (bijna altijd bekende) organisatoren is principieel van mening dat de overheid zich niet heeft te bemoeien met hoe, waar en wanneer zij willen demonstreren. Het opzoeken van de confrontatie met de burgemeester door het zich niet houden aan de aanmeldtermijn, het kiezen van locaties die problemen geven (kernwinkelgebied, drukke verkeersaders voor optochten in het donker, tentenkampen zonder einddatum, gebrek aan aanspreekpunten, rommel achterlaten enzovoort) en het voeren van rechtszaken lijken een onderdeel te zijn van hun publiciteitscampagne.’

Door deze organisatoren loopt de gemeente Den Haag bij het reguleren van demonstraties op tegen problemen, met name als de organisatoren door middel van (semi)permanente tentenkampen dag en nacht en zonder einddatum demonstreren.

De omvang van deze problemen is volgens de adviseur niet gering. De in het citaat genoemde organisatoren veroorzaken onnodige overlast voor het verkeer, omwonenden en overige gebruikers van de openbare ruimte. Opruim- en her-

10 Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193_0202528, te raadplegen via www.denhaag.nl in het zoekstelsel ‘Bestuurlijke stukken’; Nationale ombudsman, 2007, p. 4; brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

stelkosten bij de tentenkampen bedragen vele duizenden euro's. De organisatoren maken onnodig veel politie-inzet noodzakelijk. Ook de vele bezwaren beroepszaken vormen een aanzienlijke belasting. Tentenkampen en andere demonstraties van een beperkte groep zorgen de laatste twee jaar daarom voor (onnodig) veel kosten.

Rotterdam

De gemeente Rotterdam ervaart een grote belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie bij grootschalige demonstraties als het No Border Camp, onder meer omdat de gemeente daarbij te maken heeft met veel verschillende belangen en partijen, aldus de adviseur evenementen en demonstraties van de gemeente Rotterdam. Demonstratieve tentenkampen en permanente demonstraties zorgen door hun vorm en duur voor demonstratierechtelijke problemen waarop het huidige recht geen antwoord lijkt te hebben.

Utrecht

De gemeente Utrecht loopt bij het reguleren van demonstraties op tegen problemen rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen als die van Occupy, zo schrijft de adviseur veiligheid van de gemeente Utrecht. Deze demonstraties zorgen vanwege hun vorm voor veel overlast aangezien zij centrale locaties in het stadscentrum permanent bezetten en (uiteindelijk) verkeerd publiek trekken.

2.3.2 Aangedragen oplossingen

Amsterdam

De Amsterdamse bestuursadviseur draagt als oplossing aan de demonstratieve kampementen aanvankelijk ongemoeid te laten, maar vanwege de vorm van de demonstratie de feitelijke situatie voortdurend te (her)kwalificeren. Als het overnachten in objecten niet (meer) als wezenskenmerk of essentieel onderdeel van de demonstratie kan worden beschouwd, zijn volgens hem de reguliere bepalingen uit bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en het

bestemmingsplan van toepassing en kan ervoor worden gekozen het overnachten geheel te verbieden.

Volgens de bestuursadviseur zijn de aangedragen oplossingen juridisch haalbaar, aangezien rechters die de besluitvorming hebben beoordeeld de gemeente Amsterdam tot dusver in het gelijk stellen.

Den Haag

Als algemene oplossing draagt de Haagse adviseur aan een heldere beleidslijn te hanteren en op basis daarvan te doen wat nodig is. Uit de demonstratiereguleringspraktijk blijkt deze oplossing effectief. De juridische haalbaarheid lijkt tot op heden goed, al lopen er nog een aantal beroeps- en hogerberoepszaken, aldus de adviseur.

Verder is de adviseur van mening dat de Wet openbare manifestaties en de jurisprudentie tot op heden weinig verweer bieden tegen het opzetten van een goed georganiseerde demonstratieve nederzetting in de openbare ruimte. Hij stelt dat je na verloop van tijd zou kunnen handhaven op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar geeft toe dat dit geen ideale oplossing is.

Rotterdam

Om de problemen rondom tentenkampen en permanente demonstraties het hoofd te kunnen bieden, zou het recht moeten worden aangepast, zo meent de Rotterdamse adviseur. Op die manier zou het demonstratief kamperen en overnachten in het openbaar beter kunnen worden aangepakt.

Utrecht

Het huidige recht biedt volgens de adviseur van de gemeente Utrecht onvoldoende soelaas om de problemen met betrekking tot demonstratieve kampementen, die wellicht vaker zullen voorkomen, het hoofd te kunnen bieden. Als oplossing heeft de gemeente uiteindelijk in het belang van de openbare orde de Occupydemonstranten gesommeerd te vertrekken. Bijkomend argument is dat demonstranten niet onbeperkt gebruik mogen maken van de openbare ruimte.

Deze oplossing is effectief gebleken, maar juridisch helaas niet getoetst. De adviseur is van mening dat dit voor de gemeente een goede testcase zou zijn geweest, zeker wat betreft de houdbaarheid van het argument van de openbare ruimte.

2.3.3 Ons voorstel

Amsterdam

De bestuursadviseur van de gemeente Amsterdam geeft aan dat bij het zoeken naar een oplossing de vrijheid van betogen het voornaamste doel moet zijn. Hij is daarom zeer gereserveerd tegenover ons voorstel om op zoek te gaan naar een methode op grond waarvan betogingen vanwege hun vorm en/of tijdsduur verdergaand kunnen worden beperkt dan wel verboden.

Den Haag

De Haagse adviseur staat positief tegenover de door ons geopperde oplossing. Het beperken van demonstraties vanwege de duur lijkt hem niet onredelijk indien het gaat om demonstraties waarbij de organisatoren zich structureel niet aan de regels houden.

Rotterdam

De overlast en de druk op de openbare orde bij langdurige demonstraties vormen een probleem volgens de Rotterdamse gemeenteadviseur. 'Het gaat erom dat niet alles onder de vlag van demonstreren geoorloofd is.' Om die reden staat ook zij positief tegenover ons voorstel.

Utrecht

De adviseur van de gemeente Utrecht juicht ons voorstel om demonstraties vanwege hun vorm en/of duur verdergaand te beperken dan wel te verbieden toe. Zij hoopt dat daardoor overlast en het permanent occuperen van openbare ruimte door demonstranten bestreden wordt.

2.4 Interviews met politie

Niet alleen de demonstratierechtelijke specialisten van de vier grootste gemeenten, maar ook de politiediensten van deze gemeenten hebben wij gevraagd tegen welke problemen zij oplopen bij het reguleren van demonstraties, welke oplossingen zij daarvoor aandragen en wat zij vinden van ons voorstel om op zoek te gaan naar een methode op grond waarvan betogingen vanwege hun vorm en/of tijdsduur verdergaand kunnen worden beperkt dan wel verboden. De antwoorden die we kregen vanuit de politiediensten zetten we hierna uiteen.

2.4.1 Problemen

Politie Amsterdam-Amstelland

Volgens drie specialisten van politie Amsterdam-Amstelland¹¹ ondervindt de politie doorgaans weinig problemen op demonstratierechtelijk gebied.

Politie Haaglanden

Een politieadviseur van de politie Haaglanden schrijft dat demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen problematisch zijn vanwege de combinatie van duur en vorm en het tijdstip – onder meer tijdens de nachtelijke uren. De gezondheid van de demonstranten en de veiligheid komen door deze demonstraties in het geding. Een goede oplossing is hiervoor nog niet gevonden. Wanneer is er nog sprake van een betoging en wanneer niet meer? Wat betreft de duur van demonstreren zwijgt de wet volgens de politieadviseur. Tegelijkertijd is hij van mening dat de wet hieromtrent niet moet worden aangepast; dit moet in de praktijk vorm krijgen.

Het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 augustus 2014 dat een (semi)permanent demonstratief Occupykampement niet langer het karakter heeft van een betoging in de zin van artikel 9 Gw en

11 De drie specialisten zijn respectievelijk (1) beleidsadviseur van politie Amsterdam-Amstelland, (2) adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking tevens algemeen commandant in Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) voetbal en (3) Specialist Grootchalig Bijzonder Politie Optreden, Bureau Conflict en Crisisbeheersing, Team Crisisbeheersing.

zodoende buiten de Wet openbare manifestaties om mag worden verboden, biedt weinig houvast voor gemeenten en politie. Onduidelijk blijft op welk moment een demonstratief kampement niet langer een betoging is in grondwettelijke zin, zo stelt de politieadviseur.

Politie Rotterdam-Centrum

Het hoofd wijkpolitie district Rotterdam-Centrum geeft te kennen dat de vorm en de inhoud van demonstraties soms problemen kunnen opleveren. Als voorbeeld wijst hij op pro-Gazademonstraties waarbij demonstranten in het donker met fakkels door het centrum willen lopen en waarbij strafrechtelijke overtredingen worden begaan. In hoeverre mag/moet dan worden ingegrepen?

Politie Utrecht

Een operationeel specialist van politie Utrecht zegt bij het reguleren van demonstraties tegen problemen op te lopen die te maken hebben met uiteenlopende zaken. Met name ten aanzien van de demonstratievorm: het aanvankelijke 24 uursprotest van Occupy is uiteindelijk geworden tot een soort opvangcentrum voor dakloze personen met alle problemen van dien. Daarnaast worden acties als betoging in de zin van artikel 9 Gw aangemeld, terwijl het onduidelijk is of het een betoging dan wel evenement betreft. De consequenties zijn groot: voor een evenement is doorgaans een vergunning met bijbehorende legeskosten vereist, de organisatoren kunnen verplicht worden tot het indienen van een veiligheidsplan en tot het inschakelen van beveiliging. Dit alles is niet het geval als het een actie betreft die onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt.

2.4.2 Aangedragen oplossingen

Politie Amsterdam-Amstelland

Niet van toepassing omdat de politie Amsterdam-Amstelland aangeeft op dit gebied geen problemen te ervaren.

Politie Haaglanden

De burgemeester heeft het (semi)permanente kampement van Occupy Den Haag beperkingen opgelegd en het kampement uiteindelijk verboden ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden en omdat het kampement niet langer het karakter van een betoging in grondwettelijke zin zou hebben. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt op 27 augustus 2014 de beperkingen en het verbod rechtmatig. Juridisch gezien is die aanpak dus verdedigbaar, zo betoogt de Haagse politieadviseur. Toch is nog onduidelijk of en tot op welk moment een kampement als demonstratievorm is toegestaan. De oplossing moeten we volgens de politieadviseur niet zoeken in een wets-aanpassing, maar in het vinden van een goede lijn in de praktijk.

Politie Rotterdam-Centrum

Het Rotterdamse hoofd wijkpolitie district Rotterdam-Centrum zegt dat men tracht contact te leggen met de organisator. De Directie Veiligheid van de gemeente is daarin altijd 'leading'. Dit blijkt in de praktijk bijzonder effectief.

Politie Utrecht

De Utrechtse operationeel specialist geeft aan dat er binnen de gemeente Utrecht (nog) geen oplossingen zijn gevonden voor de genoemde problemen.

Hij stelt ten aanzien van de aanpak van belastende demonstratievormen het volgende voor:

'De Wet openbare manifestaties kan demonstraties alleen beperken op het gebied van openbare orde, verkeersveiligheid en volksgezondheid. De Wet openbare manifestaties zou ook gebruikt moeten worden voor een toetsing van het doel van de demonstratie tegen het licht van de uiterlijke verschijningsvorm van een demonstratie. Passen deze niet bij elkaar dan moet dit aangepast of geweigerd kunnen worden.'

Verder zou de Wet openbare manifestaties het volgens de operationeel specialist mogelijk moeten maken om de organisatie te verplichten extra maatregelen te nemen. Als voorbeelden noemt hij het inzetten van beveiligers en verkeersregelaars en het plaatsen van mobiele toiletten en afzettingen.

2.4.3 Ons voorstel

Politie Amsterdam-Amstelland

De vraag of het vanuit grondwettelijk en openbareorderechtelijk perspectief een goede oplossing zou zijn om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan demonstraties vanwege hun vorm en/of duur verdergaand beperkt dan wel verboden kunnen worden, beantwoorden de specialisten van de Amsterdamse politie als volgt:

“Tegenwoordig is soms ook sprake van een langdurige vorm van “demonstreren” bijvoorbeeld in de vorm van semipermanente kampementen. [...] Het reguleren (en ook beëindigen) van deze vorm van demonstreren vraagt soms om een creatieve toepassing van de Wom en andere wettelijke mogelijkheden. Deze mogelijkheden (en ook jurisprudentie) lijken vooralsnog aanknopingspunten te bieden om dergelijke demonstraties te reguleren. Een wijziging van de wet op grond waarvan demonstraties vanwege hun vorm dan wel duur beperkt dan wel verboden kunnen worden, lijkt daarom niet aan de orde en de vraag is hoe zich dit verhoudt met het recht om te demonstreren.’

Politie Haaglanden

De politieadviseur van de politie Haaglanden kan zich goed voorstellen dat er behoefte is aan een grondslag in het recht op grond waarvan demonstraties vanwege hun vorm en/of duur verdergaand kunnen worden beperkt of verboden. Want hoewel demonstreren een grondrecht is en in beginsel maximaal moet worden gefaciliteerd, mag dit recht niet worden misbruikt, bijvoorbeeld door organisatoren die een evenement aanmelden als een demonstratie. Om die reden heeft de gemeente Den Haag in 2007 onderzoek laten doen door de Universiteit Leiden naar de vraag wanneer een actie (nog) kan worden gekwalificeerd als een betoging in de zin van artikel 9 Gw.¹² De vraag of en tot op welk moment een (semi)permanent kampement een betoging is in de zin van artikel 9 Gw, is volgens de politieadviseur echter nog niet duidelijk genoeg beant-

¹² Loof, Barkhuysen & Gerards, 2007.

woord. In de jurisprudentie zou dit verder moeten worden uitgewerkt. Een wetsaanpassing is daarvoor niet nodig, zo meent hij.

Politie Rotterdam-Centrum

Het Rotterdamse hoofd wijkpolitie vraagt zich af of het wel juist is demonstraties vanwege hun vorm dan wel duur te beperken, aangezien dat een ingrijpende beperking van de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid inhoudt.

Politie Utrecht

Op de vraag wat de operationeel specialist van de politie Utrecht vindt van ons voorstel, verwijst hij naar de antwoorden van de gemeente Utrecht.

2.5 Samenvatting

Problemen

Uit de literatuur, jurisprudentie en demonstratiepraktijk in de G4 blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een toename in het aantal en de complexiteit van betogingen. Vanuit verschillende gemeenten en politiediensten bestaat daarom de wens tot herziening van het demonstratierecht en -beleid. Gemeenten en politiediensten kampen vooral met de vraag hoe om te gaan met (semi)permanente demonstratieve kampementen. Deze demonstraties leiden door hun tijds-spanne en inbeslagname van de openbare ruimte tot overlast en een substantiële belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie. Tot op heden is echter nog onvoldoende duidelijk in hoeverre en tot op welk moment deze demonstraties moeten worden toegestaan.

Aangedragen oplossingen

Bij de aanpak van (semi)permanente demonstratieve kampementen is weinig eenduidigheid tussen de verschillende gemeenten en politiediensten. Sommigen zijn van mening dat de wet en jurisprudentie voldoende mogelijkheden

bieden om dergelijke demonstraties te reguleren, bijvoorbeeld door ze na verloop van tijd te verbieden op grond van reguliere bepalingen. Volgens anderen is er tot op heden onvoldoende duidelijkheid hieromtrent en ligt daarin nog een taak voor de rechter dan wel de wetgever.

Ons voorstel

Ons voorstel wordt positief ontvangen door het merendeel van de geïnterviewde gemeenten. Zij menen dat het huidige recht onvoldoende soelaas biedt om de problemen rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen het hoofd te bieden. Politiediensten zijn minder positief: zij vragen zich af hoe beperkingen die samenhangen met vorm en duur van een demonstratie zich verhouden tot het grondwettelijk beschermde recht tot betogen.

Internationaalrechtelijk toetsingskader

3.1 Inleiding

Welke ruimte laat het internationale recht aan belastende betogingsvormen, in het bijzonder aan (semi)permanente demonstratieve kampementen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden analyseren we allereerst de verdragsbepalingen die het recht om te betogen garanderen (§3.2). Vervolgens zetten we aan de hand van de rechtspraak van het EHRM uiteen in hoeverre dat Hof de aanpak van belastende betogingsvormen toestaat (§3.3). Tot slot gaan we in op de aanbevelingen en rapportages van volkenrechtelijke instellingen ten aanzien van dit onderwerp (§3.4).

3.2 Verdragsbepalingen

Het recht tot betoging wordt in Nederland, Duitsland en Engeland verdragsrechtelijk gewaarborgd door verschillende verdragsbepalingen. Deze komen in deze paragraaf aan de orde.

3.2.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Onder auspiciën van de Raad van Europa is in 1950 het juridisch bindende Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) opgericht. Het EVRM is door Nederland, Duitsland – de Bondsrepubliek Duitsland – en het Verenigd Koninkrijk geratificeerd in respectievelijk 1954, 1952 en 1951.¹³

Op grond van artikel 11 EVRM heeft eenieder recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging. Het recht tot betoging maakt

¹³ Zie conventions.coe.int.

onderdeel uit van het verdragsrechtelijke recht tot vergadering.¹⁴ Het tweede lid van artikel 11 EVRM eist dat beperkingen van de vergader- en verenigingsvrijheid bij wet zijn voorzien en 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 en de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het EVRM heeft substantiële invloed op de betogingsvrijheid in de bij het verdrag aangesloten staten. Niet alleen vanwege een verplicht statenklachtrecht, maar ook vanwege een verplicht individueel klachtrecht. Natuurlijke personen, non-gouvernementele organisaties en groepen personen die van mening zijn dat zij slachtoffer zijn van een schending van een of meer in het EVRM gewaarborgde rechten kunnen, nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, daarover een klacht indienen bij het EHRM, zie artikelen 34 en 35 EVRM. Uitspraken van het EHRM zijn bindend en definitief voor de betrokken staten.

Bij de behandeling van een klacht baseert het EHRM zich in beginsel op het verdragsrecht of de verdragsrechten waarop de klager een beroep doet. Klagers beroepen zich bij betogingsrechtelijke kwesties nog wel eens op artikel 10 EVRM – het recht op vrijheid van meningsuiting – of op zowel artikel 10 als artikel 11 EVRM. In dat laatste geval baseert het Hof zich op beide verdragsrechten of maakt het een expliciete keuze. In de regel kiest het dan voor artikel 11 EVRM, die als *lex specialis* (bijzondere wetgeving) voorrang krijgt boven artikel 10 EVRM. De beperkingssystematiek van artikel 10 EVRM is vergelijkbaar met die van artikel 11 EVRM. Doorgaans levert dit dus geen onoverkomelijke problemen op.¹⁵

Dat het EVRM betrekkelijk ruime voorwaarden hanteert met een aanzienlijk aantal beperkingsgronden, sluit overigens niet uit dat een bij het EVRM aangesloten staat striktere eisen mag stellen aan een beperking van de betogingsvrijheid. Artikel 53 EVRM bepaalt dat geen enkele bepaling van het EVRM zo mag worden uitgelegd dat zij beperkend werkt ten aanzien van rechten en vrijheden die verzekerd worden door de wetten van de bij het verdrag aangesloten staten of door andere verdragen waarbij de staten zijn aangesloten. Met andere woorden: de meest beschermende regeling prevaleert.

14 ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK), p. 138 en 148. Zie ook Schilder, 1989, p. 235; Mead, 2010, p. 65.

15 Zie daarover uitgebreid punt 5 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), EHRC 2012, 212.

3.2.2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) is een verklaring die in 1948 is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) en ondertekend door 48 landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁶ De Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek – in 1990 verenigd in de Bondsrepubliek Duitsland – zijn pas in 1973 toegetreden tot de Verenigde Naties. Zodoende heeft Duitsland de UVRM niet ondertekend in 1948.¹⁷

Dit neemt niet weg dat de UVRM wel geldt in Duitsland. De Preambule van de UVRM bepaalt namelijk dat de lidstaten van de VN zich plechtig verbonden hebben om in samenwerking met de organisatie van de VN overal de eerbied voor en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te bevorderen.

Artikel 20 lid 1 van de UVRM stelt dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. De UVRM is niet bindend en kent geen klachtrecht.

3.2.3 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) is een bindend VN-verdrag dat in 1966 tot stand is gekomen. De UVRM is als basis gebruikt voor dit verdrag. Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben het IVBPR geratificeerd.¹⁸

Artikel 21 van het IVBPR erkent het recht van vreedzame vergadering. De beperkingssystematiek van artikel 21 IVBPR vertoont grote gelijkenissen met die van artikel 11 EVRM. Volgens artikel 21 IVBPR kan de uitoefening van het vergaderrecht aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden 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 en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

¹⁶ Yearbook of the United Nations 1948-49, p. 535, te raadplegen via www.2.ohchr.org.

¹⁷ Zie www.un.org/en/members/.

¹⁸ Zie treaties.un.org; zie ook ten aanzien van het IVBPR: VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via www.refworld.org.

Artikel 5 lid 1 IVBPR is enigszins vergelijkbaar met artikel 53 EVRM. Het bepaalt dat het niet is toegestaan enig fundamenteel recht dat in een land wordt erkend of bestaat te beperken of ervan af te wijken onder voorwendsel dat het IVBPR die rechten niet of slechts in mindere mate erkent.

Het statenklachtrecht op grond waarvan bij het IVBPR aangesloten staten klachten kunnen indienen bij het Comité voor de rechten van de mens is facultatief, zie artikelen 41-43 IVBPR. Dat geldt ook voor het individuele klachtrecht. Burgers kunnen alleen klachten indienen tegen staten die het Eerste Facultatieve Protocol behorend bij het IVBPR hebben geratificeerd. Nederland heeft het Eerste Facultatieve Protocol geratificeerd in 1978, Duitsland in 1993 en het Verenigd Koninkrijk tot op heden niet.¹⁹ Voor de ontvankelijkheid van een klacht is bovendien vereist dat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De uitspraken van het Comité voor de rechten van de mens zijn niet bindend. Klachten bij het Comité tegen Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn vrij zeldzaam, waarschijnlijk vanwege het feit dat het EHRM wel bindende uitspraken kan doen.

3.2.4 *Kopenhagen Document*

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), de voorloper van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – beter bekend onder de Engelse naam Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – neemt in 1990 het Kopenhagen Document aan. Lidstaten bij het verdrag, waaronder Nederland, Duitsland – in 1990 nog zowel de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek – en het Verenigd Koninkrijk, beloven met het verdrag om zich te houden aan de in het verdrag vastgestelde fundamentele rechten. Artikel 9.2 van het Kopenhagen Document bepaalt:

‘The participating States reaffirm that everyone will have the right of peaceful assembly and demonstration. Any restriction which may be placed on the exercise of these rights will be prescribed by law and consistent with international standards.’²⁰

19 Zie de verdragscollectie van de VN op treaties.un.org.

20 Het Kopenhagen Document is te raadplegen via www.osce.org.

Het Kopenhagen Document is, net als de UVRM, niet bindend en kent geen klachtrecht. Zodoende is de invloed van dit verdrag op de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk marginaal in vergelijking met die van het EVRM.

3.3 Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het EHRM benadrukt in verschillende uitspraken het grote belang van een zekere mate van tolerantie van de kant van de overheid zolang demonstranten vreedzaam betogen.²¹ ‘The freedom to take part in a peaceful assembly [...] is of such importance that it cannot be restricted in any way, [...] so long as the person concerned does not himself commit any reprehensible act on such an occasion’, aldus het Hof in de zaak *Ezelin/Frankrijk*.²²

Tegelijkertijd blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM veel ruimte laat aan lidstaten om belastende betogingsvormen vergaand te beperken. In een studie naar 97 arresten van het EHRM ten aanzien van artikel 10 EVRM – recht op vrijheid van meningsuiting – en 11 EVRM – recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging – concludeert Mead dat het EVRM slechts beperkte bescherming biedt aan ‘direct action protests’ of vormen van protest die meer inhouden dan slechts een incidentele obstructie.²³ Tot op heden hebben betogers in vrijwel geen enkele zaak succes gehad bij het Hof.²⁴

Zo komt het EHRM tot een niet-ontvankelijk verklaring in de zaak *G&E/Noorwegen* en in vier Duitse sit-inzaken.

21 Zie bijvoorbeeld EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*), r.o. 42; EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (*Aldemir e.a./Turkije*), r.o. 46.

22 EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), r.o. 53.

23 ‘Direct action protests’, het antoniem van ‘communicative protests’, zijn obstructieve dan wel ontwrichtende acties waarbij demonstranten doelbewust schade en hinder veroorzaken door bijvoorbeeld het opwerpen van blokkades en het onbruikbaar maken of occuperen van objecten; zie Mead, 2010, p. 9. Zie voor de studie van 97 arresten: Mead, 2010, p. 59-63, 96-99, 106-109, 114-117 en 433-466.

24 Mead, 2010, p. 238.

In de zaak G&E/Noorwegen gaat het om een groep Laplanders die hun demonstratieve tentenkamp bij het Noorse parlement na vier dagen moeten opbreken en gearresteerd worden omdat zij daaraan geen gevolg geven. 'A demonstration by setting up a tent for several days in an area open to public traffic must necessarily cause disorder', aldus het EHRM.²⁵

In de vier Duitse sit-inzaken zijn demonstranten veroordeeld voor het onrechtmatig uitoefenen van dwang met geweld. Zij hebben gedurende enige minuten een weg geblokkeerd bij Amerikaanse legerbarakken om te voorkomen dat militaire voertuigen gebruikmaken van de weg. De veroordelingen kunnen volgens het Hof 'reasonably be considered as necessary in a democratic society for the prevention of disorder and crime. In this respect, the Commission considers especially that the applicant had not been punished for her participation in any demonstration as such, but for particular behaviour in the course of the demonstration, namely the blocking of a public road, thereby causing more obstruction than would normally arise from the exercise of the right of peaceful assembly.'²⁶

Slechts in vijf *direct action protest*-zaken neemt het EHRM aan dat er sprake is van een actie die valt onder het beschermingsbereik van artikel 10 en/of 11 EVRM.

In de eerste zaak, *Steel e.a./Verenigd Koninkrijk* van 1998, gaat het om vijf demonstranten die op verschillende wijzen actie voeren. Twee houden een obstructieve actie; één om op te komen tegen een korhoenderjacht, de ander om zijn ongenoegen te uiten over de uitbreiding van een snelweg. De twee demonstranten worden korte tijd in verzekering gesteld en vervolgens gedurende 28 respectievelijk 7 dagen in hechtenis genomen nadat zij weigeren gevolg te geven aan een rechterlijk bevel. De drie andere demonstranten voeren actie door middel van het uitdelen van flyers en het omhooghouden van een spandoek bij een wapenconferentie.

25 Strikt genomen is het de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) – het voormalige voorportaal van het EHRM – die de Laplanders niet-ontvankelijk verklaart in de zaak G&E/Noorwegen. ECRM 3 oktober 1983, appl. nr. 9278/81 en 9415/81 (G&E/Noorwegen), p. 37.

26 Ook in deze vier zaken is het de ECRM die de verzoekers niet-ontvankelijk verklaart: ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13858/88 (CS/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13389/87 (Schiefer/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13235/87 (WM&HO/Duitsland).

Alle vijf de demonstranten claimen dat hun recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en hun recht op vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM zijn geschonden. De claims van de twee demonstranten die een obstructieve actie houden, wijst het EHRM af: er is wel sprake van een inbreuk op artikel 10 EVRM, maar die rechtvaardigt het Hof met een beroep op voorkoming van een 'breach of the peace'. De claims van de andere drie demonstranten wijst het EHRM toe. Een in verzekeringstelling van enkele uren is een disproportioneel middel om wanordelijkheden te voorkomen en de rechten van anderen te beschermen als de demonstranten tijdens hun actie bij de wapenconferentie enkel flyeren en een spandoek omhooghouden, waarbij zij bezoekers niet substantieel hinderen, trachten te hinderen of op andere wijze uitlokken tot gewelddadig gedrag. Het is overigens nog maar de vraag of bij deze drie demonstranten wel sprake is van een *direct action protest*, de actie heeft meer weg van een *communicative protest*.²⁷

In de tweede zaak, Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk van 1999, betreft het *direct action protest*-demonstranten die een jacht door middel van geschreeuw en hoorngeblaat verstoren en vervolgens een rechterlijk bevel krijgen opgelegd dat hen moet weerhouden zich nogmaals zo te gedragen. De demonstranten zijn van mening dat er sprake is van een schending van artikel 10 EVRM. Het EHRM gaat hierin mee, omdat de beperking niet is voorzien bij wet. De uitkomst zou volgens Mead (2010) gezien het arrest Steel e.a./Verenigd Koninkrijk hoogstwaarschijnlijk in het nadeel van de demonstranten uit zijn gevallen als de wet wel duidelijk en toegankelijk was geweest.²⁸

In Cissé/Frankrijk van 2002 gaat het om een gedwongen evacuatie van demonstranten die een kerk met toestemming van het kerkbestuur gebruiken voor het houden van een sit-in. Hoewel er volgens het Hof sprake is van een vreedzame vergadering in de zin van lid 1 van artikel 11 EVRM, oordeelt het dat de gedwongen evacuatie van de al twee maanden lang durende protestactie rechtmatig was in verband met de bescherming van de gezondheid van de demonstranten ex artikel 11 lid 2 EVRM.²⁹ Mead (2010) trekt naar aanleiding van deze uitspraak de con-

27 EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk).

28 EHRM 25 november 1999, appl. nr. 25594/94 (Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk).

29 EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk).

clusie: ‘in Cissé, it was argued by the French government that an occupation of several months’ duration could not per se constitute an assembly. Since the Court found a violation, we can assume that it attaches no temporal limit to the term “assembly”.’³⁰

In de vierde *direct action protest*-zaak, Balçık/Turkije van 2007, is er sprake van demonstranten die een tramlijn blokkeren en om die reden door gewelddadig politieoptreden uiteen worden gedreven. Het EHRM oordeelt dat het gewelddadige politieoptreden disproportioneel is ter voorkoming van wanordelijkheden en zodoende een schending van artikel 11 EVRM.³¹

In de vijfde en laatste zaak, Solomou/Turkije van 2008, wordt een Grieks-Cypriotische demonstrant doodgeschoten die – nadat hij een VN-veiligheidszone tussen het Griekse en Turkse gedeelte van Cyprus binnendringt – probeert de Turkse vlag van een mast naar beneden te halen. Volgens het EHRM is er sprake van schending van het recht op leven ex artikel 2 EVRM. Het Hof ziet geen noodzaak om daarnaast nog vast te stellen of er sprake is van een schending van artikel 10 EVRM.³²

Uit de vijf genoemde zaken blijkt dat het EHRM de laatste jaren een steeds minder afwijzende houding aanneemt tegen *direct action protests* nu het oordeelt dat dergelijke protestvormen ook onder het beschermingsbereik van het EVRM vallen.³³ ‘Probably the most important case was *Steel and Others v UK*, in which the Court accepted that direct action could constitute a form of symbolic speech within Article 10.’³⁴

Het is daarom aannemelijk dat het EHRM vandaag de dag tot een ander oordeel zou komen in *direct action protest*-zaken als G&E/Noorwegen waarbij er slechts sprake is van enige wanorde.³⁵ Het Hof legt tegenwoordig minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op die van de betogers, die volgens het Hof in beginsel vrij zijn om demonstratievorm, -inhoud, -tijdstip en -locatie te kiezen.³⁶

30 Mead, 2010, p. 65.

31 EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçık/Turkije).

32 EHRM 24 juni 2008, appl. nr. 36832/97 (Solomou/Turkije).

33 Mead, 2010, p. 75.

34 Mead, 2010, p. 400.

35 Idem.

De uitspraak van het EHRM in de zaak *Nosov e.a./Rusland* van 20 februari 2014 maakt desalniettemin duidelijk dat het EVRM de nodige ruimte laat aan beperkingen en verboden van (semi)permanente demonstratieve doch vreedzame kampementen.³⁷

In deze zaak speelt het volgende: voormalige politieagenten in de Russische deelrepubliek Noord-Ossetië hebben recht op uitkeringen omdat zij zijn ingezet bij een gewapend conflict. De uitkeringen worden niet uitbetaald vanwege geldgebrek. De voormalige politieagenten besluiten daarom actie te voeren. Zij geven op 15 september 2003 het gemeentebestuur van Vladikavkaz, de hoofdstad van Noord-Ossetië, te kennen dat zij vanaf 30 september voor onbepaalde duur willen protesteren op een plein voor het gebouw van de regionale overheid in de stad.

Het gemeentebestuur schrijft op 24 september voor dat de demonstratie wel op het plein mag plaatsvinden, maar niet voor het gebouw van de regionale overheid. De demonstranten geven hieraan geen gevolg en protesteren vanaf 30 september voor het overheidsgebouw met ongeveer 100 personen door middel van een tentenkamp. Op 3 oktober 2003 herroept het gemeentebestuur het oorspronkelijke besluit en geeft de demonstranten opdracht het tentenkamp te beëindigen en op te breken.

De rechter oordeelt het nieuwe besluit gerechtvaardigd en het protest onrechtmatig. Vervolgens geeft de politie de demonstranten de opdracht het kamp te beëindigen. Omdat de demonstranten daar geen gevolg aan geven, gaat de politie over tot ontruiming van het kamp. De demonstranten zetten een nieuw kamp op en zetten zo hun protest voort. Pas nadat het oordeel van de rechter in hoger beroep is bevestigd, beëindigen de demonstranten in december 2003 hun protest.

Volgens de demonstranten is hun recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM geschonden omdat zij aanvankelijk niet op de beoogde locatie mochten demonstreren en zij vervolgens hun (semi)permanente protestkamp moesten beëindigen.

36 EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov/Bulgarije*); EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (*Bukta/Hongarije*); EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (*Balçik/Turkije*); EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (*Aldemir e.a./Turkije*); EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (*Vajnai/Hongarije*); EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (*Kandzhov/Bulgarije*); zie ook Mead, 2010, p. 66-67.

37 EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (*Nosov e.a./Rusland*).

Het Hof oordeelt dat de weigering van de beoogde locatie, de onrechtmatigverklaring van het protest door de rechter, de opdracht van de politie tot beëindiging van het kamp en de ontruiming door de politie beperkingen van de betogingsvrijheid opleveren. De vraag of deze beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, beantwoordt het Hof stapsgewijs als volgt: artikelen 10 en 11 EVRM zijn fundamentele rechten in een democratische samenleving. Daarom kunnen alleen overtuigende en dwingende redenen beperkingen rechtvaardigen.

Tegelijkertijd hebben staten een zekere, maar niet ongelimiteerde, *margin of appreciation* bij de beoordeling of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. De beperking moet in elk geval proportioneel zijn gezien het nagestreefde doel. Bovendien moeten de redenen voor de beperking relevant en voldoende zijn.

Het Hof overweegt kennis te hebben genomen van het argument van de Russische regering dat er sprake is van een illegale demonstratie die het ordelijk verloop van het dagelijks leven in het stadscentrum verstoort. Het Hof meent echter dat enkel het illegale karakter van de demonstratie een beperking niet kan rechtvaardigen. Bovendien moet de staat accepteren dat van demonstraties een zekere mate van verstoring uitgaat. Vervolgens komt het Hof tot de kern van zijn oordeel:

‘That being said, the Court has already found that after a certain lapse of time long enough for the participants to attain their objectives, the dispersal of an unlawful assembly may be considered to be justified in the interests of public order and the protection of the rights of others in order, for example, to prevent the deterioration of sanitary conditions or to stop the disruption of traffic caused by the assembly.’³⁸

Het Hof verwijst daarbij naar de zaak Cissé/Frankrijk, waarin het de gedwongen evacuatie van een al twee maanden lang durende protestactie rechtmatig acht.³⁹ Ook verwijst het Hof naar de zaak Çiloğlu/Turkije. Daarin gaat het om een illegale sit-in die sinds mei 1995 al drie jaar iedere zaterdag op een openbare plaats in Istanbul wordt gehouden. Op 26 september 1998 worden de demonstranten herhaaldelijk door de politie gesommeerd hun actie te beëindigen. De demonstranten weigeren hieraan gevolg te geven. De politie zet traangas in om de actie te beëindigen en

38 EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), r.o. 58.

39 EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk), r.o. 51.

de demonstranten te arresteren. Het Hof oordeelt deze beperkingen van de betogingsvrijheid gerechtvaardigd: 'Elle estime que les requérants avaient ainsi atteint leur objectif, celui d'attirer l'attention de l'opinion publique sur un problème d'actualité. En revanche, il est évident qu'un tel rassemblement dans un lieu public, se répétant tous les samedis matins, depuis plus de trois ans, avait acquis un caractère presque permanent, perturbant ainsi la circulation et causant un trouble certain à l'ordre public.'⁴⁰

Met name uit de zaak *Nosov e.a./Rusland*, maar ook uit de daarin door het Hof aangehaalde zaken *Cissé/Frankrijk* en *Çiloğlu/Turkije*, blijkt dat de duur van de demonstratie een rol kan spelen bij de beoordeling of opgelegde beperkingen en verboden zijn toegestaan, en wel op twee manieren. In de eerste plaats vindt het Hof het van belang dat de demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. De Jong merkt in haar annotatie bij het arrest *Nosov e.a./Rusland* op dat het niet duidelijk is aan de hand van welke criteria dit moet worden vastgesteld en wie dit beoordeelt.⁴¹

In de tweede plaats gaat overlast volgens het Hof zwaarder wegen als deze langer duurt. Een beperking of verbod zal echter altijd een basis moeten vinden in de doelcriteria van lid 2 van artikel 11 EVRM. Het tijdsverloop an sich kan een beperking immers niet rechtvaardigen, zo blijkt uit *Nosov e.a./Rusland*. Bovendien, zo concludeert Mead, blijkt uit de zaak *Cissé/Frankrijk* dat het tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of er nog sprake is van een *assembly* in de zin van artikel 11 EVRM.⁴² De Jong betreurt het dat het EHRM in de zaak *Nosov e.a./Rusland* niet meer houvast biedt om te oordelen wanneer het moment aanbreekt dat het tijdsverloop een beperking mede gaat rechtvaardigen.⁴³

Dat het EVRM ondanks de recente ontwikkelingen in de Straatsburgse jurisprudentie tot op heden veel ruimte biedt aan beperkingen en verboden van *direct action protests* en (semi)permanente demonstratieve kampementen, sluit niet uit dat een bij het EVRM aangesloten staat minder ruimte kan bieden aan beperkingen en verboden van dergelijke betogingsvormen. Artikel 53 EVRM bepaalt dat geen van de bepalingen van het EVRM zo mag worden uitgelegd dat zij beper-

40 EHRM 6 maart 2007, appl. nr. 73333/01 (*Çiloğlu/Turkije*), r.o. 51.

41 EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (*Nosov e.a./Rusland*), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

42 Mead, 2010, p. 65.

43 EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (*Nosov e.a./Rusland*), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

kend werken ten aanzien van rechten en vrijheden die verzekerd worden door de wetten van de bij het verdrag aangesloten staten of door andere verdragen waarbij de staten zijn aangesloten.

3.4 Volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen

De rapportages en aanbevelingen van de OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (§3.4.1) en van de VN-rapporteur Maina Kiai (§3.4.2) geven nog iets meer duidelijkheid over de ruimte die het internationale recht laat aan belastende betogingsvormen als (semi)permanente demonstratieve kampementen en de aanpak daarvan.

3.4.1 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Het OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) publiceert tezamen met een adviesorgaan van de Raad van Europa – de Europese Commissie voor Democratie door Recht, ook wel Venetië Commissie genoemd – in 2010 de tweede editie van de *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (hierna vermeld als *Guidelines*). Het doel ervan is het formuleren van richtlijnen waaraan de nationale autoriteiten zouden moeten voldoen bij de regulering van de betogingsvrijheid. De richtlijnen zien niet alleen op de kwaliteit van de wetgeving, maar juist ook op de implementatie van de wetgeving in de praktijk. Zij zijn daarom in de eerste plaats gericht op hen die betrokken zijn bij de uitoefening van het recht, zoals politieambtenaren en demonstranten.⁴⁴

In de tweede editie van de *Guidelines* gaan onderzoekers van het OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie slechts marginaal in op meer belastende betogingsvormen.⁴⁵ (Semi)permanente demonstratieve kampementen kwamen ten tijde van het uitkomen van de tweede editie van de *Guidelines* (2010) niet of nauwelijks voor. Pas met de opkomst van de Arabische Lente en de Occupybeweging in 2011 is daarin verandering gekomen; wereldwijd heeft men vandaag de dag te maken met (semi)permanente demonstratieve kampementen.

⁴⁴ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 10 en 12.

⁴⁵ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010.

Het is daarom niet verwonderlijk dat de voorzitter van het OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of Peaceful Assembly tijdens de ‘Supplementary Human Dimension Meeting’ van 8-9 november 2012 te Wenen meldt dat het Panel of Experts werkt aan een derde editie van de *Guidelines*, waarin nader wordt ingegaan op de opkomst van semipermanente demonstraties. ‘The duration of such semi-permanent protest gave rise to a need for a new interpretation of the notion of “temporary presence”. It was notable that certain states invoked “public health” to disperse such assemblies.’⁴⁶ De verwachting is dat de derde editie in de tweede helft van 2015 wordt gepubliceerd.⁴⁷

Gelukkig brengt het *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* uitkomst. In dit rapport, waarin het OSCE/ODIHR verslag uitbrengt van zijn onderzoek naar betogingen in elf verschillende OSCE-staten tussen 5 mei 2011 en 9 juni 2012, komen (semi)permanente demonstratieve kampementen en de visie van het OSCE/ODIHR hierop veelvuldig aan de orde.⁴⁸ Daarover meer verderop in deze paragraaf.

Volgens de *Guidelines* moeten staten alle vreedzame demonstratievormen zo veel mogelijk beschermen. De fundamentele uitingsvrijheid omvat namelijk ook de vorm waarin de demonstranten zich wensen te uiten, in het bijzonder bij symbolische acties. De demonstratiewetten van Kazachstan en Finland dienen als voorbeeld.

⁴⁶ OSCE, 2012, p. 10.

⁴⁷ Op 13 februari 2014 hebben wij geïnformeerd bij de OSCE/ODIHR naar de verwachte publicatiedatum van de derde editie van de *Guidelines*. De heer Thomas Rymer, woordvoerder van het OSCE/ODIHR, liet ons op 17 februari 2014 weten dat de verwachting is dat de nieuwe richtlijnen worden gepubliceerd in de tweede helft van 2015.

⁴⁸ OSCE/ODIHR, 2012, p. 7. De gemonitorde OSCE-staten zijn Hongarije, Italië, Kroatië, Moldavië, Oekraïne, Polen, Servië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland. Zie ook OSCE/ODIHR, 2014, waarin het OSCE/ODIHR verslag uitbrengt van een tweede onderzoek naar betogingen in negen verschillende OSCE-staten tussen 1 mei 2013 en 5 juli 2014. De gemonitorde OSCE-staten in dit onderzoek zijn Albanië, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Montenegro, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië.

Artikel 1 van de Kazachse demonstratiewet

... the forms of expression of public, group and personal interests and protest referred to as assemblies, meetings, processions and demonstrations shall also include hunger strikes in public places and putting up yurts, tents and other constructions, and picketing.⁴⁹

Artikel 11 van de Finse demonstratiewet

In a public meeting, banners, insignia, loudspeakers and other regular meeting equipment may be used and temporary constructions erected. In this event, the arranger shall see to it that no danger or unreasonable inconvenience or damage is thereby caused to the participants, bystanders or the environment.⁵⁰

Demonstraties dienen tijdelijk te zijn. Na verloop van tijd verspelen zij de mate van tolerantie die staten dienen te verlenen aan alle demonstraties. Op welk moment dat is, is afhankelijk van de omstandigheden.⁵¹ Volgens het *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly* van het OSCE/ODIHR is er geen duidelijke definitie van het concept 'tijdelijk' en is het onduidelijk hoelang demonstraties mogen voortduren.

'Erecting and keeping protest camps or other non-permanent constructions can, thus, be included within the idea of an assembly, and such activities may continue for several days (Cisse v. France, 2006) or involve recurrent assemblies over a period of years (Affaire Ciloğlu et Autres c. Turquie, 2007), but they are still considered temporary peaceful assemblies.'⁵²

49 Artikel 1 Decree of the President in force of Law 'On the procedure or organization and conduct of peaceful assemblies, mass meetings, processions, pickets and demonstrations in the Republic of Kazakhstan' (1995).

50 Artikel 11, Assembly Act, Finland (1999, geamendeerd in 2001); zie ook OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 30-31.

51 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 30.

52 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2011, p. 12.

53 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 30; EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 5529/05, (Patyi e.a./Hongarije), r.o. 42; EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05, (Éva Molnár/Hongarije), r.o. 42; EHRM 5 maart 2009, appl. nr. 31684/05, (Barraco/Frankrijk), r.o. 47; EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02, (Balçık/Turkije), r.o. 51.

De *Guidelines* stellen dat het van de omstandigheden van het geval afhangt of een demonstratie nog als tijdelijk is te kwalificeren. Demonstranten moeten in elk geval voldoende mogelijkheden hebben gehad om hun punt duidelijk te maken, zo volgt volgens de *Guidelines* uit de rechtspraak van het EHRM.⁵³ Vanwege het tijdelijke karakter van een demonstratie zijn demonstratieverboden slechts in uitzonderlijke omstandigheden toegestaan. Dat een demonstratie tijdelijk is, sluit het opzetten van protestkampen en andere niet-permanente constructies niet uit, zoals ook de demonstratiewetten van Kazachstan en Finland bepalen.⁵⁴ Demonstraties kunnen bovendien niet zonder meer worden verboden vanwege het feit dat zij (ook) 's nachts plaatsvinden.⁵⁵

Staten zijn in beginsel verplicht om demonstraties te faciliteren op de locatie die de organisatoren kiezen, als dat een openbare plaats is. Demonstranten hebben net zo veel recht op een openbare plaats als ieder ander. Een zekere mate van tolerantie is van groot belang, zoals ook het EHRM benadrukt in de zaak *Balçık/Turkije*.⁵⁶

De *Guidelines* wijzen in dit verband ook op het *Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (2008) van de Inter-American Commission on Human Rights:

‘Naturally, strikes, road blockages, the occupation of public space, and even the disturbances that might occur during social protests can cause annoyances or even harm that it is necessary to prevent and repair. Nevertheless, disproportionate restrictions to protest, in particular in cases of groups that have no other way to express themselves publicly, seriously jeopardize the right to freedom of expression. The Office of the Special Rapporteur is therefore concerned about the existence of criminal provisions that make criminal offenses out of the mere participation in a protest, road blockages (at any time and of any kind) or acts of disorder that in reality, in and of themselves, do not adversely affect legally protected interests such as the life or liberty of individuals.’⁵⁷

54 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 30-31 en 52.

55 Bulgarije, Frankrijk, Griekenland en Portugal kennen een algeheel wettelijk verbod op demonstreren tijdens de nachtelijke uren. Het OSCE/ODIHR is van mening dat dit in beginsel disproportioneel is, zie OSCE/ODIHR, 2014, p. 39 en 41-42.

56 EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02, (*Balçık/Turkije*), r.o. 52.

57 Inter-American Commission on Human Rights, 2008, paragraaf 70; OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 31-32.

Demonstraties mogen niet zomaar worden beperkt met een beroep op de openbare orde. Een hypothetisch risico op ordeverstoringen, noch de aanwezigheid van een ‘hostile audience’ rechtvaardigt een demonstratieverbod.⁵⁸ Demonstraties beperken in het belang van het verkeer, zoals mogelijk is op grond van de Wet openbare manifestaties, is niet in lijn met de beperkingsgronden zoals die gelden volgens het internationale recht.⁵⁹ In uitzonderlijke gevallen kan de bescherming van de (volks)gezondheid beperkingen rechtvaardigen. De gezondheid van de demonstranten zelf kan een beperking alleen rechtvaardigen als die ernstig in gevaar is, zo blijkt uit de EHRM-zaak Cissé/Frankrijk.⁶⁰ De gezondheid van de demonstranten mag voorafgaand geen reden zijn tot opleggen van een verbod, zelfs niet als de demonstratie een hongerstaking of iets dergelijks betreft.⁶¹

De autoriteiten dienen een afweging te maken tussen enerzijds de betogingsvrijheid en anderzijds de rechten van hen die leven, winkelen, handelen en werken in de nabijheid van de demonstratielocatie. Beperkingen van de betogingsvrijheid kunnen hun rechtvaardiging bijvoorbeeld vinden in het recht op privacy (artikel 8 EVRM), het recht op eigendom (artikel 1 Protocol 1 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 5 EVRM) en het recht op bewegingsvrijheid (artikel 2 Protocol 4 EVRM).

Ook kan de betogingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting van de één leiden tot beperkingen van de betogingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting van de ander. Hoe langer een demonstratie duurt of hoe vaker er wordt gedemonstreerd op dezelfde locatie, hoe groter de kans dat een beperking ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen is gerechtvaardigd.⁶²

Het verdient de voorkeur te kiezen voor beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren, in plaats van te kiezen tussen niet ingrijpen en verbieden. Demonstratiebeperkingen mogen onder geen beding enkel en alleen gebaseerd zijn op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Dit principe komt volgens de *Guidelines* ook duidelijk tot uitdrukking in artikel 5 lid 3 van de Wet openbare manifestaties, waarin staat: ‘Een voorschrift, beperking of

58 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 50; OSCE/ODIHR, 2012, p. 28-29.

59 OSCE/ODIHR, 2014, p. 36 en 40.

60 EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99, (Cissé/Frankrijk), r.o. 51-52.

61 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 51; OSCE/ODIHR, 2012, p. 29; OSCE/ODIHR, 2014, p. 35.

62 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 52-53.

verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten en gevoelens.’⁶³

In het *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* doet het OSCE/ODIHR verslag van zijn onderzoek in de periode mei 2011 tot juni 2012 naar de aanpak van Occupykampementen in New York, Oakland en Los Angeles.

In New York demonstreren de leden van de Occupybeweging in het Zucotti Park, dat in eigendom is van Brookfield Office Properties. Als het kampement, ondanks een demonstratieverbod van de private eigenaren, een maand bestaat, vraagt Brookfield Office Properties de politie het kampement te ontruimen zodat het als eigenaar kon voldoen aan de eisen die gelden voor parkeigenaren. De lokale politie verwijdt daarop in opdracht van burgemeester Bloomberg het kampement. Volgens Bloomberg is zijn besluit gerechtvaardigd, omdat anderen ook van het park gebruik moeten kunnen maken, omdat het kamp de gezondheid en veiligheid van de demonstranten zelf en anderen in gevaar brengt en omdat er sprake is van overlast en strafbare gedragingen in en rondom het kamp.

In Oakland vind het Occupyprotest plaats op het Frank Ogawa Plaza voor de Oakland City Hall. Het kamp wordt na twee weken ontruimd. Aanleiding is een schietpartij in de buurt van het kamp. Verder vormt het kamp volgens de *City Administration* een gevaar voor de hygiëne en is er sprake van strafbare gedragingen in en rondom het kamp. Na de ontruiming bouwen de demonstranten een nieuw kampement. Dit kamp wordt ontruimd omdat de demonstranten in strijd met de wet wildkamperen, een obstructie vormen voor het gebruik van het openbare park en omdat ze vuren maken in het park. De *City Administrator's Office* staat de demonstranten tijdelijk toe dagelijks tussen 6.00 uur en 22.00 uur een symbolische tipi in het park te plaatsen. Na ruim een maand is dat ook niet meer toegestaan.

In Los Angeles heeft de Occupybeweging haar kampement opgebouwd op grond toebehorend aan de Los Angeles City Hall. De burgemeester besluit na een kleine twee maanden tot ontruiming van het kamp. Hij beroept zich daarbij op de bescherming van de volksgezondheid, veiligheidsoverwegingen en de noodzaak de publieke toegang tot het park te herstellen. De demonstranten krijgen drie dagen de tijd om het park te verlaten. Bovendien wordt hun een alternatieve demonstratielocatie aangeboden. De demonstranten gaan hier niet

63 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 57-58; OSCE/ODIHR, 2012, p. 28.

op in. Hoewel de politie na het verstrijken van de deadline het kamp gedurende zes uur omsingelt, gaat zij niet over tot ontruiming.⁶⁴

Naar aanleiding van zijn onderzoeken beveelt het OSCE/ODIHR aan demonstratieve kampementen en andere tijdelijke protestconstructies zo veel mogelijk te faciliteren. Als beperkingen noodzakelijk zijn, dient er in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel gekozen te worden voor de minst ingrijpende aanpak. Beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren volstaan veelal. Zolang een demonstratief kampement vreedzaam is, mag het op grond van individuele strafbare gedragingen van demonstranten en derden in of rondom het kamp niet worden verboden, ook niet als de oprichting van het kamp blijkt geeft van de intentie daar voor langere tijd te verblijven. Kampementen mogen volgens het OSCE/ODIHR worden beperkt en in het uiterste geval worden verboden ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van de veiligheid en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁶⁵

3.4.2 VN-rapporteur

VN-rapporteur Maina Kiai doet op uitnodiging van de regering van het Verenigd Koninkrijk in januari 2013 onderzoek naar de betogingsvrijheid in het Verenigd Koninkrijk. Hij is kritisch over de Britse aanpak van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Zo is hij bezorgd dat artikel 143 Police Reform and Social Responsibility Act 2011, op grond waarvan kamperen op Parliament Square is verboden, in feite bedoeld is om langdurige vreedzame protesten in de buurt van de parlamentsgebouwen te kunnen verbieden. Ook zegt hij verbijsterd te zijn dat Occupy Londen door de lokale politie wordt gecategoriseerd als een terroristische groepering, net als Al Qaida.

Kiai spreekt verder zijn zorgen uit over de toename van privaatrechtelijke verboden die demonstranten, bijvoorbeeld leden van Occupy Londen, op grond van de Protection from Harassment Act 1997 krijgen opgelegd. Hij betreurt het dat rechters deze verboden rechtmatig oordelen. Daarnaast is Kiai bezorgd over het feit dat demonstranten op grond van de Criminal Justice and Public Order Act 1994 worden gearresteerd en veroordeeld

64 OSCE/ODIHR, 2012, p. 58-61.

65 OSCE/ODIHR, 2012, p. 11, 14, 28 en 64-65.

voor het zich onrechtmatig begeven op particulier grondgebied. De toenemende privatisering van publieke grond maakt een en ander alleen maar zorgelijker.⁶⁶

Kiai is van mening dat rechters in het Verenigd Koninkrijk zich in dit verband zouden moeten laten inspireren door het oordeel van de Rechtbank Amsterdam in de zaak Shell/Greenpeace. In deze zaak speelt het volgende: Greenpeace heeft in juli 2012 het hoofdkantoor van Shell enige tijd geblokkeerd en in september 2012 actiegevoerd bij meer dan 70 tankstations van Shell in Nederland. Shell vordert naar aanleiding hiervan een verbod op toekomstige acties door Greenpeace voor een periode van zes maanden op de benzinestations en de bedrijfsterreinen van Shell. De rechter wijst de vordering af. 'Het enkele feit dat een dergelijke actie hinder oplevert voor het bedrijf waartegen de actie zich richt, in casu Shell, maakt een dergelijke actie niet onrechtmatig.'⁶⁷ Toekomstige acties kunnen volgens de rechter daarom niet worden verboden, ook al vinden zij op particulier terrein van Shell plaats. Wel geeft de rechter enkele grenzen aan; demonstranten mogen een benzinestation bijvoorbeeld niet langer dan een uur bezetten. Met het aanhalen van dit oordeel van de Rechtbank Amsterdam lijkt de VN-rapporteur aan te willen geven dat demonstraties niet verboden moeten worden vanwege het enkele feit dat zij op particulier terrein plaatsvinden en enige overlast of hinder veroorzaken voor de eigenaar.⁶⁸

3.5 Samenvatting

Het EVRM laat volgens het EHRM veel ruimte voor beperkingen en zelfs verboden van meer belastende betogingsvormen. In slechts een klein aantal *direct action protest*-zaken oordeelt het EHRM dat er sprake is van een schending van artikel 10 en/of 11 EVRM. Toch neemt het Hof de laatste jaren een steeds minder afwijzende houding aan tegen *direct action*-protesten. Het oordeelt dat ook deze vormen van protest onder het beschermingsbereik van het EVRM vallen en legt bovendien minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op de bescherming van de rechten van betogers.

⁶⁶ Kiai, 2013, p. 10-11.

⁶⁷ Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NTM-NJCMBull.* 2013/19, m.nt. B. Roorda, r.o. 5.5.

⁶⁸ Kiai, 2013, p. 11; Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NTM-NJCMBull.* 2013/19, m.nt. B. Roorda.

In de EHRM-zaak *Nosov e.a./Rusland* komt de toelaatbaarheid van beperkingen en verboden van een (semi)permanent demonstratief kampement aan de orde. Het oordeel in deze zaak maakt duidelijk dat de duur van de demonstratie op twee manieren een rol kan spelen. In de eerste plaats vindt het Hof het van belang dat de demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. In de tweede plaats gaat overlast volgens het Hof zwaarder wegen als deze langer duurt. Desondanks kan enkel het tijdsverloop een beperking of verbod niet rechtvaardigen, aangezien artikel 11 lid 2 EVRM die mogelijkheid niet biedt.

Het OSCE/ODIHR stelt in zijn *Guidelines* en *Handbook* dat demonstraties tijdelijk dienen te zijn. De tijdelijkheid sluit het opzetten van protestkampen en andere semipermanente constructies echter niet uit. De fundamentele uitingsvrijheid omvat immers ook de vorm waarin de demonstranten zich wensen te uiten. Demonstraties mogen niet zomaar worden beperkt dan wel verboden met een beroep op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de (volks)gezondheid. Als de betogingsvrijheid van de één conflicteert met een recht of vrijheid van de ander, moet de autoriteit een belangenafweging maken. Hoe langer een demonstratie duurt of hoe vaker er wordt gedemonstreerd op dezelfde locatie, hoe groter de kans is dat conflicterende rechten en/of vrijheden dienen te prevaleren.

Beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren genieten vanuit fundamenteelrechtelijk perspectief de voorkeur. Demonstraties mogen onder geen beding worden beperkt enkel en alleen vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens, zoals ook volgt uit artikel 5 lid 3 Wom.

Het OSCE/ODIHR beveelt naar aanleiding van zijn onderzoeken naar de aanpak van Occupykampementen in New York, Oakland en Los Angeles aan demonstratieve kampementen en andere tijdelijke protestconstructies zo veel mogelijk te faciliteren. Een vreedzaam demonstratief kampement mag niet verboden worden op grond van individuele strafbare gedragingen van demonstranten en derden in of rondom het kamp. Het beperken en in het uiterste geval verbieden van een demonstratief kampement kan volgens het OSCE/ ODIHR gerechtvaardigd zijn ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van de veiligheid en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Volgens de VN-rapporteur Maina Kiai is het zorgwekkend dat demonstratieve kampementen in Engeland worden verboden vanwege het enkele feit dat zij op particulier grondgebied plaatsvinden en enige overlast of hinder veroorzaken voor de eigenaar. De toenemende privatisering van publieke grond maakt dit alleen nog maar zorgwekkender.

Aanpak belastende betogingsvormen in het Nederlandse recht

4.1 Inleiding

Sinds 2011 demonstreren leden van de Occupybeweging en uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland met behulp van permanente tentenkampen. Deze betrekkelijk nieuwe demonstratievorm levert, met name door zijn permanente karakter, doorgaans meer overlast op dan klassieke demonstratievormen als protestoptochten.

Artikel 9 lid 1 en ook artikel 9 lid 2 Gw in combinatie met de Wet openbare manifestaties kennen een strikt beperkingssysteem dat het lastig maakt demonstratieve tentenkampen te beperken dan wel te verbieden (§4.2 respectievelijk §4.3). Dit blijkt ook uit de rechtspraak. Rechteren zoeken daarom naar alternatieven om deze belastende betogingsvormen te beperken of verbieden (§4.4).

4.2 Artikel 9 lid 1 Grondwet

Het in artikel 9 lid 1 Gw gegarandeerde recht tot vergadering en betoging kan op grond van de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ worden beperkt door wetten in formele zin:

‘Het hoeft geen betoog dat voor de (formele) wetgever de mogelijkheid moet bestaan bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar te stellen of onrechtmatig te verklaren. Met name tot het plegen van strafbare feiten mag het recht tot vergadering en betoging geen vrijbrief verschaffen. Mede uit een oogpunt van systematiek wordt voorgesteld de beperkingsbevoegdheid tot uitdrukking te brengen door gebruikmaking van de formule “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”’.⁶⁹

69 Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

Uit de jurisprudentie blijkt dat zelfs een zeer open geformuleerde wettelijke bepaling als de onrechtmatige daadsactie ex artikel 6:162 Bw regelmatig leidt tot een beperking van de betogingsvrijheid.⁷⁰ Naast artikel 6:162 Bw en verschillende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn er volgens Schilder ‘nog talloze andere voorschriften die als neveneffect het grondrecht van art. 9 kunnen beperken’.⁷¹

Tot voor kort kende het Nederlandse recht een formeel-wettelijk verbod op wildkamperen: artikel 15 Wet op de openluchtrecreatie. Deze wet werd op 1 januari 2008 in het kader van deregulering ingetrokken om regionaal maatwerk mogelijk te maken.⁷² Betoogd kan worden dat het herinvoeren van een dergelijk formeel-wettelijk verbod op grond van de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 9 lid 1 Gw voldoende is om een tentenkamp als demonstratievorm te verbieden of te beperken.

4.3 Artikel 9 lid 2 Grondwet en de Wet openbare manifestaties

Als gevolg van de intrekking van het formeel-wettelijke kampeerverbod adviseert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gemeenten om in de APV een kampeerverbod inclusief ontheffingsmogelijkheid op te nemen. ‘Dit ter voorkoming van ongewenste situaties’, aldus de VNG in een brief aan haar leden van 15 november 2007.⁷³

Een dergelijk verbod is in beginsel echter onvoldoende om een tentenkamp als demonstratievorm te verbieden of te beperken, zo blijkt uit de Wet openbare manifestaties en haar totstandkomingsgeschiedenis.

De burgemeester kan volgens artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom demonstraties op openbare plaatsen alleen beperken op grond van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter

70 In de annotatie getiteld ‘Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?’ bij een uitspraak van de Amsterdamse voorzieningenrechter gaat Roorda in op verschillende rechterlijke oordelen waarin een onrechtmatige daadsactie leidt tot een beperking van de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw, zie Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NTM-NJCMBull.* 2013/19.

71 Schilder, 1989, p. 64.

72 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 1.

73 VNG, 2007.

bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De wet rept niet over bepaalde betogingsvormen die verdergaand beperkt mogen worden.

Uit de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties blijkt dat het oorspronkelijke wetsvoorstel de gemeenteraad ruimte bood demonstraties in de vorm van kampementen verdergaand te beperken. Artikel 3 van het oorspronkelijke wetsvoorstel luidde namelijk: ‘De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen.’ De regering merkte in dit verband op:

‘Wanneer de gemeenten overeenkomstig artikel 3 van dit wetsvoorstel bepalingen inzake manifestaties hebben uitgevaardigd, zullen in die gevallen waarin een “samenscholing” dan wel “kamperen” in wezen is te kwalificeren als een manifestatie (bijvoorbeeld een betoging), op dergelijke verschijnselen niet de algemene bepalingen met betrekking tot samenscholingen, resp. kamperen, maar de bijzondere, krachtens de Wet openbare manifestaties vastgestelde regels met betrekking tot manifestaties van toepassing zijn. Ten einde alle misverstand over de onderlinge verhouding van de desbetreffende regels uit te sluiten verdient het aanbeveling dat de gemeentelijke wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat de algemene regels met betrekking tot samenscholen, resp. kamperen, niet van toepassing zijn indien het hierbij om manifestaties gaat. Ook zouden gemeenten – indien daaraan behoefte zou bestaan – in het kader van de Wet openbare manifestaties afzonderlijke regels kunnen stellen met betrekking tot bij voorbeeld “demonstratief kamperen”.’⁷⁴

Het oorspronkelijke wetsvoorstel werd echter gewijzigd: de algemene verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad kwam te vervallen waardoor zij Wet openbare manifestatiesWom geen nadere regels kan stellen ten aanzien van ‘demonstratief kamperen’. De verdwijning is volgens Schilder een raadselachtige zaak, hij vermoedt dat hier sprake is van een vergissing.⁷⁵ Hij vraagt zich in zijn dissertatie uit 1989 daarom af wat wij ons vandaag de dag ook afvragen: ‘Aan welke regels moeten de demonstranten zich nu houden wanneer zij een tentenkamp organiseren?’⁷⁶ Opmerkelijk is hoe minister Van Dijk

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6-7.

⁷⁵ Schilder, 1988; zie ook Schilder, 1989, p. 89.

⁷⁶ Schilder, 1989, p. 62.

deze vraag beantwoordt bij de mondelinge behandeling van de Wet openbare manifestaties in de Tweede Kamer:

‘De heer Wiebenga heeft ook gevraagd naar een standpunt van de regering met betrekking tot illegale tentenkampen. In algemene zin rijst hier natuurlijk weer de vraag of het recht tot betoging hier van toepassing is. Ook nu moet gezegd worden dat het afhangt van de aard van de manifestatie en de mate waarin in het concrete geval sprake is van meningsuiting. Alleen maar ergens kamperen kan op zichzelf niet worden geïnterpreteerd als meningsuiting. In het kader van een betoging die beoogt een bepaalde mening over te dragen, kan kamperen een element daarin zijn. Het hangt er maar van af. Bij de manifestaties zullen in elk geval de ter plaatse geldende voorschriften, eventueel de APV, met betrekking tot het opslaan van tenten van toepassing zijn. Het lokale bestuur heeft de bevoegdheid, deze voorschriften ten aanzien van eventuele manifestaties te handhaven en met de nodige middelen die handhaving af te dwingen.’⁷⁷

Volgens Schilder is dit een onhoudbaar standpunt als we – in lijn met de wetsgeschiedenis – ervan uitgaan dat een demonstratief tentenkamp in beginsel valt onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw. Een autonome verordening voldoet namelijk niet aan het vereiste dat gemeentelijke beperkingen van het recht tot vergadering en betoging te herleiden moeten zijn tot specifieke formeel-wettelijke bepalingen.⁷⁸ Het verzoek van de VNG om van deze door de grondwetgever gekozen beperkingssytematiek af te zien, werd door de regering van de hand gewezen. Artikel 3 van het – ironisch genoeg ‘oorspronkelijke’ en later gewijzigde – wetsvoorstel zou de gemeenten voldoende ruimte bieden om ‘in het kader van de Wet openbare manifestaties afzonderlijke regels te stellen met betrekking tot bij voorbeeld “demonstratief kamperen”’.⁷⁹

Met Schilder vermoeden wij dat er bij de totstandkoming van de Wet open-

77 *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, 41-2252 en 41-2253; zie ook Schilder, 1989, p. 62 en 89.

78 Zie overweging 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 23: ‘Zo heeft het grondwettelijk erkennen van het recht tot betoging en de ter zake van dat recht voorgestelde regeling van de beperkingsbevoegdheid [...] tot gevolg, dat gemeenten niet anders dan krachtens een specifieke wetsbepaling en niet krachtens hun algemene (autonome) bevoegdheid [...] tot het stellen van beperkingen kunnen overgaan.’

79 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6-7.

bare manifestaties een vergissing is gemaakt, waardoor de wet onvoldoende toegesneden is op de problematiek rondom demonstratieve kampementen. Burgemeesters, maar ook politie en burgers betalen daarvoor vandaag de dag de prijs. Burgemeesters mogen hun beperkingsbevoegdheden ex artikelen 5-7 Wom ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen alleen inzetten ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dat deze doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom niet of slechts beperkt een oplossing kunnen bieden in het geval van demonstratief kamperen blijkt uit de vele rechterlijke uitspraken die de afgelopen jaren zijn gedaan ten aanzien van semipermanente kampementen als die van Occupy en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers.

4.4 De rechter

Daar waar Nederlandse rechters begin 2012 veelal nog oordeelden dat burgemeesters demonstratieve tentenkampen moeten dulden, lijkt de rechtspraak op dit gebied een steeds minder coulante houding in te nemen. Op het moment van dit schrijven zijn er ruim 20 uitspraken waarin (voorzieningen)rechters zich uitlaten over de toelaatbaarheid van beperkingen, verboden en beëindigingen van Occupykampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze uitspraken komen in meer of mindere mate aan bod in deze paragraaf.

4.4.1 Plaatselijk kampeerverbod

Op 2 december 2011 spreekt een rechter zich voor het eerst uit over een besluit ten aanzien van een Occupykampement. In deze zaak speelt het volgende: het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven verschaft Occupy Eindhoven van 4 tot en met 29 november 2011 ontheffing van het plaatselijke kampeerverbod. Op 30 november 2011 geeft het college te kennen dat het tentenkamp verplaatst moest worden; onder dreiging van een last onder bestuursdwang moeten de demonstranten zich van het Clausplein verwijderen. De voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch oordeelt het besluit rechtmatig, het handhavend optreden staat volgens de rechter in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Over het recht tot betogen wordt niet gesproken.⁸⁰

Deze uitspraak vormt de spreekwoordelijke uitzondering op de regel. In

geen van de andere zaken ten aanzien van leden van de Occupybeweging en uitgeprocedeerde asielzoekers wordt een demonstratief tentenkamp beperkt of verboden op grond van een plaatselijk kampeerverbod.

4.4.2 Reikwijdte grondrecht

De Amsterdamse voorzieningenrechter overweegt in een uitspraak van 22 maart 2012 ten aanzien van een Occupykampement op het Amsterdamse Beursplein dat de voorlopige voorzieningenprocedure ‘zich niet leent voor de beantwoording van principiële vragen over de reikwijdte van het grondwettelijk recht en op welke wijze hierop inbreuk kan en mag worden gemaakt’. Opmerkelijk is het dat hij vervolgens wel degelijk de reikwijdte lijkt te bepalen door te overwegen dat het recht op vergadering en betoging niet zover kan strekken ‘dat een gedeelte van de openbare ruimte in de stad, waartoe eenieder toegang zou moeten hebben, definitief wordt bezet door een beperkte groep mensen’.⁸¹ Aan de hand van een belangenafweging komt hij tot het oordeel dat vrijwel alle objecten van het Occupykampement verwijderd moeten worden van het Beursplein.

De opvatting van de Amsterdamse rechter wordt niet gedeeld door andere rechters. Sterker nog: de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam doet een beroep op bovengenoemde uitspraak af met de overweging dat ‘het tijdsverloop van een manifestatie niet bepalend is voor de vraag of een verbod kan worden opgelegd om de manifestatie voort te zetten. Een dergelijk verbod is immers alleen mogelijk in de door de wet gegeven gevallen’.⁸²

Ook de voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht oordeelt in een uitspraak van 25 april 2012 dat de betoging van Occupy nog altijd het karakter heeft van een manifestatie als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.⁸³

De Haagse voorzieningenrechter bevestigt in een uitspraak van 11 september 2012 wat hij in een uitspraak van 9 maart 2012 ook al oordeelt, namelijk dat ‘vooralsnog niet is komen vast te staan dat de betoging van “Occupy Den Haag”, welke mede is vormgegeven met een kampement, niet meer het karakter van een manifestatie heeft. Het tijdsverloop is niet bepalend voor de vraag

80 Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718.

81 Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645.

82 Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006, r.o. 8.

83 Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 7.

of een verbod kan worden opgelegd om de manifestatie voort te zetten. Een dergelijk verbod is immers alleen mogelijk in de door de wet gegeven gevallen'.⁸⁴ De uitspraak van de Amsterdamse voorzieningenrechter is overigens in de door Occupy aangespannen bodemprocedure ontkracht door de Rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 24 januari 2014.

'Ten aanzien van de vraag of de betoging van Occupy door middel van onder andere het oprichten van een kampement op het Beursplein en het min of meer permanent aldaar aanwezig zijn van de sympathisanten onder de reikwijdte van de Wom valt, heeft verweerder desgevraagd ter zitting bevestigd dat de beperkingen aan de betoging van Occupy op grond van artikel 5 van de Wom zijn gesteld. Dat, zoals in het bestreden besluit is overwogen, de betoging niet onder de Wom zou vallen, is onjuist volgens verweerder. Verweerder heeft toegelicht dat door het verstrijken van de tijd het kampement niet meer als onderdeel van de demonstratie gezien zou kunnen worden, zodat mogelijk op grond van de APV handhavend opgetreden zou kunnen worden. Daarvan was echter op het moment dat verweerder de beperkingen stelde nog geen sprake. Het bestreden besluit was erop gericht dat Occupy door kon demonstren, maar zonder de daarbij behorende objecten.

De rechtbank ziet geen aanleiding om ten aanzien van het voorgaande tot een ander oordeel te komen. De betoging, waarbij onder meer door het gebruik van een tentenkamp en de permanente aanwezigheid van de sympathisanten aandacht wordt gevraagd voor bepaalde overtuigingen, valt in zijn geheel onder de reikwijdte van de Wom. Wel kan verweerder op grond van de Wom beperkingen stellen aan een dergelijke betoging'.⁸⁵

Interessant is het verweer van de burgemeester van Amsterdam: door het verstrijken van de tijd zou het kampement niet meer als onderdeel van de demonstratie gezien kunnen worden. Wellicht baseert de burgemeester zich daarbij op een overweging van de Rechtbank Den Haag in een uitspraak van 13 februari 2013:

84 Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.3; zie ook Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, r.o. 6.2.

85 Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 6.1 en 6.2.

‘Uit de gedingstukken en het verhandelde ter zitting komt naar voren dat de nadruk bij het samenwerkingsverband naarmate de tijd vorderde steeds sterker is komen te liggen bij het opzetten en instandhouden van een voortdurend en permanent verblijf door middel van het plaatsen van bouwsels en tenten met allerlei daaraan al dan niet gerelateerde extra voorzieningen. Het in het openbaar uiten van gedachten, gevoelens en overtuigingen zoals bedoeld in de Wom is daarbij steeds verder op de achtergrond komen te staan en vervolgens zowel letterlijk als figuurlijk uit zicht geraakt.’⁸⁶

In hun annotatie bij deze uitspraak stellen Brouwer en Schilder – met verwijzing naar de uitspraak van 9 maart 2012 van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag – dat een tentenkamp het karakter van een betoging niet kan verliezen op grond van tijdsverloop.⁸⁷ Dat neemt niet weg dat, zoals ook de Haagse rechtbank overweegt, een tentenkamp het karakter van een betoging wel kan verliezen indien het openbaar uiten van gedachten, gevoelens en overtuigingen letterlijk en figuurlijk uit het zicht raakt. In dat geval voldoet een actie immers niet meer aan een van de drie karakterbepalende elementen van een betoging: de meningsuiting.⁸⁸

Leden van Occupy Den Haag gaan tegen deze uitspraak van de Rechtbank Den Haag in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling). De Afdeling doet op 27 augustus 2014 uitspraak in de zaak en legt het begrip betoging in de zin van artikel 9 Gw strikt uit, strikter dan lagere rechters en rechtswetenschappers tot op dat moment doorgaans deden. Zij overweegt ‘dat [appellanten] ruim vier maanden de tijd hebben gehad hun meningen en standpunten aan het publiek bij wege van een kampement kenbaar te maken en zij nooit een einddatum voor de manifestatie hebben willen stellen’. De Afdeling is daarom van oordeel ‘dat het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement als thans aan de orde, waarbij daarenboven de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer

86 Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

87 Zie overweging 3 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

88 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 38-39; zie ook Loof, 2007, paragraaf 2.1.

89 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, AB 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5.2.

het karakter van een betoging draagt in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom'.⁸⁹ Met 'daarenboven' wekt de Afdeling de suggestie dat enkel het tijdsverloop van een demonstratief kampement een manifestatie het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw kan ontnemen.

De Afdeling zoekt in haar oordeel van 27 augustus 2014 aansluiting bij de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties, waarin de regering overweegt dat 'acties, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals feitelijke dwang, overheersen, geen betogingen zijn in de hier bedoelde zin. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen, volksoplopen en dergelijke'.⁹⁰

Als de actie niet (langer) het karakter heeft van een betoging, is de burgemeester op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd om ten behoeve van de handhaving van de openbare orde het kampement te beëindigen, aldus de Afdeling.⁹¹

In een uitspraak van 8 mei 2002 kent de Afdeling een (semi)permanent demonstratief kampement eveneens weinig grondwettelijke bescherming toe. In die zaak speelt het volgende. Op een bosperceel vlak bij vliegbasis Volkel demonstreren een aantal personen door middel van een vredeskamp tegen de veronderstelde opslag van nucleaire wapens op de vliegbasis. De Stichting Atoomvrijstaat is eigenaar van het bosperceel en staat het kamp toe. Het college van burgemeester en wethouders besluit tot beëindiging van het demonstratieve kampement door middel van een last onder bestuursdwang, omdat de planvoorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan nachtelijk recreatief buitenverblijf niet toestaan. De Afdeling oordeelt als volgt over dit besluit:

'De last betreft gedragingen die in een zodanig verwijderd verband staat, tot de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting zoals beschermd door art. 7 lid 3 Gw en art. 10 EVRM, dat dat recht daardoor niet wordt beperkt. Burgemeester en wethouders hebben uitsluitend besloten het illegaal houden van nachtverblijf te beëindigen en verwijdering te gelasten van de daarbij behorende onderkomens en materialen. Het houden van

90 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, AB 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5.1; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; zie ook *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.

91 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, AB 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 8.

nachtverblijf en het aanwezig hebben van onderkomens en andere materialen en goederen, waartegen de last zich richt, leidt op zichzelf niet tot communicatie over de meningen die appelante wil uiten. Dat een bepaalde gedraging publieke belangstelling wekt, maakt haar niet tot een beschermde meningsuiting. Overigens heeft appellante voldoende andere mogelijkheden om haar opvattingen omtrent de activiteiten op de vliegbasis ter plaatse bekend te maken. De last staat niet in de weg aan het overdag verblijven op het perceel om gedachten of gevoelens te openbaren.’⁹²

Annotatoren Vermeer en Brouwer zijn van mening dat hier, zoals ook in het bezwaar expliciet wordt aangevoerd, meer de specialis van het recht op vrijheid van meningsuiting in het gedrang is, namelijk de door artikel 9 Gw beschermde betogingsvrijheid. Het vredeskamp voldoet immers aan de drie karakterbepalende elementen van een betoging. ‘Aan het demonstratieve karakter van het vredeskamp hoeft men dan ook niet te twijfelen.’ Door het nachtelijk recreatief verblijf te verbieden, wordt de betogingsvrijheid beperkt. Volgens de annotatoren had daarom het Wom-instrumentarium moeten worden toegepast. Omdat de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom in casu niet spelen, is een verbod Wom-technisch gezien niet goed mogelijk, aldus Vermeer en Brouwer.⁹³ Desalniettemin merken de annotatoren vervolgens op:

‘Duidelijk is dat het hier niet gaat om een bewuste beperking van het recht om te betogen. Het is slechts een onbedoeld neveneffect. Hoewel bij de grondwetsherziening van 1983 de leer van de algemene beperkingen werd afgewezen, is er geen reden de verbindendheid te betwisten. Via een redelijke interpretatie of de aan de redelijkheid te ontleen grenzen waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden – de bekende formulering uit de toelichting bij de Grondwet op grond waarvan algemene beperkingen zijn toegestaan – valt het bestaan van dit voorschrift alleszins te rechtvaardigen.’⁹⁴

Loof, Barkhuysen en Gerards kunnen zich in deze opvatting vinden.⁹⁵

92 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, r.o. 2.6.

93 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, AB 2002, 221, m.nt. F.R. Vermeer & J.G. Brouwer.

94 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, AB 2002, 221, m.nt. F.R. Vermeer & J.G. Brouwer.

95 Loof, Barkhuysen & Gerards, 2007, p. 31 en 36.

Annotator Bunschoten vergelijkt de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2002 met twee eerdere uitspraken ten aanzien van demonstratieve tentenkampen. De eerste betreft de uitspraak Roze Front van 27 mei 1982 van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State waarin de rechter overweegt dat het 24 uurstentenkamp in casu ‘meer is dan het voorzien in onderdak van deelnemers aan de onderhavige homomanifestatie. Het is bedoeld om daar bezig te kunnen zijn met akties [...] alsmede om de publieke belangstelling voor de homo-beweging te stimuleren.’ De gemeentelijke kampeerverordening is volgens de rechter niet van toepassing, ‘gelet [...] op de omstandigheid dat het in dit geval om een tentenkamp in het kader van een demonstratie gaat’.⁹⁶

De tweede uitspraak waarmee Bunschoten de Afdelingsuitspraak van 2002 vergelijkt, is van 13 juni 1985 en betreft een antikernwapenkampement bij vliegbasis Soesterberg. Net als in 1982 oordeelt de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State dat dit kampement grondwettelijke bescherming geniet.⁹⁷ Bunschoten vraagt zich af waarom de 24 uurskampementen in de zaken van 1982 en 1985 wel vallen onder de bescherming van de vrijheid van demonstratie respectievelijk meningsuiting en het langdurige kampement in de zaak van 2002 niet. Hij zegt niet te kunnen beoordelen of dit ligt aan de duur van de actie en andere feitelijke omstandigheden of aan een striktere interpretatie van de reikwijdte van de grondrechten. Volgens Bunschoten speelt de veranderde tijdgeest in deze kwestie zeker een rol.⁹⁸

Of een kampement een beschermde uiting is, komt ook aan de orde in een strafzaak tegen een van de demonstranten van het vredeskamp bij de vliegbasis Volkel. De rechter dient in die zaak te oordelen of de demonstrant kan worden veroordeeld op grond van artikel 15 Wet op de openluchtrecreatie. Volgens deze bepaling is het verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten kampeerterreinen waarvoor een vergunning, vrijstelling of ontheffing is verleend. Het Kantongerecht 's-Hertogenbosch spreekt de demonstrant vrij, omdat er geen sprake is van een recreatief nachtverblijf in de letterlijke zin van het woord.

‘Het betreft hier een (vredes-)kamp, dat gebruikt wordt als uitvalbasis om actie te voeren [...] Het kamp wordt derhalve gebruikt als tijdelijke verblijf-

96 Vz. ARvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62, m.nt. J.H. van der Veen; zie ook Schilder, 1989, p. 34.

97 Vz. ARvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710.

98 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, Gst. 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

plaats, waar wordt overnacht, gegeten, overlegd, alsmede akties worden voorbereid. De aanwezigheid van het kamp kan worden beschouwd als één van de aktiemiddelen die worden aangewend om publiciteit te verkrijgen.’⁹⁹

Volgens Bunschoten is daarmee echter niet gezegd dat dit actiemiddel een beschermde uiting is. De rechtbank in hoger beroep komt – impliciet – wel tot die kwalificatie, aldus Bunschoten. De Rechtbank ’s-Hertogenbosch overweegt:

‘Aan de Rechtbank is niet aannemelijk geworden dat de verdachte zijn mening enkel en alleen naar buiten kan brengen op een wijze die noodzakelijkerwijze overtreding van art. 15 Wet op de openluchtrecreatie meebrengt. Nu voor de verdachte voldoende mogelijkheden openstaan om anderszins – dus zonder overtreding van de wet – zijn mening te verkondigen, dient het beroep op de vrijheid van meningsuiting te worden verworpen.’¹⁰⁰

‘Dit is kort door de bocht’, zo meent Bunschoten, nu de rechtbank lijkt te bedoelen dat dit nachtverblijf geen meningsuiting is, omdat er andere uitingswijzen zijn. Ondanks de gebrekkige redenering is het resultaat wel duidelijk: de rechtbank markeert de grens van de uitingsvrijheid. ‘Men kan zich niet bij elke manifestatie-achtige gedraging met een beroep op de vrijheid van meningsuiting onttrekken aan de werking van de wet’, aldus de annotator.¹⁰¹

Het Hof Amsterdam is evenals de Afdeling van mening dat vorm en duur van een actie meespelen bij de vraag of er sprake is van een betoging in de zin van artikel 9 Gw.¹⁰² In een arrest van 21 november 2000 ten aanzien van een tweedaags protest overweegt het Hof:

‘Een betoging kan weliswaar ook elementen van vermaak bevatten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het maken van muziek tijdens de betoging of het opvoeren van sketches door deelnemers aan de betoging om de aandacht van omstanders te trekken. In dat geval vormen de verrichtingen van ver-

99 Ktg. ’s-Hertogenbosch 15 augustus 2001, ECLI:NL:KTGSHE:2001:AB3788.

100 Rb. ’s-Hertogenbosch 6 juni 2002, *NBSTRAF* 2003, 87.

101 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

102 Loof stelt dat het arrest van het Hof Amsterdam en de Afdelingsuitspraak ten aanzien van het vredeskamp bij de vliegbasis Volkel duidelijk maken ‘dat de duur van activiteiten een belangrijke factor kan zijn bij de vraag of het regime van de Wom dan wel een ander regelstelsel van toepassing is’, zie Loof, 2007, paragraaf 4.

maak echter een onderdeel van de betoging. In casu vonden ook verrichtingen van vermaak plaats náást de eigenlijke betoging, zoals muziek bij avond, ontbijt en kinderactiviteiten. Dit gegeven, naast het feit dat de activiteiten een periode van twee dagen besloegen (naar hun aard zijn betogingen in het algemeen van kortere duur), brengt het Hof tot het oordeel dat er behalve van een betoging ook sprake is van een evenement.¹⁰³

Op 25 maart 2015 beslist de Afdeling in twee Occupyzaken. In de ene zaak gaat het om de rechtmatigheid van preventieve beperkingen – een verbod op kamperen en op nachtelijk verblijf tussen 22.00 uur en 6.00 uur – die de burgemeester van Den Haag op grond van artikel 5 Wom stelt ten aanzien van een door Occupy Den Haag aangemelde betoging.¹⁰⁴

In de andere zaak beëindigt de burgemeester van Amsterdam een demonstratief Occupykampement omdat de betogers de door de burgemeester op grond van artikel 6 Wom gegeven aanwijzingen niet opvolgen en omdat het kampement volgens de burgemeester niet langer onlosmakelijk onderdeel is van de demonstratie. Volgens de burgemeester is om die reden de Wet openbare manifestaties niet meer van toepassing en kan het kampement op grond van de APV worden verboden. En voor zover het kampement nog wel als betoging moet worden aangemerkt, nopen volgens hem de doelcriteria van artikel 2 Wom tot de opgelegde beperkingen.¹⁰⁵

In tegenstelling tot haar uitspraak van 27 augustus 2014 oordeelt de Afdeling in deze twee zaken dat de kampementen nog wel degelijk betogingen zijn die vallen onder de reikwijdte van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties. Alleen het tijdsverloop kan het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw niet ontnemen. ‘Bepalend is in hoeverre er nog openbaar gedachten, gevoelens en overtuigingen worden geuit’, aldus de Afdeling.¹⁰⁶ In de kampementen ziet de Afdeling – anders dan de rechtbank – niet slechts de vorm van demonstreren, maar betogingen als zodanig in grondwettelijke zin. De beperking van de betoging – een verbod op een bepaalde uitingsvorm – merkt de Afdeling daarom aan als een verbod op de betoging. In het geval van Occupy Den Haag acht de Afdeling het preventieve verbod niet gerechtvaardigd, omdat minder vergaande maatregelen ook zouden volstaan.

¹⁰³ Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105, r.o. 5.5.

¹⁰⁴ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

¹⁰⁵ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

¹⁰⁶ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.1.

De beëindiging van het kampement van Occupy Amsterdam is volgens de Afdeling wel gerechtvaardigd. De betogers hielden zich niet aan de door de burgemeester gegeven aanwijzingen in de zin van artikel 6 Wom en daarom mocht de burgemeester op grond van artikel 7 aanhef en onder b Wom overgaan tot beëindiging van het kampement. Opmerkelijk is dat de Afdeling de doelcriteria van artikel 2 Wom daar niet bij betreft. De beëindigingsbevoegdheid ex artikel 7 Wom dient immers in verbinding met artikel 2 Wom te worden gelezen. Het enkele niet-volgen van een aanwijzing kan een beëindiging niet rechtvaardigen.¹⁰⁷

4.4.3 Doelcriteria

Omdat demonstratieve tentenkampen in beginsel onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw vallen, is het regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing. De burgemeester mag ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen voorschriften en beperkingen stellen of een verbod opleggen (artikel 5 Wom), aanwijzingen geven (artikel 6 Wom) en de opdracht geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan (artikel 7 Wom). Van deze bevoegdheden mag hij op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom alleen gebruikmaken in het kader van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Ingevolge artikel 5 lid 2 aanhef en onder c alsmede artikel 7 aanhef en onder c Wom geldt voor een verbod of een beëindiging een strenge eis: zij kunnen enkel worden gegeven indien een van de in artikel 2 Wom genoemde belangen dat vordert. Dit noodzakelijkheidsvereiste vormt een strenger criterium dan het criterium voor beperkingen die geen verbod of beëindiging inhouden.¹⁰⁸

In het artikel 'Permanente Occupy-kampementen een blijvend probleem?' van juni 2012 concluderen wij aan de hand van een analyse van drie uitspraken van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag 'dat het op grond van de Wet openbare manifestaties moeilijk dan wel onmogelijk is om Occupy-kampementen te beperken respectievelijk te verbieden'.¹⁰⁹ De voorzieningen-

¹⁰⁷ Zie daarover uitgebreider punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198.

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2.

rechter oordeelt in de drie uitspraken van begin 2012 het merendeel van de door de burgemeester opgelegde beperkingen in strijd met de doelcriteria van artikel 2 Wom.¹¹⁰

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de rechtspraak sindsdien minder coulant is geworden ten aanzien van de demonstratieve tentenkampen, door de doelcriteria van artikel 2 Wom – met name de bescherming van de gezondheid en de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden – steeds extensiever uit te leggen.¹¹¹

Bescherming van de gezondheid

De Haagse voorzieningenrechter oordeelt in een uitspraak van 29 januari 2012 dat de burgemeester het Occupykampement mag beperken op grond van de bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf. De demonstranten mogen vanwege de winterse weersomstandigheden niet in het kampement overnachten; tussen 22.00 uur en 8.00 uur dienen zij het kampement te verlaten. ‘Gezien het karakter van de manifestatie, het permanent bezet houden van een voor het publiek toegankelijke plaats door middel van het opzetten van een kampement’, hoeft het kampement niet dagelijks te worden opgebroken van de rechter. Een beperkte bewaking van twee personen gedurende de nachtelijke uren is toegestaan om te voorkomen dat het kampement onbeheerd wordt achtergelaten.¹¹²

Andere rechters gaan nog verder door betogingen in de vorm van semipermanente kampementen niet alleen te beperken, maar te verbieden of te beëindigen ter bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf. In dat verband worden genoemd: gebrek aan sanitaire voorzieningen, niet naleven van brandveiligheids-, hygiëne- en voedselvoorschriften, brandveiligheids-

109 Roorda, 2012, p. 1721-1722. Leenknecht is een zelfde mening toegedaan: ‘Het beëindigen [...] met gebruikmaking van het instrumentarium van de Wom blijkt zeer lastig, omdat de tijdsduur van de acties in het kader daarvan geen grond zijn’, zie Leenknecht, 2014.

110 Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842; Rb. Den Haag (vzr.) 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164; Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402.

111 Zie ook punten 1 en 4 van de annotatie van B. Roorda onder Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021.

112 Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842, r.o. 4.3.

risico's, ontbreken van stromend (warm) water, aantrekken van ongedierte en een groot risico op uitbreken van maag-darminfecties.¹¹³

In drie vergelijkbare uitspraken van de Rechtbank Den Haag – alle drie van 23 januari 2014 – betogen gemachtigden van uitgeprocedeerde asielzoekers dat de bescherming van de gezondheid geen betrekking heeft op de gezondheid van de demonstranten zelf. In de eerste plaats is het volgens hen zo vanzelfsprekend dat het doelcriterium alleen ziet op de bescherming van derden, dat het in de memorie van toelichting op de grondwetsherziening van 1983 niet uitvoerig aan de orde is gesteld. De rechtbank vindt het argument niet overtuigend. 'Evenzogoed kan immers het tegendeel worden betoogd.'¹¹⁴

In de tweede plaats moet de term 'gezondheid' ex artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom gelezen worden als 'volksgezondheid', omdat volgens artikel 19 van IVBPR een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting mogelijk is in het belang van de volksgezondheid. 'Volksgezondheid' zou niet (ook) de gezondheid van de demonstranten omvatten. In tegenstelling tot eiser 'ziet de rechtbank in de grote reikwijdte van het begrip volksgezondheid juist een aanknopingspunt voor de lezing dat het belang van de volksgezondheid mede de gezondheid van betogers omvat'.¹¹⁵

Ook de Afdeling is van mening dat de gezondheid niet slechts ziet op de gezondheid van anderen dan de betogers. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 9 van de Gw, waarin het bestrijden van een epidemie slechts als voorbeeld wordt genoemd, kan volgens de Afdeling niet geconcludeerd worden dat dit anders zou zijn.¹¹⁶

113 Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.3 en 5.5; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.4; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.1. en 5.4.3; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.1-6.3.5; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 25-30; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 23-29 en 33-36.

114 Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.1; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 27; Rb. Den Haag 23 januari, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 25.

115 Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 28; Rb. Den Haag 23 januari, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 26.

116 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2, zie ook punt 5 van de annotatie.

Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

In de beginfase van de Occupykampementen oordeelen voorzieningenrechters in Den Haag, Rotterdam en Utrecht dat (semi)permanente kampementen niet met een beroep op het doelcriterium ‘voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden’ (volledig) verboden mogen worden. Het feit dat zich enkele incidenten in en rondom het kamp hebben voorgedaan, verandert dat oordeel niet.¹¹⁷ Volgens de Utrechtse voorzieningenrechter is een verbod pas gerechtvaardigd indien er sprake is van een niet-aflatende stroom incidenten rondom het tentenkamp die uitstijgen boven de te verwachten overlast en hinder van het (nacht)leven in de binnenstad.¹¹⁸

In september 2012 geven leden van de Occupybeweging bij de burgemeester van de gemeente Den Haag te kennen dat zij op het Malieveld willen demonstreren door middel van permanente demonstraties. De burgemeester stelt beperkingen aan de demonstraties ter voorkoming van wanordelijkheden: tijdens de nachtelijke uren geldt een demonstratieverbod en het opzetten van tenten en bouwwerken is verboden. De voorzieningenrechter oordeelt op 11 september 2012 de beperkingen niet gerechtvaardigd en treft een voorlopige voorziening, door de aanwezigheid van verwarming, kookgelegenheden en doorzichtige tentwanden te vereisen. Bovendien draagt hij de demonstranten op zorg te dragen voor een vast aanspreekpunt dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken.¹¹⁹

Kort daarop geven uitgeprocedeerde asielzoekers bij de Haagse burgemeester kennis van een te houden demonstratief tentenkamp op de Koekamp. De burgemeester stelt dat alleen niet-afgesloten tenten zijn toegestaan. Na onenigheid tussen de partijen over wat hieronder verstaan moet worden, oordeelt de voorzieningenrechter op 26 september 2012 dat iedere tent twee open en/of transparante wanden moet hebben, dat die twee wanden aan elkaar moeten grenzen en dus niet evenwijdig aan elkaar mogen liggen, en dat de tenten van zonsondergang tot zonsopgang aan de binnenkant moeten worden verlicht. Het slechts toestaan van partytenten zonder zijwanden – wat de burgemeester voor ogen stond – gaat volgens de rechter te ver. Met een verwijzing naar de uitspraak van 11 september 2012 stelt de rechter:

¹¹⁷ Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, r.o. 4 en 6.2; Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006, r.o. 8-9; Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 10-13.

¹¹⁸ Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 11.

¹¹⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.4-5.7.

‘dat als gevolg van het permanente karakter van de manifestatie de deelnemers gebruik moeten kunnen maken van middelen om zich (enigszins) tegen de weerselementen te kunnen beschermen. Indien alleen geheel open partytenten zouden mogen worden gebruikt, wordt hierop een inbreuk gemaakt die niet in verhouding staat tot de daardoor behaalde winst op het gebied van toezicht en de bescherming van de openbare orde.’¹²⁰

Met andere woorden: het karakter van de demonstratie verplicht de burgemeester om de demonstratievorm – een kampement – toe te staan. Waarom de rechter in zijn oordeel spreekt over ‘toezicht en de bescherming van de openbare orde’, en nergens over het restrictievere doelcriterium ‘bescherming of voorkoming van wanordelijkheden’ of over een van de andere twee doelcriteria van artikel 2 Wom is ons niet duidelijk.

De demonstranten in Den Haag blijken zich niet te houden aan de afspraken, beperkingen en uitspraken van de voorzieningenrechter, waarna de burgemeester op 6 december besluit het kampement te beëindigen. Bovendien verbiedt hij slapen/overnachten in de openbare ruimte en staat hij demonstreren vanaf die datum alleen toe tussen 6.00 uur en 22.00 uur.¹²¹

De voorzieningenrechter oordeelt dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat er vrees voor wanordelijkheden bestaat nu de demonstranten zich niet houden aan afspraken en eisen ten aanzien van transparante tentzijden, verlichting in de tenten en de aanwezigheid van een verantwoordelijk aanspreekpunt. Verder houden demonstranten zich niet aan brandweervoorschriften, weigeren zij toezichthouders van politie en gemeente de toegang tot de tenten en is het aantal demonstranten en slaappleaatsen aanzienlijk toegenomen.¹²²

Sinds 25 september 2012 voeren uitgeprocedeerde asielzoekers ook in de gemeente Amsterdam actie door middel van een demonstratief tentenkamp. Op 4 oktober 2012 heeft de burgemeester bij brief te kennen gegeven geen aanleiding te zien om het tentenkamp te verbieden. Wel verbindt hij voorwaarden aan de actie, die betrekking hebben op de hygiëne, sanitaire voorschriften en brandveiligheid. Op 16 november besluit de burgemeester dat het tenten-

120 Rb. Den Haag (vzr.) 26 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX8417, r.o. 6.

121 Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 2.1-2.2.

122 Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.4.

kamp eind november moet worden beëindigd. De demonstranten zouden zich niet aan de voorwaarden houden. Bovendien, zo stelt de Amsterdamse burgemeester, zijn de betrokken instanties onder meer vanwege de duur van de demonstratie steeds minder goed in staat de demonstranten van hulp te voorzien en wordt er een onevenredig beslag op de hulpinstanties gelegd.¹²³

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt het besluit rechtmatig. Vanwege de incidenten rondom het kampement – veroorzaakt door derden en niet door de demonstranten zelf – en de overlast die buurtbewoners ervaren, heeft de burgemeester redelijkerwijs kunnen oordelen dat er sprake is van vrees voor wanordelijkheden. En de rechter vervolgt:

‘Daarbij komt nog dat door de groei van het tentenkamp en het aantal weken dat de demonstratie duurt, het beslag op de toezichthoudende instanties zoals de politie, het stadsdeel, de brandweer en de GGD toeneemt. De grens aan wat zij kunnen bieden is eveneens bereikt.’¹²⁴

Mede gelet op de inspanningen van de burgemeester in zijn zoektocht naar oplossingen voor de uitgeprocedeerde asielzoekers, zoals bed-bad-broodvoorzieningen en begeleiding en contact over hun individuele asielsdossier, is beëindiging van het tentenkamp volgens de rechter een proportioneel middel ter voorkoming van wanordelijkheden en bescherming van de gezondheid.¹²⁵

Opmerkelijk is de overweging van de voorzieningenrechter dat nu de burgemeester in redelijkheid heeft besloten tot beëindiging, het kampement in strijd is met het plaatselijke (wild)kampeerverbod.

Op 23 januari 2014 wijst de Rechtbank Den Haag vonnis in vijf verschillende zaken ten aanzien van demonstratieve tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers. Bij twee zaken oordeelt de rechter het beroep niet ontvankelijk vanwege het ontbreken van een procesbelang. In het eerste geval was de specifieke datum waarop het tentenkamp zou plaatsvinden – ten tijde van een Kamerdebat over de uitgeprocedeerdeasielzoekersproblematiek – reeds verlo-

123 Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 2.1-2.3 en 3.1, zie ook punt 4 van de annotatie van Roorda onder Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021.

124 Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.4.

125 Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.5.

126 Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1134, r.o. 5-9.

pen.¹²⁶ In het tweede geval kan volgens de rechtbank niet worden vastgesteld dat deze specifieke actievoerders een concrete, nog steeds actuele, problematiek aan de kaak stellen.¹²⁷

De oordelen in de drie zaken die de Rechtbank Den Haag wel ontvankelijk verklaarde, onder meer omdat deze acties wel een concrete en actuele problematiek aan de kaak stellen, vertonen wat betreft opbouw en inhoud veel overeenkomsten. Allereerst overweegt de rechter met een beroep op de memorie van toelichting bij artikel 2 Wom dat de inhoud van het doelcriterium bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden ‘tot op zekere hoogte beïnvloed wordt door de context waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast’. De grammaticale interpretatiemethode waarop de uitgeprocedeerde asielzoekers zich beroepen – volgens de *Van Dale* en het normale spraakgebruik zou het moeten gaan om rellen, opstootjes, vernielingen en/of het gebruik van geweld – is volgens de rechter te beperkt.¹²⁸ Vervolgens overweegt de rechter:

‘Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder terecht geconcludeerd dat als een kampement en het beslag op de openbare ruimte langer voortduurt, daarmee de grens van de nog te accepteren wanordelijkheden eerder in zicht komt. Verweerder is er daarbij terecht van uitgegaan dat een betoging van lange (zelfs onbepaalde) duur steeds meer gaat vergen van de betogers. Ook heeft verweerder terecht geconcludeerd dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen. De rechtbank wijst in dat verband op de uitspraak van deze rechtbank van 13 februari 2013 (LJN: BZ2608) waarin met betrekking tot het doorlopende kampement van Occupy Den Haag op het Malieveld was geoordeeld dat het gesloten karakter van het kampement, het nachtelijk verblijf en de hoeveelheid tenten, bouwsels en andere attributen die in het kamp waren verzameld, risico’s in zich bergen voor incidenten en wanordelijkheden. De rechtbank onderschrijft dit oordeel.’¹²⁹

127 Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:789, r.o. 5-12.

128 Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.2.1; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 19-21; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 17-19.

129 Rb. Den Haag 23 januari 2014 SGR 13/1534, r.o. 6.2.3; in de andere uitspraken overweegt de rechter hetzelfde in min of meer dezelfde bewoordingen, zie Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 22-23; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 20-21.

In een van de drie uitspraken voegt de rechter daaraan nog toe:

‘Verder heeft verweerder kunnen concluderen dat de betoging van WBHDH in de vorm van een doorlopend kampement zonder einddatum op een centrale locatie in Den Haag de vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden met zich meebracht. Dit klemte te meer, nu die inschatting van verweerder in de bezwaarfase bewaarheid is geworden.’¹³⁰

In de andere twee uitspraken gaat de Rechtbank Den Haag uitgebreider in op de vraag of de burgemeester terecht heeft geconcludeerd dat de feitelijke situatie in het kampement op de Koekamp vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden met zich meebrengt. De rechter beantwoordt deze vraag bevestigend. Hij baseert zich daarbij op de adviezen van de brandweer alsmede de bevindingen en conclusies van de gemeente Den Haag en de politie Haaglanden, waaruit blijkt dat de demonstranten zich niet houden aan de door de voorzieningenrechter gegeven instructies ten aanzien van de tenten en de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt.¹³¹

Ten aanzien van de beëindiging van een Occupykampement op het Beursplein te Amsterdam oordeelt de Rechtbank Amsterdam op 24 januari 2014 op vergelijkbare wijze. De beëindiging vindt zijn rechtvaardiging volgens de rechter met name in het niet naleven van door de brandweer gegeven aanwijzingen en door de burgemeester gestelde voorwaarden.¹³² Ook in dit geval heeft het permanente karakter van de actie gevolgen voor de vraag of een beperking is toegestaan:

‘De rechtbank overweegt dat verweerder zich heeft ingespannen om de betoging in de door Occupy gewenste vorm zo lang mogelijk toe te laten. Verweerder heeft een belangenafweging gemaakt tussen het grondwettelijke recht op betoging van eisers en de overlast die hun aanwezigheid op het Beursplein voor de overige stadsbewoners veroorzaakte. De omwonenden en andere gebruikers van het Beursplein hebben gelet op het grondwettelijke recht van eisers op betoging wel enige overlast te dulden van een betoging in de door Occupy gekozen opzet, maar het

¹³⁰ Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.2.2.

¹³¹ Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 31-34; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 29-32.

¹³² Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.2.

recht van eisers gaat niet zo ver dat eisers tot in lengte van dagen een openbaar plein mogen bezetten met de daarbij komende overlast.’¹³³

4.4.4 Kernrecht en verspreidingsrecht

Naar aanleiding van drie uitspraken van de Rechtbank Den Haag trekken wij halverwege 2012 de conclusie dat het op grond van de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw zoals overgenomen in de Wom moeilijk dan wel onmogelijk is om Occupykampementen te beperken of te verbieden.¹³⁴ Wij schrijven dat demonstratieve tentenkampen wellicht beperkt dan wel verboden kunnen worden door in aansluiting met de leer van het connexe recht de demonstratievorm in meer of mindere mate te abstraheren van het demonstratierecht.¹³⁵

Verschillende rechters oordelen sindsdien met een beroep op deze leer beperkingen en verboden van demonstratieve tentenkampen gerechtvaardigd. Voordat wij ingaan op deze rechterlijke uitspraken, zetten wij hieronder eerst de leer van het connexe recht uiteen.

De leer van het kernrecht en het daaraan connexe verspreidingsrecht is door de Hoge Raad ontwikkeld in het APV Tilburg-arrest van 1950. In dit arrest maakt de Hoge Raad ten aanzien van de vrijheid van drukpers ex artikel 7 Gw onderscheid tussen enerzijds het kernrecht, dat is het recht om gedachten en gevoelens neer te leggen in drukwerk, en anderzijds het daaraan connexe verspreidingsrecht, dat is het recht om het drukwerk in het openbaar aan het publiek bekend te maken door middel van een verspreidingsmiddel.¹³⁶ In het Nuth-arrest van 1953 oordeelt de Hoge Raad dat het verspreidingsrecht verdergaand mag worden beperkt dan het kernrecht, met dien verstande dat beperkingen van het verspreidingsmiddel nooit zover mogen gaan dat zij neerkomen op een algeheel verbod. Met andere woorden: van het verspreidingsrecht moet een gebruik van enige betekenis overblijven.¹³⁷

¹³³ Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.4.

¹³⁴ Zie punten 7 en 12-14 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332; Roorda, 2012, p. 1722-1723.

¹³⁵ Zie punten 12-14 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332; Roorda, 2012, p. 1722-1723.

¹³⁶ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

¹³⁷ HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, NJ 1953, 389, m.nt. B.V.A. Röling.

In zijn annotatie onder het Nuth-arrest stelt Rölöing dat de omvang van de plaats, de omvang van de tijd en de aard van het middel beslissend zullen zijn voor het antwoord op de vraag of, al dan niet, gebruik van enige betekenis is overgelaten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt in een uitspraak van 1996 aan te nemen dat de leer van het connexe recht ook van toepassing is op het recht tot betogen ex artikel 9 Gw door een onderscheid te maken tussen enerzijds het recht op belijden en betogen als kernrecht en anderzijds het daaraan connexe en ondergeschikte recht op geluidsversterking.¹³⁸

In hun annotaties onder deze uitspraak opperen zowel Brederveld als Hofman dat het wellicht beter zou zijn geweest als de Afdeling ten aanzien van het recht tot betogen een meer algemeen connex verspreidingsrecht had geïntroduceerd in plaats van alleen het recht op geluidsversterking als connex recht te erkennen. Het is volgens Hofman ‘te hopen dat het in de jurisprudentie niet bij deze ene zwaluw zal blijven’.¹³⁹

Bij deze ene zwaluw is het niet gebleven. In recente rechtspraak zijn het meedragen van fakkels en het (wild)kamperen bij demonstraties als zelfstandige verspreidingsmiddelen (connexe verspreidingsrechten) aangemerkt.¹⁴⁰

Een beperking van het kernrecht – in casu het recht tot betogen – is op grond van artikel 9 lid 1 en 2 Gw aan strikte voorwaarden gebonden. Een beperking van het connexe verspreidingsrecht hoeft volgens de Afdelingsuitspraak van 1996 aan minder strikte voorwaarden te voldoen. Een gemeentelijke verordening zou in beginsel al de grondslag kunnen bieden voor een beperking, zolang de beperking maar voldoet aan drie voorwaarden: (1) de beperking houdt geen verband met de inhoud van de demonstratie, (2) de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop

138 ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

139 Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, Gst. 1996-7026, 2 en punt 6 van de noot van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179; zie ook Loof, die betoogt dat er bij het recht tot betogen een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds het kernrecht en anderzijds het connexe verspreidingsrecht, Loof, 2007, paragraaf 5.

140 Ten aanzien van het meedragen van fakkels zie Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462. Ten aanzien van het kamperen zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6 en punt 8 van de annotatie; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is en (3) een beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft. Deze laatste voorwaarde wordt ook wel het Nuth-criterium genoemd.¹⁴¹

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag is met zijn uitspraak van 12 december 2012 de eerste rechter die het door een kampement bezetten van een plaats in de openbare ruimte aanmerkt als een connex verspreidingsrecht. Hij oordeelt dat de bevolen beëindiging van het tentenkamp van uitgeprocedeerde asielzoekers niet de kern raakt van het betogingsrecht. ‘Daarbij komt dat verweerder geruime tijd aan verzoeker en andere manifestanten heeft toegestaan hun standpunt te doen ondersteunen door een tentenkamp gedurende 24 uur per dag.’ De beperking van het connexe verspreidingsrecht voldoet aan de criteria die voor een dergelijke beperking gelden, aldus de rechter.¹⁴²

Ook andere rechters zien het kamperen als zelfstandig verspreidingsmiddel, als connex recht. Zo oordeelt de Rechtbank Den Haag op 13 februari 2013 dat een beëindiging van een Occupykampement een gerechtvaardigde beperking vormt van het connexe recht.¹⁴³ Net als in december 2012 laat de opgelegde beperking geen ruimte van enige betekenis over voor het connexe recht. ‘Het demonstreren door middel van een kampement wordt immers – ten onrechte – categorisch verboden’, aldus Brouwer en Schilder in hun commentaar bij deze uitspraak.¹⁴⁴

Vermeldenswaardig is het standpunt van de eisers in deze Occupyzaak. Volgens hen is de gekozen demonstratievorm op zichzelf een wezenskenmerk van de Occupybeweging en daarmee van hun manifestatie. De rechtbank geeft er geen blijk van of zij het eens is met het standpunt van de eisers. Zij stelt slechts dat het bestempelen van de gekozen vorm als wezenlijk kenmerk van de manifestatie niet betekent dat die vorm ‘daarmee tot de kern van het recht tot betogen gaat behoren en daarmee aan minder vergaande beperkingen dan het connexe recht zou kunnen worden onderworpen’.¹⁴⁵

141 ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

142 Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021, m.nt. B. Roorda, r.o. 5.4.5.

143 Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

144 Zie punt 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

145 Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

Op 18 december 2013 laat de Rechtbank Den Haag opnieuw een besluit, inhoudende een kampeerverbod voor een aangekondigde Occupydemonstratie, in stand met een beroep op de leer van het connexe recht, zonder nader in te gaan op de voorwaarde dat er gebruik van enige betekenis moet overblijven.¹⁴⁶

Dit laatste doet de Haagse rechtbank wel in twee uitspraken van 23 januari 2014 ten aanzien van tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers. In de ene zaak staat het besluit tot verbod van een aangekondigd tentenkamp ter discussie, in de andere zaak het besluit tot beëindiging van een reeds bestaand tentenkamp. De Rechtbank Den Haag oordeelt in beide zaken als volgt: door het verbod respectievelijk de beëindiging is geen gebruik van betekenis overgebleven van het door de uitgeprocedeerde asielzoekers gekozen verspreidingsmiddel, het connexe recht. De vrees voor wanordelijkheden en de gezondheid noopten hiertoe. Het kernrecht tot openbaren is evenwel overeind gebleven. Bovendien stond het de uitgeprocedeerde asielzoekers met inachtneming van de opgelegde beperkingen vrij om de boodschap op een andere wijze te verspreiden dan door middel van een kampement.¹⁴⁷

De overweging dat de vrees voor wanordelijkheden en de gezondheid – twee van de doelcriteria van artikel 2 Wom – tot het besluit noopten, is opmerkelijk volgens Brouwer en Schilder. Als dat het geval is, dan vindt een beperking in de vorm van een verbod dan wel een beëindiging van een tentenkamp haar rechtvaardiging in de artikelen 5-7 Wom. Toepassing van de leer van het connexe recht is dan overbodig.¹⁴⁸

Leden van Occupy Den Haag tekenen hoger beroep aan tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 13 februari 2013 en betogen bij de Afdeling dat de rechtbank ten onrechte het kampement heeft gekwalificeerd als een aan het betogingsrecht connex recht. De gekozen demonstratievorm moet volgens hen worden gezien als een zelfstandige wijze van meningsuiting, omdat de gekozen vorm onlosmakelijk is verbonden met het doel van de manifestatie. De Afdeling gaat niet in op de leer van het kernrecht. Zij oordeelt in haar uitspraak van 27 augustus 2014 enkel dat het kampement niet langer het karakter van een

¹⁴⁶ Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3.

¹⁴⁷ Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

¹⁴⁸ Zie punt 7 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

betoging heeft en zodoende buiten het regime van de Wet openbare manifestaties om kan worden verboden.¹⁴⁹

Ook tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 18 december 2013 tekenen leden van Occupy Den Haag beroep aan en wederom betogen zij dat de rechtbank geen onderscheid had mogen maken tussen het kernrecht en het connexe recht. De grondwetgever zou dit onderscheid uitdrukkelijk hebben afgewezen. En mocht dit onderscheid al bestaan, dan is het kampement niet de vorm van de betoging, maar de meningsuiting zelf, aangezien het kampement van essentieel belang is voor de betoging, zo stellen zij. De Afdeling gaat ook in deze zaak niet in op de leer van het kernrecht. Wel lijkt zij aan te nemen dat het kampement de meningsuiting zelf is en niet slechts de vorm, aangezien zij een verbod op het kampement aanmerkt als een verbod op de betoging.¹⁵⁰

4.5 Samenvatting

Het recht tot betogen ex artikel 9 Gw kan op grond van de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ worden beperkt door een wet in formele zin. Herinvoering van een formeel-wettelijk kampeerverbod zoals ons recht tot 2008 kende, biedt wellicht voldoende grond om (semi)permanente demonstratieve kampementen te beperken of zelfs te verbieden.

Artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom biedt de lokale overheid geen ruimte om dergelijke demonstraties te beperken of te verbieden vanwege hun vorm dan wel duur. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bood die bevoegdheid wel, maar om onduidelijke redenen is die mogelijkheid komen te vervallen.

In lijn met de Wet openbare manifestaties oordelen rechters begin 2012 nog dat burgemeesters demonstratieve tentenkampen moeten dulden en dat het tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of een beperking dan wel verbod kan worden opgelegd. In de loop van de tijd neemt de rechtspraak echter een steeds minder coulante houding aan ten opzichte van de demonstranten. Rechtbanken en zelfs de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordelen dat beperkingen en verboden mogen worden opgelegd op grond van reguliere (APV-)bepalingen omdat de tentenkampen na verloop van tijd en vanwege het op de achtergrond raken van de gemeenschappelijke menings-

149 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, AB 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5-5.3.

150 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3-3.2, zie ook punt 2 van de annotatie; zie ook ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.

uiting niet (langer) het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw hebben. Verder lijken rechters de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom verder op te rekken. De gezondheid van de demonstranten zelf zou een beperking kunnen rechtvaardigen. Bovendien overwegen rechters ‘dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanorde-lijkheid in zich bergen’.

In de literatuur wordt regelmatig betoogd dat de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht uitkomst kan bieden in de problematiek rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen. Ook rechters achten met een beroep op deze leer beperkingen en verboden van deze demonstraties gerechtvaardigd, zonder zich overigens strikt te houden aan de voorwaarden die de Afdeling in 1996 stelde aan een beperking van het connexe recht. In de hogerberoepszaken kiest de Afdeling echter voor een andere weg.

Aanpak belastende betogingsvormen in het Duitse recht

5.1 Inleiding

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: allereerst introduceren wij in §5.2 het Versammlungsrecht. Vervolgens gaan wij in §5.3 en §5.4 in op de ruimte die artikel 8 van de Duitse Grundgesetz, de Versammlungsgesetze van de federatie en de deelstaten bieden om tentenkampen in de vorm van demonstratieve tentenkampen te beperken dan wel te verbieden. In §5.5 analyseren wij de wijze waarop Duitse rechters de afgelopen jaren over Occupykampementen oordelen. Tot slot behandelen wij in §5.6 de Duitse literatuur ten aanzien van dit onderwerp.

5.2 Versammlungsrecht

Onder de term ‘Versammlungsrecht’ kunnen twee verschillende zaken worden verstaan. In de eerste plaats het rechtsgebied dat het houden van bijeenkomsten en demonstraties regelt. In de tweede plaats het grondrecht op het houden van bijeenkomsten en demonstraties. Om verwarring te voorkomen zullen wij de term ‘Versammlungsrecht’ slechts gebruiken in de betekenis van het rechtsgebied. Het grondrecht zullen wij aanduiden als ‘Versammlungsfreiheit’.

De *Versammlungsfreiheit* is als grondrecht opgenomen in artikel 8 van de Duitse Grundgesetz (GG):

- ‘(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
- (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.’

Artikel 8 lid 2 GG is uitgewerkt in de federale demonstratiewet Gesetz über Versammlungen und Aufzüge van 1953, ook wel de Versammlungsgesetz (VersG) genoemd. In artikel 1 lid 1 VersG is de Versammlungsfreiheit als volgt geformuleerd:

‘Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.’

Tezamen waarborgen artikel 8 lid 1 GG en artikel 1 lid 1 VersG niet alleen de vrijheid om een bijeenkomst, ‘Versammlung, te beleggen, maar ook de vrijheid om een ‘Demonstration’ te houden. Kniesel formuleert dit als volgt: ‘Die Versammlungsfreiheit schließt die Demonstrationsfreiheit ein.’¹⁵¹

Als gevolg van een grondwetswijziging in 2006 is de competentie om voorschriften te geven over het Versammlungsrecht overgedragen van de federale wetgever naar de deelstatelijke wetgevers. Die mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Zolang een deelstaat geen gebruikmaakt van deze bevoegdheid, geldt op grond van artikel 125a lid 1 GG de federale Versammlungsgesetz van 1953.¹⁵²

5.3 Artikel 8 Grundgesetz

Artikel 8 lid 1 GG biedt alle Duitsers het recht om zich ‘friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. Het Bundesverfassungsgericht legt het vreedzaamheidsvereiste van lid 1 restrictief uit, in de context van het wapenverbod. Het moet gaan om gevaarlijke handelingen zoals gewelddadigheden tegen personen en zaken, waaraan meer dan slechts een minderheid van het aantal demonstranten zich schuldig maakt of dreigt te maken.¹⁵³

‘Steht kollektive Unfriedlichkeit nicht zu befürchten, ist also nicht damit zu rechnen, daß eine Demonstration im Ganzen einen gewälttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt (...) oder daß der Veranstalter oder sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben (...) oder zumindest billigen, dann muß für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne andere Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen.’¹⁵⁴

151 Kniesel, 2000; zie ook BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

152 Meer hierover in §5.5.

153 BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (2400) (Brokdorf); BVerfG 26 oktober 2004, NVwZ 2005, 80; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 73-76.

Alleen in uitzonderlijke omstandigheden vervalt de Versammlungsfreiheit voor alle demonstranten:

‘Nur wenn ein Einschreiten gegen die einzelnen gewalttätigen Teilnehmer nicht möglich ist, keinen Erfolg verspricht oder sich die friedlich verhaltenden Versammlungsteilnehmer mit den Gewalttätigkeiten identifizieren, kann entsprechend dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG und unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegen die ganze Versammlung vorgegangen werden (Verbot, Auflösung etc.).’¹⁵⁵

Een nog striktere toets geldt indien er slechts sprake is van een dreigende ‘Unfriedlichkeit’:

‘Von einer unfriedlichen Versammlung kann nur ausgegangen werden, wenn nach sachgerechter Prognose der zuständigen Behörde ernsthaft und unmittelbar damit zu rechnen ist, dass zumindest ein Teil der Versammlungsteilnehmer im Rahmen der Versammlung Straftaten begehen und dies vom Veranstalter oder seinem Anhang zumindest gebilligt wird.’¹⁵⁶

Een demonstratie in de vorm van een menselijke blokkade is in beginsel niet ‘unfriedlich’, ook niet als de deelnemers zich aan elkaar of aan zaken vastketenen.¹⁵⁷ Schmidt betoogt dat de ‘Friedlichkeit’ en ook de ‘Grad der Behinderung’ dan misschien wel ver te zoeken zijn.¹⁵⁸ Het gooien met voorwerpen kan toegestaan zijn indien het gaat om zachte voorwerpen zoals eieren en tomaten. Het gooien van harde voorwerpen, bijvoorbeeld bierflesjes en stenen, is daarentegen niet toegestaan.

De niet-vreedzaamheid van een demonstratie kan ook samenhangen met het doel van de demonstratie. Zo ontbeert een demonstratie met de omverwerping van de staat ten doel grondwettelijke bescherming. Artikel 18 GG bepaalt:

154 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

155 Schmidt, 2010, p. 385.

156 Jahn, 2001, p. 174.

157 BVerfG 11 november 1986, *BVerfGE* 73, 206 (Sitzblockaden I); BVerfG 1 december 1992, *NStZ* 1993, 190; BVerfG 10 januari 1995, *NJW* 1995, 1141 (Sitzblockaden II); BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III); BVerfG 7 maart 2011, *NJW* 2011, 3020.

158 Schmidt, 2010, p. 384.

‘Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere (...) die Versammlungsfreiheit (Artikel 8) (...) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.’

Als een demonstratie enkel en alleen ten doel heeft een andere demonstratie te verstoren, dan is zij niet-vreedzaam en ontbeert zij de bescherming van artikel 8 GG.¹⁵⁹ Een ‘Gegendemonstration’ valt onder het beschermingsbereik van de Versammlungsfreiheit, zolang de tegendemonstratie maar ‘friedlich’ is. De aanwezigheid van een niet-vreedzame tegendemonstratie vormt onvoldoende grond om de primaire demonstratie te verbieden, tenzij er sprake is van een politionele noodtoestand.¹⁶⁰

De Occupykampementen die de afgelopen jaren ook in Duitsland onder meer vanwege hun permanente karakter voor overlast zorgen, zijn doorgaans vreedzaam: van gewelddadige gedragingen tegenover personen of zaken is geen sprake en ook de vorm en het doel zijn niet ‘unfriedlich’. Bieden de federale en deelstatelijke demonstratiewetten misschien meer soelaas voor een beperking dan wel een verbod van dergelijke demonstratieve tentenkampen?

5.4 Versammlungsgesetze

5.4.1 Federale Versammlungsgesetz

Volgens artikel 8 lid 2 Grundgesetz kunnen ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ bij of krachtens de wet worden beperkt. Er geldt op grond van artikel 8 lid 2 GG in beginsel dus een ongeclausuleerde ‘Versammlungsfreiheit’ voor ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’.

De Versammlungsgesetz – de uitwerking van artikel 8 lid 2 GG – heeft op grond van artikel 1 lid 1 VersG alleen betrekking op ‘öffentliche Versammlungen’. Opmerkelijk detail is dat de Versammlungsgesetz in hoofdstuk 2 speciaal

¹⁵⁹ Schmidt, 2010, p. 385.

¹⁶⁰ BVerfG 12 mei 2010, JuS 2010, 938; zie ook Schenke, 2009, p. 204.

aandacht schenkt aan ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’, terwijl de Versammlungsgesetz nota bene een uitwerking is van artikel 8 lid 2 GG, het wetvoorbehoud dat slechts betrekking heeft op ‘Versammlungen unter freiem Himmel’.

Het Duitse demonstratierecht onderscheidt op grond van artikel 8 lid 2 GG in combinatie met de Versammlungsgesetz vier verschillende soorten ‘Versammlungen’: (1) ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’; (2) ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’; (3) ‘nichtöffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’ en (4) ‘nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’. Het onderscheid is van belang, aangezien bij de verschillende soorten ‘Versammlungen’ ook verschillende ‘Eingriffsbefugnisse’ van toepassing zijn. Voor alle duidelijkheid zijn de toepasselijkheid van artikel 8 lid 2 GG en de Versammlungsgesetz op de verschillende ‘Versammlungen’ hieronder schematisch uitgewerkt. Alle soorten ‘Versammlungen’ genieten overigens grondwettelijke bescherming op grond van artikel 8 lid 1 GG.

De demonstratieproblematiek in dit onderzoek – hoe om te gaan met (semi-)permanente demonstratieve tentenkampen – betreft vrijwel uitsluitend ‘Versammlungen’ van de soort ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’. Daarom gaan wij hieronder met name in op dat soort demonstraties. ‘Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ komen nog marginaal ter sprake, op ‘nichtöffentliche Versammlungen’ gaan wij helemaal niet in.

Figuur 5.1: Toepasselijkheid van artikel 8 lid 2 GG en Versammlungsgesetz op verschillende soorten Versammlungen

	artikel 8 lid 2 GG (unter freiem Himmel)	Versammlungsgesetz (öffentlich)
1. öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2. öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3. nichtöffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel

Artikel 15 lid 1 van de federale demonstratiewet bepaalt dat de bevoegde instantie ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’ kan verbieden of aan bepaalde voorwaarden kan binden indien ‘nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist’. In het standaardarrest Brokdorf geeft het Bundesverfassungsgericht deze bepaling handen en voeten door te oordelen dat een beperking slechts is toegestaan indien op basis van concrete en verifieerbare feiten – en dus niet slechts op grond van een verdenking of vermoeden – de waarschijnlijkheid van het intreden van schade zo groot is dat een latere interventie om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.¹⁶¹

Volgens Schmidt is de werking van de Versammlungsfreiheit van artikel 8 lid 1 GG het sterkst tijdens een demonstratie. De maatregelen die de bevoegde instanties gedurende een demonstratie kunnen nemen, zijn daarom slechts onder zeer strenge voorwaarden toegestaan.¹⁶² De belangrijkste maatregel is de in artikel 15 lid 3 VersG geformuleerde beëindiging van de demonstratie. Dit is mogelijk indien de demonstratie niet is aangemeld, indien zij afwijkt van hetgeen is opgegeven of de gestelde voorwaarden en indien er wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 15 leden 1 en 2 VersG voor het verbieden van een demonstratie. De organisator of leider die toch doorgaat met de demonstratie, is strafbaar op grond van artikel 26 VersG. Een deelnemer die zich niet houdt aan de beëindiging, begaat volgens artikel 29 lid 1 VersG een strafbaar feit.

Naast het beëindigen van een demonstratie zijn de instanties op grond van de artikelen 18 lid 3 en 19 lid 4 VersG bevoegd om deelnemers uit te sluiten van deelname indien zij ‘die Ordnung gröblich stören’.

Voor alle maatregelen bij een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel’ geldt in beginsel dat teruggrijpen op politie- en ordewetten niet is toegestaan. De ‘Sperrwirkung’ van artikel 8 lid 1 GG en de Versammlungsgesetz verhinderen dit. Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn toegestaan ter afwering van gevaren die hun oorsprong niet vinden in de demonstratie zelf, indien de demonstratie is opgeheven, personen van de demonstratie zijn uitgesloten en als voorafgaand aan de demonstratie genomen politionele maatregelen grondwettelijk kunnen worden uitgelegd.¹⁶³

¹⁶¹ BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (Brokdorf); zie ook Schmidt, 2010, p. 393.

¹⁶² Schmidt, 2010, p. 407-408.

Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

De beperkingsmogelijkheden ten aanzien van ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ zijn nog strikter dan die van ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’. Opmerkelijk is de bepaling van artikel 13 lid 1 sub 2 VersG op grond waarvan de politie ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ kan beëindigen indien er onmiddellijk gevaar voor het leven of de gezondheid van de demonstranten bestaat. Volgens Dietel, Gintzel en Kniesel is dit een praktisch nagenoeg betekenisloze bepaling, aangezien het doel (de bescherming van de gezondheid van de demonstranten) in beginsel niet in verhouding staat tot het middel (de beëindiging van een demonstratie) en zodoende een beëindiging zelden rechtvaardigt.¹⁶⁴ De laatste zinsnede van artikel 13 lid 1 VersG bepaalt overigens dat een beëindiging op grond van sub 2 alleen is toegestaan indien andere politionele maatregelen, zoals een onderbreking, niet volstaan.

Het beperken van ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ is verder slechts mogelijk onder de zeer strikte voorwaarden omschreven in artikel 5 respectievelijk artikel 13 VersG.

5.4.2 Deelstatelijke Versammlungsgesetze

Sinds in 2006 met de grondwetswijziging de wetgevingscompetentie ten aanzien van het Versammlungsrecht is verschoven van de federatie naar de deelstaat, hebben vier deelstaten een eigen Versammlungsgesetz uitgevaardigd. De beperkingsgronden van deze wetten zijn vrijwel identiek aan die van de federale demonstratiewet en behoeven hier geen aparte behandeling.

5.5 De Duitse rechter

Artikel 8 van de Duitse grondwet en de Duitse federale en deelstatelijke demonstratiewetten lijken weinig ruimte te bieden voor het beperken en verbieden van demonstratieve tentenkampen. Desondanks oordelen Duitse rechters de

¹⁶³ Schmidt, 2010, p. 411-412.

¹⁶⁴ Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 224.

laatste jaren veel beperkingen en verboden van bijvoorbeeld Occupykampementen gerechtvaardigd. In deze paragraaf zullen wij aan de hand van een analyse van de Duitse rechtspraak uiteenzetten op welke wijze zij tot hun oordeel komen.

In het beginstadium van de Occupybeweging, dat wil zeggen vanaf het najaar van 2011 tot begin 2012, dulden plaatselijke overheden in Duitsland demonstratieve kampementen van Occupy en asielzoekers, zij het veelal onder voorwaarden. De *Münstersche Zeitung* bericht in november 2011 dat de politie afziet van een geplande ontruiming van een Occupykampement, omdat demonstreren door middel van een tentenkamp een nieuwe vorm van politiek protest is die door het Versammlungsrecht wordt beschermd.¹⁶⁵

Duitse rechters denken hier duidelijk anders over. Op 11 april 2012 overweegt het Verwaltungsgericht Würzburg ten aanzien van de beëindiging van een demonstratief tentenkamp dat het organisatoren in beginsel vrijstaat inhoud en vorm van demonstreren te kiezen.¹⁶⁶ In uitzonderlijke gevallen kunnen zij gebruikmaken van een of meer tenten. De rechter wijst op een uitspraak van 23 september 1991 waarin het Oberverwaltungsgericht Münster oordeelt dat een demonstratief Romakampement onder de grondwettelijke bescherming van artikel 8 GG valt, omdat het kampement het doel van de demonstratie ondersteunt.¹⁶⁷ Volgens de rechter is daarvan in het onderhavige geval geen sprake. De actie heeft meer weg van wildkamperen nu de tenten de huisvesting en bescherming van hongerstakingende asielzoekers ten doel hebben. Een demonstratierechtelijke symboolwerking komt het kamp niet toe. De Versammlungsfreiheit omvat immers niet het recht om stoffelijke voorwerpen als tenten of woonwagens in te zetten bij demonstraties. ‘Betätigungen, die der demokratischen Meinungsbildung nicht wesensimmanent sind, werden nicht vom Versammlungsrecht geschützt.’ Als de hongerstakingende asielzoekers daardoor een demonstratie niet (meer) kunnen bijwonen, dan is dat zo, aldus de rechter. ‘Eine Abwälzung dieser Probleme auf die Versammlungsbehörde ist unzulässig.’ Op een openbare plaats overnachten in de zin van slapen en kamperen is dus niet toegestaan, ’s nachts demonstreren wel.

165 Zie het nieuwsbericht ‘Polizei beobachtet: Occupy-Camp bleibt vorerst stehen’ van 22 november 2011 op www.muenstersche-zeitung.de.

166 VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275. De rechter wijst daarbij op een uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht, zie BVerwG 21 april 1989, *NJW* 1989, 2411; zie ook BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).

167 OVG München 23 september 1991, *NVwZ-RR* 1992, 360.

‘Das Schlafen ist in der Regel nicht Ausdruck der Willensbildung der Versammlungsteilnehmer. Versammlungen erfordern vielmehr – von möglichen Sonderformen abgesehen – grundsätzlich die aktive, wache Teilnahme.’

Opmerkelijk daarbij is de opmerking van het Verwaltungsgericht Würzburg dat demonstraties die plaatsvinden in tenten ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’ zijn, zonder dat het gerecht ingaat op de juridische consequenties daarvan.

De rechter stelt voorts dat de betogingsvrijheid niet onbegrensd is. Weliswaar heeft de organisator volgens vaste jurisprudentie in beginsel de vrijheid om plaats en tijd van demonstreren zelf te bepalen en geldt er in beginsel geen minimum- en maximumduur voor het houden van demonstraties,¹⁶⁸ toch mogen de bevoegde instanties vanwege de plaats dan wel de duur van de demonstratie een verplaatsing of beëindiging bevelen. Inherent aan een demonstratie is immers de tijdelijkheid, zo overweegt de rechter met verwijzing naar Dietel, Gintzel en Kniesel. Zij stellen:

‘In Abgrenzung zur Vereinigung als einer auf Dauer angelegten Veranstaltung ist bei Versammlungen die zeitliche Begrenzung Wesensmerkmal, was nicht ausschließt, dass sich Demonstrationen, etwa als Dauermahnwachen, über einen längeren Zeitraum erstrecken, vorausgesetzt, dass Rechte Dritter nicht unangemessen beeinträchtigt oder andere Demonstrationen an gleicher Stelle für längere Zeit verhindert werden.’¹⁶⁹

Lisken wordt ook door de rechter aangehaald. Hij signaleerde al in 1995 het probleem van langdurende demonstraties en leidt uit het oorspronkelijke *Versammlungsbegriff* een element van vergankelijkheid en tijdelijkheid af:

‘Zu fragen bleibt auch, ob die Gestaltungsfreiheit wirklich zu endlosen Dauerveranstaltungen, Dauermahnwachen, Dauermärschen, Dauerdiskussionen und sog. sit ins vor den Türen etwaiger Protestgegner berechtigen kann. Dem ursprünglichen Versammlungsbegriff lag auch ein Ele-

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (Brokdorf).

¹⁶⁹ Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 44.

ment der Vergänglichkeit, der Zeitweiligkeit zu Grunde, mit dem sich die bisherigen Einzelfallentscheidungen (noch) nicht auseinandersetzen.’¹⁷⁰

Het permanent voortduren kan volgens het Verwaltungsgericht dus geen wezenskenmerk van een demonstratie zijn. Daar komt nog bij dat iedere demonstratie op een openbare plaats een aanzienlijke inbreuk maakt op de rechten van passanten en ondernemers. Die hebben dit enige tijd te tolereren, maar niet voortdurend. Naarmate de demonstratie langer duurt worden hun rechten sterker ten opzichte van de rechten van de demonstranten. Nu de demonstranten in casu reeds drie weken een prominent gelegen plaats in de stad bezet houden, prevaleren de rechten van derden boven die van de demonstranten. De verplaatsing van de demonstratie en de beëindiging van het kampement zijn gerechtvaardigd. De bevoegde instanties zijn bovendien genereus volgens de rechter omdat zij de aanwezigheid van een informatiestand toestaan, terwijl dit niet noodzakelijk is. Een stand valt immers niet onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG.¹⁷¹

Op 19 en 20 april 2012 oordeelt het Verwaltungsgericht Würzburg op eenzelfde wijze over verboden demonstratieve tentenkampen:¹⁷²

‘Versammlungsrechtlich zulässig ist aber nur, was notwendiger Bestandteil der Versammlung ist und der Durchsetzung des für die demokratische Willensbildung geradezu konstituierenden und unabdingbaren Inhaltes der Versammlungsfreiheit dient.’¹⁷³

In deze zaken overweegt de rechter eveneens dat demonstraties in tenten ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’ zijn en laat hij in het midden welke juridische consequenties dit heeft. Wel zet hij de eigenschappen van ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ uiteen om duidelijk te maken waarom demonstraties in tenten niet onder deze categorie vallen: ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ zijn structureel naar buiten gekeerd, niet van hun omgeving afgegrensd en staan eenieder toe om aan de demonstratie deel te nemen en ook om haar te verlaten.

170 Lisken, 1995.

171 De rechter wijst daarbij op twee rechterlijke uitspraken: BVerwG 7 juni 1978, NJW 1978, 1933; BVerfG 22 december 1976, NJW 1977, 671.

172 VG Würzburg 19 april 2012, BeckRS 2012, 50026; VG Würzburg 20 april 2012, BeckRS 2012, 50027.

173 VG Würzburg 19 april 2012, BeckRS 2012, 50026, r.o. 3. De rechter wijst daarbij op Kanther, 2001.

Net als het Verwaltungsgericht Würzburg oordelen de Verwaltungsgerichte van Berlijn, Düsseldorf, Frankfurt en Keulen, het Verwaltungsgerichtshof van München en het Oberverwaltungsgericht van Berlijn-Brandenburg beperkingen en verboden van demonstratieve tentenkampen rechtmatig.¹⁷⁴ Het gebruik van tenten bij demonstraties valt volgens de rechters alleen onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG als er een directe relatie bestaat tussen het gebruik van tenten enerzijds en het doel van de demonstratie anderzijds. In de onderhavige Occupy- en asielzoekersdemonstratiezaken is hiervan geen sprake. Zo oordeelt het Verwaltungsgericht Berlijn met verwijzing naar een uitspraak van het Oberverwaltungsgericht Berlijn-Brandenburg dat bij een demonstratieve hongerstaking van asielzoekers geen gebruik mag worden gemaakt van tenten en slaapzakken, omdat deze middelen niet ‘funktional oder symbolisch für die kollektive Meinungskundgabe wesensnotwendig sind’. Volgens de rechter dienen zij slechts ter comfort voor de demonstranten.¹⁷⁵ Het Verwaltungsgericht Frankfurt lijkt een nog striktere toets te hanteren: tenten vallen slechts onder de grondwettelijke beschermde demonstratievrijheid ‘wenn es sich dabei um “notwendige Bestandteile” der Versammlung handelt, ohne die eine gemeinsame Meinungsbildung und Meinungsäußerung nicht möglich ist’.¹⁷⁶

Uit de vele recente rechterlijke uitspraken ten aanzien van demonstratieve tentenkampen blijkt dat de in de Romzaak van 1991 ontwikkelde regel – het gebruik van tenten valt onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG indien het voldoende het doel van de demonstratie ondersteunt – zeer restrictief moet worden uitgelegd. Sterker nog: alleen in de Romzaak zelf en één andere zaak oordeelt de rechter een beëindiging van een demonstratief tentenkamp in strijd met artikel 8 GG.¹⁷⁷ In alle andere zaken staat de ‘Romaregel’ volgens de Duitse rechtspraak niet in de weg aan opgelegde beëindigingen en beperkingen.

174 VG Berlijn 10 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51829; VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295; VG Berlijn 20 december 2013, *BeckRS* 2014, 46214; VG Düsseldorf 13 juli 2012, *BeckRS* 2012, 54012; VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, *NVwZ-RR* 2012, 806; VG Keulen 21 augustus 2013, *BeckRS* 2013, 54903; VG Würzburg 19 juni 2012, *BeckRS* 2012, 52185; VG Würzburg 14 maart 2013, *BeckRS* 2013, 49633; VGH München 12 april 2012, *Becklink* 1019789; VGH München 20 april 2012, *BeckRS* 2012, 52688; VGH München 2 juli 2012, *Becklink* 1021190; OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, *BeckRS* 2012, 55693.

175 VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295; OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, *BeckRS* 2012, 55693.

176 VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, *NVwZ-RR* 2012, 806.

177 VGH Mannheim 14 april 2005, *BeckRS* 2005, 27788. Het betreft in deze zaak een kampement dat als blokkade is opgesteld om een atoomafvaltransport te verhinderen.

5.6 De Duitse literatuur

Duitse schrijvers bieden eveneens weinig ruimte aan demonstratieve tentenkampen en interpreteren het *Versammlungsbegriff* dikwijls nog restrictiever dan rechters. In tegenstelling tot wat het Oberverwaltungsgericht Münster oordeelt in de Romazaak, valt het gebruik van tenten en kampementen volgens Kanther niet onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG. Samen met Dietlein betoogt hij dat het anders gewoonweg een onhandelbare en onduidelijke situatie oplevert.¹⁷⁸ Naast de genoemde schrijvers naar wie Duitse rechters verwijzen – Dietel, Gintzel en Kniesel alsmede Kanther en Liskens –, zijn er nog meer schrijvers die zich kritisch uitlaten over demonstratieve tentenkampen. Dahm en Peters beamen het oordeel van het Verwaltungsgericht Berlin dat het gebruik van tenten in beginsel niet onder het *Versammlungsbegriff* valt. Daarom is voor het houden van een demonstratief tentenkamp een speciale verkeersrechtelijke vergunning dan wel ontheffing vereist, aldus Dahm en Peters.¹⁷⁹ Met verwijzing naar Kanther schrijft Depenheuer dat “‘infrastrukturelle’ Begleitaktivitäten mit eigenem Störungspotential, die über die eigentliche Versammlungsaktivität hinausgehen, ohne für diese notwendig zu sein’, niet onder het beschermingsbereik van de Versammlungsfreiheit vallen. Als voorbeelden van dergelijke ‘Begleitaktivitäten’ noemt Depenheuer ‘Informationsstände, Sitzgelegenheiten, Imbissbuden, Küchen- oder Toilettenwagen und Zelte’.¹⁸⁰

Naast de schrijvers die voor een restrictieve uitleg van het *Versammlungsbegriff* pleiten, zijn er die kritiek hebben op de inconsistentie van Duitse rechters. Zo vinden Von Alemann en Scheffczyk het op zijn minst bedenkelijk dat de rechtspraak een tentenkamp van Roma op grond van een stereotiepe aanduiding toestaat, maar verder alle andere demonstratieve tentenkampen beëindigt. Bovendien is de rechtspraak volgens hen weinig eenduidig nu slapen op een demonstratielocatie alleen wordt toegestaan indien er van het totaal aantal deelnemende demonstranten telkens maximaal twee slapen.¹⁸¹

178 Kanther, 2001; Dietlein, 1992; zie ook VG Stuttgart 23 augustus 2006, *BeckRS* 2007, 20824.

179 Dahm & Peters, 2012; zie ook VG Berlin 25 augustus 2011, *BeckRS* 2011, 54857.

180 Depenheuer, 2011; hij verwijst naar Kanther, 2001.

181 Von Alemann & Scheffczyk, 2013; zie ook OVG München 26 juli 2012, *BeckRS* 2012, 55487

5.7 Samenvatting

Artikel 8 Grundgesetz bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben om zich ‘friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. Het vreedzaamheidsvereiste wordt restrictief uitgelegd. Pas indien demonstranten zich op grote schaal gewelddadig gedragen of als zij ten doel hebben de staat omver te werpen, ontbeert de demonstratie grondwettelijke bescherming. Hiervan is bij demonstratieve kampementen van Occupy en uitgeprocedeerde asielzoekers tot op heden geen sprake. Op grond van de federale en deelstatelijke Versammlungsgesetze en de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht kunnen demonstraties alleen worden verboden indien op basis van concrete en verifieerbare feiten de kans op schade zo groot is dat een latere interventie om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.

Volgens de Duitse rechter staat het demonstranten in beginsel vrij om zelf de vorm van demonstreren te kiezen. In zeer uitzonderlijke gevallen mogen zij daarbij gebruikmaken van tenten, namelijk indien het gebruik ervan het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt. Rechters oordelen dat dit niet het geval is bij kampementen van Occupy en uitgeprocedeerde asielzoekers. Voorts oordelen zij dat de permanente duur van demonstraties geen wezenskenmerk kan zijn van een demonstratie. Inherent aan een demonstratie is de tijdelijkheid, alhoewel dit langdurige demonstraties niet hoeft uit te sluiten. Het tijdsverloop is medebepalend voor de vraag of een beperking dan wel verbod gerechtvaardigd is, aangezien de rechten van derden ten opzichte van die van de demonstranten sterker worden naarmate een demonstratie langer voortduurt. Duitse schrijvers interpreteren het Versammlungsbegriff dikwijls nog restrictiever dan rechters. Volgens sommige schrijvers geniet het gebruik van tenten en kampementen nooit de bescherming van artikel 8 Grundgesetz, omdat het anders gewoonweg een onhandelbare en onduidelijke situatie oplevert.

Aanpak belastende betogingsvormen in het Engelse recht

6.1 Inleiding

Net als in Nederland en Duitsland heeft men in Engeland te maken met (semi)-permanente demonstratieve kampementen. Voordat wij in §6.3 en §6.4 de ruimte onderzoeken die de Engelse wetgeving respectievelijk de Engelse rechtspraak laten aan deze vorm van demonstreren, gaan wij in §6.2 nader in op de Human Rights Act (HRA) van 1998 en het Engelse *common law*-system. Reden daarvoor is dat de combinatie van de Human Rights Act en het *common law*-system grotendeels de bijzondere beperkingssystematiek van het Engelse recht bepaalt.

6.2 Human Rights Act 1998 en het *common law*-system

Voordat de Human Rights Act in oktober 2000 in werking treedt, is het *common law*-system gebaseerd op het idee van de ‘resterende vrijheid’. Volgens dit idee is men vrij om zich te gedragen zoals men belieft, althans voor zover de wet daartoe de ruimte laat. Negatief geformuleerd: alleen de niet-verboden gedragingen zijn toegestaan. Dit is tegenstelling tot landen met een *civil law*-system, waar het recht veel meer wordt ingekleurd door gepositieerde rechten en vrijheden.¹⁸²

Het Verenigd Koninkrijk ratificeert het EVRM in 1951. Lange tijd is men van mening dat de rechten en vrijheden van dit verdrag voldoende doorwerking vinden in het rechtensrecht. In de jaren tachtig en negentig groeit het besef dat dit niet het geval is, mede vanwege de vele tegen het Verenigd Koninkrijk aangespannen zaken waarin het EHRM een schending van het verdragsrecht constateert. De regering van het Verenigd Koninkrijk besluit daarom tot de invoering van de Human Rights Act. ‘An Act to give further effect to rights and freedoms guaranteed under the European Convention on Human Rights’, aldus de consi-

¹⁸² Mead, 2010, p. 26-27.

derans bij de wet. Sindsdien moet, voor zover mogelijk, alle nationale wetgeving in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM worden uitgelegd, zo bepaalt artikel 3 lid 1 HRA. En ingevolge artikel 6 HRA mogen overheidslichamen niet in strijd met het EVRM handelen. Een groot voordeel voor de Britse burgers is dat hun tijd en kosten worden bespaard nu zij niet langer alleen bij het EHRM, maar ook bij alle nationale gerechten met succes een beroep kunnen doen op de rechten en vrijheden van het EVRM.¹⁸³

Het gaat te ver om te stellen dat de HRA de rechten en vrijheden van het EVRM incorporeert in het Engelse recht. Wel draagt zij substantieel bij aan een verdere doorwerking van EVRM-rechten en de daarbij behorende beperkingssystematiek: ‘The introduction of the Human Rights Act 1998 (HRA) gave domestic effect to Articles 10 and 11 of the Convention, and represented a “constitutional shift” in the domestic protection of the right to freedom of expression and peaceful assembly.’¹⁸⁴ De invoering van de wet heeft onder meer vanwege het ontbreken van een Britse constitutie tot gevolg dat de rechten en vrijheden van het EVRM – waaronder de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de daarbij horende beperkingssystematiek van artikel 11 EVRM – een centrale plaats innemen binnen de Engelse rechtsorde.

6.3 De Engelse wetgeving

‘Public order legislation is complex, overbroad and risks eroding the right to peaceful protest.’¹⁸⁵ Tot deze conclusie komt de Britse Equality and Human Rights Commission in 2012. Volgens deze commissie kan de betogingsvrijheid niet alleen op grond van de Public Order Act 1986 worden beperkt, maar ook op grond van de Criminal Law Act 1967, de Police and Criminal Evidence Act 1984, de Criminal Justice and Public Order Act 1994, de Regulation of Investigatory Powers Act 2000, de Terrorism Act 2000 en de Serious Organised Crime and Police Act 2005. Hoeveel ruimte biedt de Engelse regelgeving aan meer belastende betogingsvormen?

183 Zie de ‘White Paper’ bij de Human Rights Act, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, Command Paper No. Cm. 3782, oktober 1997, te raadplegen via www.gov.uk.

184 Zie Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 383; zie ook House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105 (R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire); High Court of Justice Queen’s Bench Division Divisional Court 23 juli 1999, [2000] H.R.L.R. 249 (*Redmond-Bate v Director of Public Prosecutions*).

185 Zie Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 378.

6.3.1 Public Order Act 1986

De Britse Public Order Act (POA) van 1986 is min of meer het equivalent van de Wet openbare manifestaties en de Duitse Versammlungsgesetz. Ook in deze wet wordt een onderscheid gemaakt tussen manifestaties op openbare plaatsen (*public places*) en andere dan openbare plaatsen. ‘Public place’ wordt in artikel 16 POA als volgt omschreven:

- ‘(a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and
- (b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission.’

Ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen maakt de POA onderscheid tussen statische demonstraties (*static protests*, ook wel *assemblies*) en bewegende demonstraties (*marches* en *processions*).

Bij bewegende demonstraties kan de *senior police officer* op grond van artikel 12 POA aanwijzingen geven als hij redelijkerwijs mag verwachten dat een demonstratie ‘may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community’ of als het doel van de organisator(en) is ‘the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do’, zolang deze aanwijzingen in zijn ogen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Ook kan hij voorwaarden opleggen ten aanzien van de geplande route en verboden afgeven voor het betreden van bepaalde publieke plaatsen.

Als de *chief officer of police* redelijkerwijs meent dat toepassing van artikel 12 POA niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied uitlopen op ‘serious public disorder’, dan kan hij op grond van artikel 13 lid 1 POA de *council of the district* verzoeken om een algeheel verbod van maximaal drie maanden ten aanzien van bewegende demonstraties. Lid 2 vereist goedkeuring van de Secretary of State voor de afgifte van een demonstratieverbod.

Statische demonstraties kunnen, in tegenstelling tot bewegende demonstraties, niet worden verboden. De *senior police officer* kan volgens artikel 14 lid 1 POA slechts voorwaarden opleggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht om ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Voorwaarden kunnen betrekking hebben op de demonstratielocatie, de maximale demonstratieduur en het maximale aantal demonstranten.

6.3.2 Criminal Justice and Public Order Act 1994

Door de opkomst van wildkampeerpraktijken op particulier grondgebied, besluit de wetgever door middel van de artikelen 70 en 71 Criminal Justice and Public Order Act 1994 (CJPOA) tot uitbreiding van de Public Order Act. Met de komst van de artikelen 14A-14C POA mag de chief officer of police de council of the district verzoeken om een demonstratieverbod op het houden van 'trespassory assemblies' in een bepaald gebied indien er wordt voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden:

- 1 De chief officer of police meent redelijkerwijs dat een 'assembly' van minimaal 20 personen zal plaatsvinden 'in the open air on land to which the public has no right of access or only a limited right of access', min of meer het equivalent van een andere dan openbare plaats.
- 2 De rechthebbende van de grond heeft hiertoe geen toestemming gegeven of het is aannemelijk dat de 'assembly' de grenzen van gegeven toestemming te buiten gaat.
- 3 De 'assembly' loopt mogelijk uit op 'serious disruption to the life of the community' of brengt mogelijk 'significant damage' toe aan gebouwen of monumenten die van historische, architectonische, archeologische of wetenschappelijke waarde zijn.

Wie willens en wetens ondanks een verbod een 'trespassory assembly' organiseert of daaraan deelneemt en wie demonstranten oproept zich willens en wetens niet te houden aan een verbod, begaat een overtreding en kan zonder waarschuwing worden gearresteerd volgens artikel 14B POA.

Als een *constable in uniform* redelijkerwijs meent dat een persoon zich begeeft richting een op grond van artikel 14A POA verboden demonstratie, is hij bevoegd deze persoon halt te doen houden en te bevelen zich niet naar de demonstratie te begeven. Als de persoon geen gevolg geeft aan het bevel, riskeert hij een geldboete en mag de politieambtenaar hem zonder waarschuwing arresteren, zo bepaalt artikel 14C POA.

Kortom: door de komst van artikelen 14A-14C POA is 'trespassing' gecriminaliseerd en kunnen 'trespassers' veel gemakkelijker van particulier grondgebied worden verwijderd.

6.3.3 *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*

In 2005 beperkt de Engelse wetgever de betogingsvrijheid in de nabijheid van de Houses of Parliament door middel van de artikelen 132 tot en met 138 Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA). Artikel 134 lid 3 SOCPA verleent de Commissioner of Police of the Metropolis de bevoegdheid demonstratieorganisatoren en demonstranten voorwaarden op te leggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht ter voorkoming van maar liefst zeven doelcriteria:

- ‘1 hindrance to any person wishing to enter or leave the Palace of Westminster;
- 2 hindrance to the proper operation of Parliament;
- 3 serious public disorder;
- 4 serious damage to property;
- 5 disruption to the life of the community;
- 6 a security risk in any part of the designated area;
- 7 risk to the safety of members of the public (including any taking part in the demonstration).’

De voorwaarden kunnen volgens het vierde lid onder meer betrekking hebben op plaats, tijdstip, omvang en duur van de demonstratie. De senior police officer kan op grond van artikel 135 SOCPA de organisatoren of demonstranten aanwijzingen geven, aanvullende voorwaarden stellen en de door de Commissioner opgelegde voorwaarden wijzigen indien hij dit noodzakelijk acht in het kader van een van de genoemde doelcriteria. Politieambtenaren zijn bevoegd de organisatoren en demonstranten zonder waarschuwing te arresteren als zij zich niet houden aan de opgelegde voorwaarden.

Op de dag dat de SOCPA in werking trad, demonstreerden twee koppels in de nabijheid van de Britse parlamentsgebouwen tegen de nieuwe wet. Deze daad van burgerlijke ongehoorzaamheid werd hun niet in dank afgenomen: politieambtenaren arresteerden de vreedzame demonstranten vanwege het ontbreken van een kennisgeving.¹⁸⁶

Onder meer naar aanleiding van dit incident laat het Joint Committee on Human Rights (JCHR) zich in 2009 kritisch uit over het strikt gehanteerde SOCPA-regime.¹⁸⁷ De Engelse regering besluit daarop met artikel 141 lid 1 Poli-

¹⁸⁶ Mead, 2010, p. 160-161; zie ook Ewing, 2010, p. 118 e.v.

¹⁸⁷ JCHR, 2009, p. 28-30 en 31-35.

ce Reform and Social Responsibility Act 2011 tot intrekking ervan. Tegelijkertijd verbiedt de regering in dezelfde wet (artikel 143 lid 2 sub b t/m e Police Reform and Social Responsibility Act 2011) bepaalde demonstratiegerelateerde gedragingen in de nabijheid van de Britse parlamentsgebouwen:

- ‘b. erecting or keeping erected in the controlled area of Parliament Square
 - i. any tent, or
 - ii. any other structure that is designed, or adapted, (solely or mainly) for the purpose of facilitating sleeping or staying in a place for any period;
- c. using any tent or other such structure in the controlled area of Parliament Square for the purpose of sleeping or staying in that area;
- d. placing or keeping in place in the controlled area of Parliament Square any sleeping equipment with a view to its use (whether or not by the person placing it or keeping it in place) for the purpose of sleeping overnight in that area;
- e. using any sleeping equipment in the controlled area of Parliament Square for the purpose of sleeping overnight in that area.’

De verbodenverklaringen hebben in zekere zin terugwerkende kracht: zij zijn ook van toepassing op tenten, constructies en slaapbenodigdheden die voor het van kracht worden van de nieuwe politiewet aanwezig waren in het aangewezen gebied, zo bepaalt lid 6 van artikel 143 Police Reform and Social Responsibility Act 2011. Bij overtreding van een van bovenstaande verbodsbepalingen is de politie bevoegd verboden voorwerpen in beslag te nemen, aldus artikel 145.

6.3.4 Byelaws

Niet alleen centrale regelgeving, maar ook decentrale regelgeving stelt beperkingen aan demonstraties en demonstratiegerelateerde gedragingen op specifieke plaatsen. Artikel 5 lid 1 sub i en j Parliament Square Garden Byelaws 2012 bijvoorbeeld vereist toestemming van de burgemeester voor het houden van een speech of het organiseren van een petitie respectievelijk voor het organiseren van of deelnemen aan een demonstratie in Parliament Square Garden. Artikel 5 lid 1 van de Trafalgar Square Byelaws 2012 verbiedt de volgende gedragingen op Trafalgar Square indien toestemming van de burgemeester ontbreekt:

- ‘a. attach any banner or article to, climb or interfere with any tree, plinth, plant box, seat, railing, fence, statue or other structure whether permanent or temporary;
- [...]
- h. erect or keep erected –
 - i. any tent, or
 - ii. any other structure that is designed, or adapted, (solely or mainly) for the purpose of facilitating sleeping or staying in a place for any period;
- i. use any tent or other such structure for the purpose of sleeping or staying in that area;
- j. place or keep in place any sleeping equipment with a view to its use (whether or not by the person placing it or keeping it in place) for the purpose of sleeping overnight in that area;
- k. use any sleeping equipment for the purpose of sleeping overnight in that area;
- [...]
- n. make or give a public speech or address;
- o. organise or take part in any assembly, display, performance, representation, parade, procession, review or theatrical event.’

6.4 De Engelse rechter

De Engelse rechter heeft in betrekkelijk recente uitspraken een uitgebreid en helder regime uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van demonstratieve tentenkampen. Aangezien de rechterlijke uitspraken steeds weer op voorgaande uitspraken voortbouwen, zullen we de belangrijkste uitspraken hierna grotendeels in chronologische volgorde uiteenzetten. In §6.4.1 en §6.4.2 komen twee toonaangevende uitspraken aan de orde. De eerste, DPP versus Jones (Margaret), gaat in op de toelaatbaarheid van actievoeren op een speciale plaats: de *highway* (met ‘highway’ wordt bedoeld: een weg waar autoverkeer gebruik van maakt. Omdat een goede vertaling in dit verband lastig is, gebruiken we in de rest van dit rapport ‘highway’). De tweede, Tabernacle versus The Secretary of State for Defence, gaat in op de toelaatbaarheid van actievoeren op een speciale wijze, namelijk door middel van een demonstratief kampement. Vervolgens gaat speciale aandacht uit naar Brian Haw, een demonstrant die jarenlang actievoert in de nabijheid van de Houses of Parliament (§6.4.3),

demonstratieve kampementen van Occupy in het centrum van Londen (§6.4.4) en fracking-protesten die zich op het platteland van Engeland voordoen (§6.4.5). We sluiten af met een samenvatting waarin wij aan de hand van de behandelde zaken de belangrijkste uitgangspunten van de Engelse rechtspraak met betrekking tot demonstratieve tentenkampen op een logische wijze trachten weer te geven (§6.4.6).

6.4.1 DPP versus Jones (Margaret), 4 maart 1999

Aan de rand van de public highway bij Stonehenge vindt een vreedzame betoging plaats. Zij wordt op grond van artikel 14A lid 1 POA verboden, aangezien er sprake zou zijn van *trespassing*. Sommige demonstranten weigeren te vertrekken. Zij worden gearresteerd en veroordeeld op grond van artikel 14B lid 2 POA.

Het Crown Court vernietigt de veroordelingen. Het meent dat er sprake is van een vreedzaam protest zonder enig obstructief, grof, beledigend of wanordelijk gedrag of dreigende ordeverstoringen. Het High Court of Justice Queen's Bench Division is het niet met het Crown Court eens. Een vreedzaam protest op de highway overschrijdt volgens het High Court 'the limits of the public's right of access to the highway, which was restricted to the right of passage and matters ancillary to that right'.¹⁸⁸ Het House of Lords vernietigt het oordeel van het High Court en bevestigt hetgeen het Crown Court al betoogde:

'the public highway is a public place which the public may enjoy for any reasonable purpose, providing the activity in question does not amount to a public or private nuisance and does not obstruct the highway by unreasonably impeding the primary right of the general public to pass and repass. Within those qualifications there would be a public right of peaceful assembly on a public highway and provided those activities are reasonable, they should not constitute a trespass, it being a question of fact and degree for the court of trial in each case to decide whether the user was reasonable and not inconsistent with that primary right.'¹⁸⁹

Kortom: demonstreren op de highway mag, zolang er geen sprake is van

188 High Court of Justice Queen's Bench Division 23 januari 1997, [1998] Q.B. 563, [1997] 2 W.L.R. 578 (DPP v Jones (Margaret)).

189 House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348 (DPP v Jones).

obstructie of hinder. Op de vraag of demonstreren op de highway ook mag door middel van een (semi)permanent tentenkamp, komen wij terug bij de behandeling van de zaak *West Sussex County Council versus Persons Unknown* van 11 november 2013 (in §6.4.5).

6.4.2 *Tabernacle versus The Secretary of State for Defence*, 5 februari 2009

In de nabijheid van de atoomwapenfabriek van Aldermaston vindt er gedurende 23 jaren ieder tweede weekend van de maand het Aldermaston Women's Peace Camp plaats. De betogers protesteren tegen nucleaire wapens. Met de komst van artikel 7 van de Atomic Weapons Establishment Aldermaston Byelaws 2007 (hierna: de 2007 Byelaws), waarin een kampeerverbod ten aanzien van de aangewezen 'Controlled Areas' is opgenomen, is het de demonstranten vanaf 31 mei 2007 niet langer toegestaan in de nabijheid van de atoomwapenfabriek te demonstreren door middel van een demonstratief tentenkamp. De demonstranten zijn van mening dat het verbod een ongerechtvaardigde beperking van hun meningsvrijheid en vergadervrijheid ex artikelen 10 en 11 EVRM oplevert.

Het Divisional Court oordeelt dat de beperking gerechtvaardigd is. In de eerste plaats omdat de betogers zich op land bevinden dat in eigendom is van verweerder. In de tweede plaats omdat de bepaling slechts een uitingvorm beperkt en niet de kern van een recht.¹⁹⁰

Het Court of Appeal is het niet met dit oordeel eens. Men moet voorzichtig zijn in het maken van een onderscheid tussen de essentie van een protest en de wijze en vorm waarop men protesteert, aldus de rechter. Hij vervolgt: "manner and form" may constitute the actual nature and quality of the protest; it may have acquired a symbolic force inseparable from the protesters' message; it may be the very witness of their beliefs.¹⁹¹ Of men in een bepaald geval dit onderscheid kan maken, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De rechter oordeelt dat in deze zaak de protestwijze en -vorm het protest zelf zijn:

'As I have said, the AWPC has been established for something like 23 years. Some of those involved may have been steadfast participants the

¹⁹⁰ High Court of Justice Queen's Bench Divisional Court 6 maart 2008, [2008] EWHC 416 (Admin), 2008 WL 678035 (*Tabernacle v The Secretary of State for Defence*), zie met name r.o. 25.

¹⁹¹ Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (*Tabernacle v The Secretary of State for Defence*), r.o. 35-37.

whole time. Others will have come and gone. But the camp has borne consistent, long-standing, and peaceful witness to the convictions of the women who have belonged to it. To them, and (it may fairly be assumed) to many who support them, and indeed to others who disapprove and oppose them, the “manner and form” is the protest itself.¹⁹²

Lord Justice Wall bevestigt het oordeel van Lord Justice Laws: ‘I would like to emphasise how fundamental camping is to the AWPC’s protest at Aldermaston. As AWPC’s name suggests, its very nature is the camp. Without the camp AWPC simply would not exist.’¹⁹³ De beperking van het protestkamp behoeft daarom een substantiële en objectieve rechtvaardiging. Volgens het Court of Appeal ontbreekt die. De beperking voldoet zodoende niet aan de eisen van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM.¹⁹⁴

6.4.3 Brian Haw

Brian Haw protesteert vanaf juni 2001 bijna tien jaar lang vrijwel onafgebroken door middel van een vredeskamp in Parliament Square Garden, een klein park dat zich tegenover de Houses of Parliament bevindt. Hij maakt op deze manier zijn ongenoegen kenbaar, aanvankelijk over het Engelse regeringsbeleid ten aanzien van de oorlogen in Afghanistan en Irak, later over geweld en oorlogen in het algemeen. De lokale overheid tracht het vredeskamp van Haw op verschillende manieren te beperken. Hierna volgt een uiteenzetting van de belangrijkste rechterlijke uitspraken die allen ingaan op de vraag in hoeverre beperkingen van Haws vredeskamp zijn toegestaan.

Westminster City Council versus Haw, 4 oktober 2002

De lokale overheid Westminster City Council verzoekt de rechter in 2002 om Haw te bevelen het pad dat loopt langs Parliament Square Garden niet langer te blokkeren met protestborden. Haw zou in strijd met artikel 137 van de Highways Act 1980 handelen, zo betoogt de lokale overheid. Het High Court of

192 Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 37.

193 Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 47.

194 Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 39-43.

Justice Queen's Bench Division geeft geen gevolg aan het verzoek, aangezien de rechter de obstructie niet onredelijk acht. Alhoewel Haw al 15 maanden op deze manier protesteert, vormt een verbod volgens de rechter een te grote inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM juncto artikel 12 lid 4 Human Rights Act 1998.¹⁹⁵

R. (on the application of Haw) versus Secretary of State for the Home Department,
8 mei 2006

Op 1 juli 2005 treedt artikel 138 SOCPA in werking, op 1 augustus 2005 de artikelen 132-137. Op grond van artikel 133 lid 1 SOCPA moet iedereen die een demonstratie in de nabijheid van de Houses of Parliament wil organiseren, toestemming vragen aan de politie. De politie is volgens artikel 134 lid 3 SOCPA bevoegd om bij het verlenen van toestemming voorschriften op te leggen. Degene die een demonstratie organiseert, daaraan deelneemt of voortzet zonder de vereiste toestemming is in overtreding, aldus artikel 132 lid 1 SOCPA. Artikel 4 lid 2 van de Commencement Order No. 1 bij SOCPA bepaalt dat artikel 132 lid 1 en artikel 133 lid 2 SOCPA van toepassing zijn op 'demonstrations starting or continuing on or after 1st August 2005'.

Op 15 juli 2005 – ruim twee weken voordat de artikelen 132-137 SOCPA in werking treden – verzoekt Haw de rechter uit te spreken dat de nieuwe SOCPA-bepalingen niet op hem van toepassing zijn, omdat zijn protest al is begonnen voordat de wet in werking zal treden. Bovendien, zo betoogt hij, is de bepaling van de Commencement Order dat de nieuwe wet ook van toepassing is op reeds bestaande demonstraties *ultra vires*.

Het High Court of Justice Divisional Court oordeelt dat Haw geen toestemming hoeft te vragen 'for his continuing protest'; alleen degene die een demonstratie wil organiseren, dient daartoe toestemming te vragen volgens artikel 133 lid 1 SOCPA. Het Divisional Court verklaart de bepaling van de Commencement Order onverbindend, omdat de Secretary of State niet bevoegd is om door middel van de Commencement Order te komen tot een dergelijke amendering van de wet.¹⁹⁶

¹⁹⁵ High Court of Justice Queen's Bench Division 4 oktober 2002, [2002] EWHC 2073 (QB), 2002 WL 31050512 (Westminster City Council v Haw).

¹⁹⁶ High Court of Justice Queen's Bench Division 29 juli 2005, [2005] EWHC 2061 (Admin), 2005 WL 1767578 (R. (on the application of Haw) v Secretary of State for the Home Department).

Het Court of Appeal komt tot een geheel ander oordeel. Gezien de context van de wet, de wetssystematiek en de bedoeling van de wetgever – het reguleren van alle demonstraties in het aangewezen gebied, ongeacht wanneer zij zijn aangevangen –, kan het niet anders dan dat de wet ook van toepassing is op reeds bestaande protesten, zoals van Haw. ‘Any other conclusion would be wholly irrational and could fairly be described as manifestly absurd’, aldus het Court of Appeal.¹⁹⁷ De Commencement Order amendeert de wet daarom ook niet volgens het Court of Appeal. Integendeel, zij geeft slechts de bedoeling van de wetgever weer.

Director of Public Prosecutions versus Haw, 6 augustus 2007

Op 9 mei 2006, een dag nadat het Court of Appeal Brian Haw in het ongelijk stelt, krijgt Haw op grond van artikel 134 lid 3 SOCPA voorschriften opgelegd. Deze luiden, na enige wijzigingen door tussenkomst van Haws advocaat, als volgt:

- ‘1. The site associated with your demonstration (including banners, placards etc) will not exceed 3 metres in width, 3 metres in height and 1 metre in depth.
2. The site should at no time prevent pedestrian movement along the footway.
3. Your property (including banners, placards etc) must be supervised at all time with diligence and care, in a manner that ensures that nothing can be added to your protest site without your immediate knowledge, or the immediate knowledge of a person nominated by you to care for your property whilst you are not able to do so.
4. You must not use articles in connection with your demonstration that would allow others to conceal items within them.
5. You must maintain your site in a manner that allows any person present to tell at a glance that no suspicious items are present.
6. If the numbers involved in your demonstration are to exceed 20 in total you must, where reasonably practicable, give six clear days notice of this fact to the operations office at Charing Cross Police

¹⁹⁷ Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department), r.o. 16-31.

Station. When it is not reasonably practicable to give six clear days notice, then give notice as soon as it is, and in any event no less than twenty four hours before numbers are to increase to above twenty.

7. If requested by a police officer in uniform you must confirm whether persons present are part of your demonstration or not.’¹⁹⁸

Op 18 mei 2006 wordt Brian Haw gedagvaard omdat hij zich niet houdt aan de opgelegde voorschriften en zich zodoende schuldig maakt aan overtreding van artikel 134 lid 7 sub a SOCPA. Het High Court of Justice Divisional Court oordeelt vervolgens dat de voorschriften *ultra vires* zijn en niet overeenkomstig de artikelen 10 en 11 EVRM vanwege ‘lack of clarity’.¹⁹⁹

Hall versus Mayor of London, 16 juli 2010

In 2005 voegt Barbara Tucker zich bij Haws vredeskamp in Parliament Square Garden. In de loop van de tijd volgen andere demonstranten het voorbeeld van Tucker. In 2010 wordt Haw zelfs vergezeld door een heel demonstrantenkamp dat zichzelf de ‘Democracy Village’ noemt. De burgemeester van Londen, de rechthebbende van het park, is niet gediend van de demonstranten die in strijd met artikel 5 Trafalgar Square and Parliament Square Garden Byelaws zonder toestemming kamperen en een demonstratie houden in het park. Hij vraagt het High Court of Justice Queen’s Bench Division om een ontruimingsbevel op grond waarvan de demonstranten het kamp moeten opbreken en het park verlaten.

Het High Court geeft gevolg aan het verzoek van de burgemeester. Volgens de rechter levert het rechterlijke bevel een beperking op van de artikelen 10 en 11 EVRM, maar is het gerechtvaardigd en proportioneel nu het kamp veel schade toebrengt aan het park en het bovendien andere demonstranten de mogelijkheid ontnemt ook in het park te demonstreren. De rechter maakt een uitzondering voor demonstranten Brian Haw, Barbara Tucker en Charity Sweet die al veel langer in het park demonstreren. Zij hoeven het park niet te verlaten.²⁰⁰

198 High Court of Justice Divisional Court 6 augustus 2007, [2007] EWHC 1931(Admin), 2007 WL 2186958 (Director of Public Prosecutions v Haw), r.o. 14-15.

199 High Court of Justice Divisional Court 6 augustus 2007, [2007] EWHC 1931(Admin), 2007 WL 2186958 (Director of Public Prosecutions v Haw), r.o. 38-46.

200 High Court of Justice Queen’s Bench Division 29 juni 2010, [2010] EWHC 1613 (QB), [2010] H.R.L.R. 29 (The Mayor of London v Hall).

De demonstranten zijn het niet eens met het oordeel en gaan in hoger beroep. Het Court of Appeal overweegt:

‘The right to express views publicly, particularly on the important issues about which the defendants feel so strongly, and the right of the defendants to assemble for the purpose of expressing and discussing those views, extends to the manner in which the defendants wish to express their views and to the location where they wish to express and exchange their views. If it were otherwise, these fundamental human rights would be at risk of emasculation. Accordingly, the defendants’ desire to express their views in Parliament Square, the open space opposite the main entrance to the Houses of Parliament, and to do so in the form of the Democracy Village, on the basis of relatively long term occupation with tents and placards, are all, in my opinion, within the scope of articles 10 and 11.

Having said that, the greater the extent of the right claimed under article 10(1) or article 11(1), the greater the potential for the exercise of the claimed right interfering with the rights of others, and, consequently, the greater the risk of the claim having to be curtailed or rejected by virtue of article 10(2) or article 11(2).’²⁰¹

Kortom: de in artikel 10 en 11 EVRM gegarandeerde vrijheden moeten volgens het Court of Appeal ruim worden geïnterpreteerd. Niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet of wenst te doen vallen daaronder. Een ruime interpretatie leidt tegelijkertijd tot een toename van de kans dat de vrijheden van de één in botsing komen met de rechten en vrijheden van een ander, en daarmee ook tot een toename van de kans dat beperkingen (moeten) worden opgelegd.

In casu betekent dit, zo vervolgt het Court of Appeal, dat het demonstratieve kampement onder het beschermingsbereik van het EVRM valt, maar tegelijkertijd beperkt kan worden door middel van een in een Byelaw opgenomen kampeerverbod, aangezien het omvangrijke (semi)permanente kampement anderen de mogelijkheid ontnemt om ook in het park te demonstreren. Bovendien brengt het kampement veel schade toe aan het park.²⁰²

201 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 37-38.

202 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40.

De demonstranten doen een beroep op de Tabernaclezaak waarin een demonstratief tentenkamp van de rechter niet verboden mocht worden op grond van een Byelaw. Volgens het Court of Appeal verschillen de feiten in deze zaak echter zodanig van die van de Tabernaclezaak, dat een andere uitkomst gerechtvaardigd is. Het AWPC-tentenkamp in de Tabernaclezaak vond, in tegenstelling tot het ‘Democracy Village’-kamp, slechts één weekend per maand plaats op een minder centraal gelegen plaats. Bovendien maakte het AWPC-kamp geen of nauwelijks inbreuk op de rechten en vrijheden van anderen.²⁰³

Het Court of Appeal bepaalt verder dat het High Court het oordeel ten aanzien van Haw, Tucker en Sweet dient te heroverwegen, omdat het Court of Appeal niet goed inziet hoe het enkele bevel om een tent te verwijderen van het gras van het park tot een ongerechtvaardigde beperking van de meningsvrijheid en betogingsvrijheid leidt, nu er goede argumenten zijn om de demonstranten niet toe te laten op het gras van het park.²⁰⁴

Mayor of London versus Haw, Tucker & Sweet, 17 maart 2011

Op 17 maart 2011 geeft het High Court of Justice Queen’s Bench Division gevolg aan het oordeel van het Court of Appeal door de zaak tegen Brian Haw, Barbara Tucker en Charity Sweet in heroverweging te nemen. Het High Court stelt allereerst vast dat de burgemeester van Londen zeggenschap heeft over Parliament Square Garden, terwijl Westminster City Council zeggenschap heeft over het pad dat langs het park loopt. De vordering van de burgemeester richt zich zodoende enkel op de verwijdering van de tenten die staan op het gras van Parliament Square Garden. Desalniettemin houdt de rechter wel rekening met het feit dat Westminster City Council onlangs een vordering heeft ingesteld – net als in 2002, toen zonder resultaat – tot verwijdering van de tenten die op het pad dat langs het park loopt staan.²⁰⁵

Het High Court komt vanwege verschillende redenen tot het oordeel dat de verwijdering van de tenten gerechtvaardigd is in het licht van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM:

²⁰³ Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 51.

²⁰⁴ Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 68-69.

²⁰⁵ High Court of Justice Queen’s Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 55.

- de demonstranten hebben al lange tijd kunnen demonstreren op de manier waarop zij dat wensten;
- Parliament Square Garden is geen geschikte plaats voor een demonstratief tentenkamp van onbepaalde duur 'which was incompatible with its lawful use and character and inconsistent with the proper management of the area as a whole';
- de demonstranten houden publieke ruimte bezet, waardoor anderen hiervan geen gebruik kunnen maken;
- de demonstranten houden zich niet aan de door de Commissioner of the Metropolitan Police opgelegde voorwaarden.²⁰⁶

R. (on the application of Gallastegui) versus Westminster City Council, 27 april 2012

Brian Haw is ten tijde van de uitspraak in de zaak Mayor of London versus Haw van 17 maart 2011 al ernstig ziek. Op 18 juni 2011 sterft hij aan longkanker.²⁰⁷ Maria Gallastegui, een demonstrante die zich al in 2006 bij het protest van Haw heeft aangesloten, zet na Haws dood het vredesprotest op het pad langs Parliament Square Garden voort. In 2007 heeft zij op grond van artikel 134 SOCPA toestemming gekregen van de Commissioner of the Metropolitan Police om daar tot aan april 2015 demonstratief te kamperen. Ten gevolge van de komst van de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 wordt artikel 134 SOCPA ingetrokken en komt er een nieuw regime voor in de plaats.²⁰⁸

Vanaf 19 december 2011 dient de demonstrante niet langer aan de Commissioner, maar aan de Westminster City Council toestemming te vragen voor haar protest op het pad langs Parliament Square Garden. De City Council geeft Maria Gallastegui geen toestemming voor een demonstratief kampement. Gallastegui gaat tegen dit besluit in beroep bij het High Court of Justice Queen's

206 High Court of Justice Queen's Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 56-58.

207 Zie het nieuwsbericht 'Brian Haw, 62, Dies; Camped in Front of Parliament to Protest War' van 21 juni 2011 op de website van *The New York Times*, www.nytimes.com.

208 Artikelen 132-138 worden op 30 maart 2012 ingetrokken krachtens artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011 juncto artikel 3 van de daarbij behorende Commencement Order No. 2. Het nieuwe regime, dat wil zeggen de artikelen 142-149 van de Police Reform and Social Responsibility Act 2011, is dan al van kracht geworden, namelijk op 19 december 2011, zo blijkt uit artikel 2 van de Commencement Order No. 2.

Bench Division en – nadat zij nul op haar rekest heeft gekregen – in hoger beroep bij het Court of Appeal.²⁰⁹

Voor het High Court stelt zij onder meer dat de artikelen 143-145 Police Reform and Social Responsibility Act niet op haar van toepassing zijn, omdat zij al in 2007 van de Commissioner toestemming heeft gekregen om tot 2015 door middel van een demonstratief tentenkamp actie te voeren bij Parliament Square Garden.²¹⁰ Het High Court overweegt dat de nieuwe wet een geheel ander doel dient dan de SOCPA en zodoende wel van toepassing is op de demonstrante:

‘This ground of challenge must therefore be rejected because there is no inconsistency between the provisions in Part 3 of the Act and the authorisations granted under section 134 of SOCPA. They deal with different matters. SOCPA authorisations deal with the way in which the police control demonstrations in Parliament Square, while sections 143 and 145 of the Act deal with the different issues of the use of amplifying noise equipment and the prohibition of the erection and use of tents or structures for the purpose of sleeping overnight in the Square.’²¹¹

In hoger beroep betoogt Gallastegui dat artikel 143 Police Reform and Social Responsibility Act 2011 demonstratieve kampementen in Parliament Square Garden integraal verbiedt en zodoende in strijd is met de verdragsrechtelijk beschermde meningsvrijheid en vergadervrijheid.

Allereerst overweegt het Court of Appeal dat het kampeerverbod van artikel 143 een discretionaire component bevat op grond waarvan demonstratieve kampementen in bijzondere omstandigheden kunnen worden toegelaten in het park, bijvoorbeeld als het gaat om een 24 uur durend protest van een minder valide persoon. Artikel 143 lid 1 bepaalt namelijk dat de bevoegde autoriteit iemand *kan* bevelen (‘may direct’) een verboden gedraging te stoppen of niet aan te vangen en lid 8 bepaalt dat iemand pas in overtreding is indien diegene

209 High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 1-11; Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 1-3.

210 High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 19-24.

211 High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 29.

‘without reasonable excuse’ niet voldoet aan een bevel dat hem krachtens lid 1 is opgelegd. Er is, in tegenstelling tot wat de demonstrante stelt, daarom geen sprake van een integraal verbod op demonstratieve kampementen. Desalniettemin zal kamperen in het park in beginsel niet worden toegelaten.²¹²

Vervolgens gaat het Court of Appeal uitgebreid in op de vraag of de beperking die uitgaat van artikel 143 een schending oplevert van de verdragsrechtelijke beschermde meningsvrijheid en vergadervrijheid. Het Court overweegt dat artikel 143 niet de vrijheden zelf beperkt, maar de wijze waarop de demonstrante deze vrijheden wenst te uiten. Uit de Tabernaclezaak blijkt dat men wel voorzichtigheid moet betrachten bij het maken van een onderscheid tussen de kern van het recht en de uitingwijze. Onder omstandigheden kan de uitingwijze samenvallen met de kern van het recht, zoals ook het Court of Appeal oordeelt in de Tabernaclezaak: ‘the “manner and form” is the protest itself’. Zou men aannemen dat de EVRM-vrijheden geen betrekking kunnen hebben op de wijze waarop en de plaats waar men die vrijheden wenst te uiten, dan bestaat de kans dat de vrijheden worden ontkracht.²¹³ Anderzijds moet men volgens het Court of Appeal de beperkende werking die uit kan gaan van een kampeerverbod niet te veel gewicht toekennen:

‘It is common ground that ss. 143 and 145 are capable of interfering with a person’s rights under arts 10 and 11 even though the right to protest in PSG [Parliament Square Garden] would remain substantially unimpaired by a direction to remove a tent or similar structure. That is because for some protesters, the ability to maintain a permanent presence in the Square, 24 hours a day, week after week, is essential to the nature of the protest that they wish to make. But in considering whether ss. 143 and 145 are compatible with arts 10 and 11, the limited nature of the interference with the rights conferred by those articles should not be overlooked.’²¹⁴

212 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 32-44.

213 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 24-26.

214 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 27.

Net als in de Tabernaclezaak leidt het kampeerverbod tot een beperking. Het verschil is volgens het Court of Appeal dat het verbod bij de Tabernaclezaak het kernrecht beperkt, terwijl dat niet het geval is bij onderhavige zaak: 'The interference with the arts 10 and 11 rights of those who wish to protest in PSG is targeted, limited and does not deprive them of the essence of those rights.'²¹⁵

Het Court of Appeal oordeelt het kampeerverbod gerechtvaardigd in het licht van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM. Het kampeerverbod is noodzakelijk in een democratische samenleving (1) voor de bescherming van de rechten van andere personen die ook in het park wensen te demonstreren, alsmede (2) voor de bescherming van de gezondheid nu sanitaire voorzieningen en kookvoorzieningen ontbreken in het park en (3) ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten die van het protestkamp uit kunnen gaan.²¹⁶ Het verbod is bovendien proportioneel nu er in casu geen sprake is van een 'blanket ban', dat wil zeggen een integraal verbod. De bevoegde autoriteit beschikt immers over een discretionaire bevoegdheid op grond waarvan zij kampeerders *kan* – dus niet *moet* – bevelen een verboden gedraging te stoppen of niet aan te vangen.²¹⁷

De demonstrante meent dat het verbod van artikel 143 niet voldoet aan de subsidiariteitseis, omdat de meningsvrijheid en vergadervrijheid ook op een minder vergaande wijze beperkt hadden kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van een civielrechtelijke vordering. Het Court of Appeal is een andere mening toegedaan: de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 stelt voor eenieder een duidelijk regime vast. Langdurige en geldverslindende civielrechtelijke processen zoals voorheen zijn daardoor passé. Niet langer hoeft er bij ieder demonstratief kampement in Parliament Square Garden opnieuw te worden geprocedeerd, waarbij de uitkomst slechts geldt voor de procespartijen. Keerzijde is dat de wet een zeker *chilling effect* heeft op demonstranten die door middel van een tentenkamp hun mening kenbaar willen maken. Dit doet echter niets af aan het oordeel dat het kampeerverbod gerechtvaardigd is, aldus het Court of Appeal.²¹⁸

215 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 45.

216 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 31.

217 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 32-44.

218 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 46-47.

Met deze laatste zaak is er na ruim tien jaar definitief een einde gekomen aan de (semi)permanente protestkampen in en bij Parliament Square Garden van Brian Haw, Barbara Tucker, Charity Sweet, Maria Gallastegui en vele anderen.²¹⁹

6.4.4 Occupyprotesten

Op 15 oktober 2011 wordt in het centrum van Londen, naast St. Paul's Cathedral, een Occupykampement opgezet. Diezelfde maand volgt een tweede kamp op het nabijgelegen Finsbury Square. Nadat de kampen bij St. Paul's Cathedral en op Finsbury Square zijn ontruimd, wordt er in juni 2012 nog een protestkamp opgezet in Shoreditch Park. Hierna volgt een bespreking van drie rechterlijke uitspraken waarin de rechter ingaat op de vraag in hoeverre de gevorderde beperkingen en verboden van de protestkampen toegewezen dienen te worden.

City of London Corp versus Samede, 22 februari 2012

Op 15 en 16 oktober 2011 zetten Occupydemonstranten een tentenkamp op bij de begraafplaats van het St. Paul's Cathedral. Het kamp beslaat zowel *highway land* als *open land* dat deels eigendom is van de kerk en deels van de City of London Corporation. Als rechthebbende van het *highway land* en gedeelten van het open land stelt de City of London Corporation de demonstranten op 4 november 2011 voor dat zij nog enige tijd door middel van het kampement mogen actievoeren, maar dat het kampement, dat zo langzamerhand uit 150-200 tenten bestaat, op uiterlijk 31 december 2011 vrijwillig en vreedzaam moet zijn opgebroken. De demonstranten wijzen het voorstel van de hand. De City of London Corporation vordert daarop een *possession order* en verzoekt de rechter tot verwijdering van het tentenkamp op grond van de Highways Act 1980 en de Town and Country Planning Act 1990 ten behoeve van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en ter voorkoming van wanorde en criminele gedragingen. Het kampement veroorzaakt 'serious harm', onder meer ten aanzien van hen die hun geloof willen praktiseren in de kerk. Daarom: 'Protest yes; (semi permanent) campsite no'.²²⁰

219 Zie het nieuwsbericht 'Last Parliament Square protest tent can be removed' van 3 mei 2012 op www.theguardian.com.

Het High Court wijst de vordering toe. De omvang en de duur van de obstructie van de highway, de mate waarin het kamp inbreuk maakt op de vrijheid van godsdienst ex artikel 9 EVRM van de bezoekers van de kathedraal en de overlast die het kamp veroorzaakt, dwingen hiertoe. Het heeft lang genoeg geduurd. ‘They have made their point’, aldus de rechter.²²¹

De demonstranten gaan in hoger beroep. Het Court of Appeal concludeert allereerst dat er sprake is van een actie die valt onder het beschermingsbereik van artikelen 10 en 11 EVRM.²²² Vervolgens oordeelt de rechter dat het toekennen van het gevorderde verbod geen schending van de artikelen 10 en 11 EVRM oplevert. Het Court baseert zich daarbij op een vergelijking die het maakt met twee andere blokkadeachtige demonstratiezaken waarin de rechter wél oordeelt dat er sprake is van een schending, te weten *Sergey Kuznetsov versus Rusland* van het EHRM en *Tabernacle versus The Secretary of State for Defence* van het Court of Appeal.

Anders dan in de Kuznetsovzaak, waarin sprake is van een kortstondige blokkadeactie, duurt het Occupykampement ondertussen al enkele maanden voort. Voorts maakt het kampement inbreuk op de ‘public right of way’ en de vrijheid van godsdienst van de kathedraalbezoekers, belast het de volksgezondheidsfaciliteiten onevenredig en berokkent het de lokale ondernemers schade. Ook de verschillen met de Tabernaclezaak zijn zodanig dat een andere uitkomst gerechtvaardigd is. In die zaak wordt immers slechts een weekend per maand gedemonstreerd en blijven de rechten van derden ongemoeid.²²³ Het Court wijst verder nog op het EHRM-arrest *G versus Duitsland*, waarin het Straatsburgse Hof oordeelt dat de strafrechtelijke veroordeling van een demonstrant die deelneemt aan een sit-in waarbij demonstranten gedurende twaalf minuten per uur een weg blokkeren, geen schending van artikel 11 EVRM oplevert.²²⁴ Als een dergelijke beperking is toegestaan, dan is de beper-

220 High Court of Justice Queen’s Bench Division 18 januari 2012, [2012] EWHC 34 (QB), 2012 WL 14662 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 1-15.

221 High Court of Justice Queen’s Bench Division 18 januari 2012, [2012] EWHC 34 (QB), 2012 WL 14662 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 164-166.

222 Het Court of Appeal draagt zowel nationale als internationale rechterlijke uitspraken aan ter ondersteuning van deze conclusie, onder meer EHRM 23 oktober 2008, appl. nr. 10877/04 (*Sergey Kuznetsov v Rusland*); Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (*Tabernacle versus The Secretary of State for Defence*); zie Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 24-28.

223 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 29-45.

224 ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (*G/Duitsland*).

king van het Occupykampement dat al helemaal, zo redeneert het Court of Appeal.²²⁵

Het Court of Appeal komt op grond van de vergelijkingen tot de conclusie dat met name de duur van de demonstratie van groot belang is voor de toelaatbaarheid:

‘The essential point [...] in this case is that, while the protesters’ Article 10 and 11 rights are undoubtedly engaged, it is very difficult to see how they could ever prevail against the will of the landowner, when they are continuously and exclusively occupying public land, breaching not just the owner’s property rights and certain statutory provisions, but significantly interfering with the public and Convention rights of others, and causing other problems (connected with health, nuisance, and the like), particularly in circumstances where the occupation has already continued for months, and is likely to continue indefinitely.’²²⁶

Volgens het Court is het daarom ook mogelijk en wenselijk dat toekomstige vergelijkbare zaken sneller worden afgedaan:

‘Of course, each case turns on its facts, and where Convention rights are engaged, case law indicates that the court must examine the facts under a particularly sharp focus. Nonetheless, in future cases of this nature (where the facts involve a demonstration which involves not merely occupying public land, but doing so for more than a short period and in a way which not only is in breach of statute but substantially interferes with the rights of others), it should be possible for the hearing to be disposed of at first instance more quickly than in the present case or in Hall [2010] EWHC 1613.’²²⁷

‘A case without precedent’, zo spreekt Hooper over de Occupyzaak Samede. Niet eerder heeft een Engelse nationale rechter of het EHRM zich uitgesproken over ‘the right to indefinite or permanent protest’.²²⁸ Engelse schrijvers, onder

225 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 47.

226 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 49.

227 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 62.

228 Hooper 2012.

wie Hooper, zijn enthousiast over het oordeel. Net als in de zaak Hall geeft de rechter een gedetailleerd en helder juridisch kader aan de hand waarvan in soortgelijke toekomstige zaken sneller en gemakkelijker kan worden geoordeeld.²²⁹

Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington versus Persons Unknown,
1 juni 2012

In deze tweede Occupyzaak gaat het om het Occupykampement op Finsbury Square. Dit kampement is opgezet op 22 oktober 2011, een week later dan het Occupykampement bij St. Paul's Cathedral. Het oorspronkelijke protestkamp bij St. Paul's Cathedral wordt op 27 februari 2012 ontruimd, nadat het Court of Appeal hiertoe op 22 februari toestemming verleent. Drie maanden later, op 21 mei 2012, dient de London Borough of Islington een vordering in met als doel de verwijdering van het protestkamp op Finsbury Square.

Het High Court of Justice Queen's Bench Division begint de zaak met een opsomming van de belangrijkste twaalf uitgangspunten die volgen uit de zaak Hall versus The Mayor of London van 16 juli 2010 en de zojuist behandelde Occupyzaak City of London Corp versus Samede van 22 februari 2012. Volgens de rechter zijn deze uitgangspunten onomstreden: 'They are now uncontroversial.' Met andere woorden, dit is vast recht volgens het High Court. De twaalf uitgangspunten zijn als volgt:²³⁰

- 1 Een landeigenaar, ook een publieke, met een ongelimiteerd recht van bezit ('uninhibited right to possession') heeft het recht als eigenaar het land in beslag te nemen en bezetters van het land die hiertoe geen recht of toestemming hebben van het land te verdrijven en hen uit te zetten.
- 2 Het EVRM, geïncorporeerd door de Human Rights Act 1998, garandeert onder meer de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering.
- 3 Op grond van lid 2 kunnen deze vrijheden worden beperkt. De in artikelen 10 en 11 EVRM gegarandeerde vrijheden zijn, met andere woorden, niet absoluut.

²²⁹ Hooper, 2012; zie verder het nieuwsbericht 'High Court Appeal – Defendant protesters setting up camp outside St Paul's Cathedral – Freedom of expression', *Human Rights Updater* 2012, 115(Mar), 12-14; zie ook Lees, 2013.

²³⁰ High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 5-6.

- 4 Als individuen demonstreren door middel van bezetting van het land van een ander, zijn de artikelen 10 en 11 EVRM van toepassing. Indien de landeigenaar de demonstranten van zijn land wil verwijderen, is het noodzakelijk dat de inmenging in de vrijheden van de demonstranten die zal ontstaan door de uitzetting wordt afgewogen tegen andere belangen – zoals van de langeigenaar, van andere specifieke personen of groepen en meer algemene belangen – die spelen indien de demonstranten het land mogen blijven bezetten. Deze afweging dient door de rechter te worden gemaakt.
- 5 Iedere zaak moet noodzakelijkerwijs op zijn eigen merites worden beoordeeld. Desondanks kunnen er drie uitgangspunten worden geformuleerd die spelen bij de belangenafweging:
- 6 In de eerste plaats, hoe groter de omvang van het recht dat iemand claimt onder de artikelen 10 en 11 EVRM te hebben, hoe groter de kans dat bij de uitoefening ervan sprake is van inmenging in de rechten van anderen en, logischerwijs, hoe groter de kans is dat het beroep op de vrijheden wordt ingeperkt of afgewezen op grond van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM. Het High Court wijst hierbij op een overweging van het Court of Appeal in de eerste Occupyzaak *City of London Corp versus Samede*:

‘... [i]t is very difficult to see how [the protesters] could ever prevail against the will of the landowner, when they are continuously and exclusively occupying public land, breaching not only just the owner’s property rights and certain statutory provisions, but significantly interfering with the public and Convention rights of others, and causing other problems (connected with health, nuisance, and the like), particularly in circumstances where the occupation has already continued for months, and is likely to continue indefinitely.’²³¹

- 7 In de tweede plaats kunnen volgens het Court of Appeal in de Occupyzaak *Samede* de volgende factoren relevant zijn bij het maken van een belangenafweging: de mate waarin de voortgang van het protest nationaal recht schendt, het belang van de specifieke locatie voor de demonstranten, de duur van het protest, de mate waarin de demonstranten het land bezetten en de omvang waarin het protest ingrijpt in de rechten van anderen inclusief de eigendomsrechten van de eigenaar van het land en de rechten van welke personen van de samenleving dan ook.

231 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 49.

- 8 In de derde en laatste plaats, de inhoud van de betoging is relevant, maar mag in beginsel niet meespelen in de te maken belangenafweging. 'The court is, of course, bound to protect the expression of views whether or not it agrees with them.'²³²
- 9 Als een kampement niet alleen wordt gebruikt als vorm van protest, maar ook dient ter accommodatie van daklozen, kan artikel 8 EVRM ook van toepassing zijn. Hiervan zal niet snel sprake zijn. En als er al sprake van is, dan is een beroep op artikel 8 EVRM niet sterk vergeleken met de eigendomsrechten van de landeigenaar en de rechten en belangen van derden.
- 10 Hoewel de belangenafweging weloverwogen en zorgvuldig gemaakt dient te worden, moeten de claims van landeigenaren zo snel als redelijkerwijs mogelijk behandeld worden. Demonstratiezaken mogen niet te veel geld en tijd kosten, vooral niet als het langdurige protesten betreft.
- 11 De rechter zal conform het subsidiariteitsbeginsel moeten kiezen voor de minst ingrijpende beperking.
- 12 Als de rechten van de landeigenaar en derden prevaleren, dan zal een 'order for possession' worden afgegeven, tenzij de betogers komt met een regeling die (1) praktisch haalbaar is, (2) minder ingrijpt in de rechten van derden en (3) tot een minder grote inbreuk op de rechten van betogers leidt.

Vervolgens past het High Court het geformuleerde juridische kader toe op het Occupykampement op Finsbury Square. Voordat de rechter overgaat tot het maken van een belangenafweging, stelt hij vast dat een Byelaw van 19 februari 1976 het zonder toestemming kamperen op het plein verbiedt, dat het kampement van een protestplaats is geworden tot een sociale opvangplaats voor daklozen en dat de criminaliteit is toegenomen op en in de directe nabijheid van het plein.²³³

Bij de afweging die de rechter maakt, neemt hij de volgende zaken mee: het kampement bij St. Paul's Cathedral is na vier maanden verwijderd, terwijl het kampement op Finsbury Square al zeven maanden gaande is. Al die tijd heeft de lokale autoriteit het kamp en de betogers gefaciliteerd. Het kampement heeft de lokale autoriteit en ondernemers veel geld gekost: £26.000 is uitgegeven voor het beveiligen en faciliteren van het kamp, het restaurant aan het plein heeft vanwege het kamp £12.000 misgelopen aan inkomsten en ongeveer £20.000 zal nodig

²³² Zie ook Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 40-41.

²³³ High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgeses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 7-36.

zijn om het plein weer in de oude staat te herstellen. ‘This money is lost to the public purse, at a time of economic stringency.’ De demonstranten van het protestkamp veroorzaken overlast en hebben zich bij tijd en wijle asociaal gedragen. Verder is er sprake van toenemende criminaliteit op en rondom het plein. Het kampement brengt gezondheidsrisico’s met zich mee: de tenten staan dicht op elkaar, sanitaire faciliteiten ontbreken en er zijn open vuren. De demonstranten hebben daarnaast geen specifieke band met Finsbury Square.²³⁴

Het High Court komt tot de conclusie dat de rechten en belangen van de lokale autoriteit als eigenaar van het Square alsmede de rechten en belangen van derden dienen te prevaleren boven de vrijheden van de demonstranten. De rechter beveelt de demonstranten daarom het gehele kampement met alle bijbehorende aanplakbiljetten, spandoeken en dergelijke van het plein te verwijderen en verbiedt hun in de toekomst een dergelijk kamp nog eens op het plein te organiseren of daaraan deel te nemen, tenzij hiertoe toestemming is gegeven conform artikel 17(i) van de Byelaw van 19 februari 1976.²³⁵

London Borough of Hackney versus Persons Unknown, 27 juni 2012

In de zaak-Hackney vordert de lokale autoriteit in een kort geding de verwijdering (‘summary possession order’) van een Occupykampement in het Shore-ditch Park in Londen. Een dag voordat de zaak zal worden beoordeeld door het High Court of Justice Queen’s Bench Division, blijkt het kampement opgebroken en de demonstranten vertrokken. De lokale autoriteit trekt haar vordering niet in, omdat toekenning ervan het ook mogelijk maakt toekomstige kampementen uit het park te weren. De demonstranten betogen voor de rechter dat dat niet nodig is nu de demonstranten per ongeluk op de verkeerde plaats stonden te demonstreren. Het High Court gaat niet mee in het verweer omdat Occupy London de laatste maanden steeds weer land bezet ten behoeve van hun kampementen. De rechter kent de vordering daarom toe.²³⁶

234 High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 45-81.

235 High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 82-90.

236 High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588 (London Borough of Hackney v Persons Unknown), r.o. 1-5

6.4.5 Frackingprotesten

In 2013 wordt er in Engeland door middel van demonstratieve kampementen actiegevoerd tegen *fracking*: ‘het vrijmaken van schalie- of steenkoolgas door een mengsel van water, zand en chemicaliën onder hoge druk in de boorput te injecteren’, aldus de *Van Dale*. De demonstranten zijn van mening dat *fracking* zeer schadelijk is voor het milieu. Zij maken hun mening kenbaar door demonstratieve kampementen op te stellen in de nabijheid van ondernemingen die zich met *fracken* bezighouden.

Interessant zijn twee rechterlijke uitspraken ten aanzien van deze demonstratieve kampementen. In de eerste zaak, *West Sussex County Council versus Persons Unknown*, staat de vraag centraal in hoeverre demonstratieve kampementen op de highway moeten worden toegestaan. Dit is in zekere zin een nadere uitwerking van de reeds behandelde zaak *DPP versus Jones (Margaret)* (§6.4.1). In de tweede zaak, *Manchester Ship Canal Developments Ltd versus Persons Unknown*, dient de rechter een antwoord te geven op de vraag in hoeverre particuliere landeigenaren een demonstratief kampement op hun land moeten toestaan.

West Sussex County Council versus Persons Unknown, 11 november 2013

Eind juli 2013 vindt er in Balcombe naast de highway een protest plaats in de vorm van een (semi)permanent tentenkamp. Het protest vraagt aandacht voor de activiteiten van een onderneming die zich bezighoudt met *fracking*. De lokale overheid vordert bij het High Court of Justice Queen’s Bench Division een dwangbevel (‘order for possession of the land’ en ‘the issue of a writ of possession’) op grond van artikel 130 Highways Act 1980 dan wel op grond van ‘common law’, om zodoende het demonstratieve tentenkamp te kunnen beëindigen.²³⁷

Het High Court overweegt dat het House of Lords in de zaak *DPP versus Jones (Margaret)* betogingen op de highway onder voorwaarden toestaat, maar dat het House of Lords het hierbij voorzien zou hebben op tijdelijke vreedzame protesten en niet zozeer op langdurige occuperende of obstructieve protesten. De rechter wijst daarbij op een overweging van Lord Clyde in de zaak *DPP versus Jones (Margaret)*. Volgens deze Lord geeft de wet niet het recht om rond te

²³⁷ High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (*West Sussex County Council v Persons Unknown*), r.o. 1-3.

dwalen op de highway of langere tijd op de highway te verblijven. ‘While the right may extend to a picnic on the verge, it would not extend to camping there.’ De rechter wijst daarnaast op Lord Hutton die een vergelijkbare mening is toegedaan. Of een betoging op de highway aangemerkt kan worden als redelijk gebruik van de highway, hangt volgens Lord Hutton onder meer af van de ruimte die de betoging inneemt en de duur ervan.²³⁸

De rechter oordeelt dat op grond van common law de demonstranten niet het recht hebben de highway te bezetten door middel van een kampement. De beperking is gerechtvaardigd in het licht van artikelen 10 en 11 EVRM, aangezien deze artikelen niet het recht verschaffen ‘to express one’s view in any particular place’ respectievelijk ‘to remain assembled for an indefinite period’. De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging zijn immers relatieve rechten die op grond van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM beperkt mogen worden, bijvoorbeeld vanwege de rechten en vrijheden van anderen.²³⁹

Vervolgens gaat de rechter in op de vraag hoe hij de rechten van de demonstranten dient af te wegen tegen de rechten van de landeigenaar. Hij zoekt daarbij aansluiting bij de zaken *Mayor of London versus Hall* en de *City of London Corp versus Samede*. De zaak-Hall maakt volgens de rechter duidelijk dat een demonstratief kampement voor onbepaalde duur kan worden verboden ter bescherming van de gezondheid, ter voorkoming van criminaliteit en ter voorkoming van verdere beschadigingen aan en rondom het park waarin de demonstranten hun kamp hebben opgeslagen. De betogers hebben door de beperking nog altijd het recht te demonstreren, de vordering richt zich alleen op hun activiteiten. Uit de Samedezaak blijkt dat het van meerdere factoren afhankelijk is of een betoging op het land van een ander kan worden toegestaan, waaronder de duur, plaats, mate van bezitneming en mate van belemmering van de rechten van een ander. Ook de gezondheid en mate van overlast spelen een rol. Het is echter moeilijk voor te stellen dat de rechten van de betogers ooit prevaleren boven die van de landeigenaar als zij het land voortdurend en geheel bezetten, als ze inbreuk maken op de rechten van de eigenaar en op die van derden, en als ze met het kampement gezondheidsproblemen veroorzaken, aldus de aangehaalde overwegingen van het Court of Appeal in de Samedezaak.

238 High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 4-9.

239 High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 10-14.

Toegepast op de onderhavige zaak concludeert de rechter dat het kampement vrij netjes is, maar wel overlast met zich meebrengt: de bermen zijn door het kampement beschadigd, de geschatte herstelkosten bedragen £80.000. De fysieke veiligheid van de betogers is in gevaar nu zij direct demonstreren naast de highway waarop een maximum snelheid van 60 mijl per uur geldt.²⁴⁰ De focus moet volgens de rechter echter vooral liggen op de vraag of de lokale autoriteit als eigenaar van het land, de Highway Authority als eigenaar van de highway en derden in het algemeen, verhinderd mogen worden in het gebruik van het land en de highway door een demonstratief kampement. Zijn antwoord is helder:

‘The answer, in my judgment, is plainly not. There is no right, I find, in anyone in any circumstances, and notwithstanding the provisions of Articles 10 and 11 of the European Convention on Human Rights, to establish a camp which is intended to be at least indefinite as to duration upon public land. [...] Essentially, the issue is whether, by virtue of the provisions of Article 10 and Article 11 of the European Convention on Human Rights, those who wish to protest can inflict upon land owners and other members of the public their presence for an indefinite period. The answer simply is no.’²⁴¹

Manchester Ship Canal Developments Ltd versus Persons Unknown, 10 maart 2014

Halverwege november 2013 beginnen betogers een demonstratief kampement in de buurt van Manchester op land dat in eigendom is van Manchester Ship Canal Developments Limited & Peel Investments Limited, een onderneming die zich bezighoudt met fracking. Het kamp groeit gestaag in omvang en bestaat in februari 2014 uit ruim 40 tenten. De landeigenaren vorderen een ‘possession order’ – een ontruimingsbevel – bij het High Court of Justice Chancery Division. De demonstranten betogen dat een ‘possession order’ een onevenredige inbreuk maakt op hun door artikelen 8, 10 en 11 EVRM gegarandeerde vrijheden.

²⁴⁰ High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 28-29.

²⁴¹ High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 30; zie ook Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 49.

Het High Court weegt enerzijds de vrijheden van de artikelen 10 en 11 EVRM en anderzijds het door artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM gegarandeerde eigendomsrecht tegen elkaar af. De rechter zoekt bij die afweging aansluiting bij het EHRM-arrest *Appleby versus Verenigd Koninkrijk* waarin demonstranten de toestemming wordt geweigerd om actie te voeren in een winkelcentrum dat in particulier bezit is.²⁴² Het EHRM oordeelt dat de rechten van de demonstranten onder de artikelen 10 en 11 EVRM niet zijn geschonden. De artikelen 10 en 11 EVRM verlenen namelijk niet zomaar de bevoegdheid om op particulier terrein van een ander een mening kenbaar te maken. Anderzijds:

‘Where, however, the bar on access to property has the effect of preventing any effective exercise of freedom of expression or it can be said that the essence of the right has been destroyed, the Court would not exclude that a positive obligation could arise for the State to protect the enjoyment of the Convention rights by regulating property rights. A corporate town where the entire municipality is controlled by a private body might be an example.’²⁴³

Van een dusdanige situatie is volgens het High Court in casu geen sprake.

Verder wijst het High Court op de *Samedezaak* (zie §6.4.4). Het Court of Appeal overweegt in die zaak dat de toelaatbaarheid van een beperking van het kampement onder meer afhankelijk is van de mate waarin de demonstranten inbreuk maken op de eigendomsrechten van de landeigenaren. Het is echter moeilijk voorstelbaar, zo vervolgt het Court of Appeal, dat de rechten van de demonstranten ooit kunnen prevaleren boven die van de landeigenaren als de demonstranten door middel van een demonstratief kampement voortdurend het land bezetten, inbreuk maken op de rechten van anderen en overlast veroorzaken, met name indien het kampement al enige tijd voortduurt en zonder tussenkomst van de rechter waarschijnlijk zal blijven voortduren.²⁴⁴

Het High Court kent de vordering van *Manchester Ship Canal Developments Ltd & Peel Investments Ltd* toe. In de eerste plaats omdat de demonstranten zonder toestemming van de eigenaar particulier land bezetten. Zij maken daarbij niet

242 High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (*Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown*), r.o. 29.

243 EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (*Appleby/VK*), r.o. 47.

244 High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (*Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown*), r.o. 30.

alleen inbreuk op ‘domestic law’, maar ook op het in artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM gegarandeerde eigendomsrecht. Uit de zaak Appleby blijkt dat de artikelen 10 en 11 EVRM alleen in uitzonderlijke omstandigheden een gerechtvaardigde inbreuk kunnen maken op het eigendomsrecht van een landeigenaar, in het bijzonder indien het particulier land betreft. In de tweede plaats maakt de voortdurende aanwezigheid van de betogers inbreuk op de rechten en belangen van legitieme gebruikers van het land. In de derde plaats duurt het protest al enige tijd voort en is er sprake van escalatie. Het belangrijkste is, in de vierde plaats, dat de betogers er op geen enkele manier van worden weerhouden om op een andere plaats en/of op een andere wijze hun mening kenbaar te maken.²⁴⁵

Het High Court overweegt ten aanzien van artikel 8 EVRM dat het recht op eerbiediging van privéleven in casu niet van toepassing is, omdat de demonstranten onvoldoende hebben aangetoond dat zij hun huis hebben op het private land van Manchester Ship Canal Developments Ltd & Peel Investments Ltd. Mocht artikel 8 EVRM al van toepassing zijn, dan prevaleert dat in casu niet boven het eigendomsrecht van de private landeigenaar, aldus het High Court.²⁴⁶

6.4.6 Belangrijkste uitgangspunten Engelse rechtspraak

Ruime interpretatie

Niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet. Zou men aannemen dat dit niet het geval is, dan bestaat de kans dat de EVRM-vrijheden worden ontkracht, aldus Engelse rechters.²⁴⁷

Tegelijkertijd leidt een ruime interpretatie van de EVRM-vrijheden tot een toename van de kans dat de vrijheden van de één in botsing komen met de rechten en vrijheden van een ander en, daarmee samenhangend, tot een toename van de kans dat het in het licht van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM gerechtvaardigd is beperkingen op te leggen.²⁴⁸

245 High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

246 High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 38-52.

247 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 37.

248 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 38.

Kernrecht en uitingwijze

Engelse rechters maken in de regel een onderscheid tussen enerzijds het uiten van een mening of het houden van een demonstratie en anderzijds de plaats waar en de wijze waarop men dit doet. Desalniettemin benadrukken zij wel dat men voorzichtig moet zijn in het maken van een onderscheid tussen de kern (*essence*) van het recht en de wijze waarop men wenst te demonstreren. Afhankelijk van de omstandigheden kan het protest zelf de uitingwijze zijn. Dit geldt volgens de Engelse rechter bijvoorbeeld voor het AWPC. De demonstranten van dit kamp voeren al 23 jaren lang één weekend per maand actie tegen nucleaire wapens door middel van een demonstratief kampement. Een kampeerverbod levert in die zaak een schending van de artikelen 10 en 11 EVRM op.²⁴⁹

Het AWPC vormt tot op heden een uitzondering. Noch bij langdurige protestkampen in de nabijheid van de Houses of Parliament, noch bij Occupykampementen in het centrum van Londen, noch bij frackingprotesten op het Engelse platteland maakt de uitingwijze volgens Engelse rechters deel uit van het kernrecht. Dat is een van de redenen dat de uitingwijze in die zaken doorgaans wel beperkt mag worden op grond van een kampeerverbod.²⁵⁰ Zolang het maar geen integraal kampeerverbod (*blanket ban*) is, dat beschouwt de Engelse rechter als disproportioneel.²⁵¹

249 Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (*Tabernacle v The Secretary of State for Defence*), r.o. 35-37.

250 Ten aanzien van de langdurige protesten in de nabijheid van de Houses of Parliament, zie Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (*Hall v The Mayor of London*), r.o. 48-51; Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of *Gallastegui*) v *Westminster City Council*), r.o. 32-47. Ten aanzien van de Occupykampementen in het centrum van Londen, zie Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (*City of London Corp v Samede*), r.o. 45. Ten aanzien van de frackingprotesten op het Engelse platteland, zie High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (*Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown*), r.o. 37.

251 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of *Gallastegui*) v *Westminster City Council*), r.o. 32-47.

Vele beperkende regelingen, één maatstaf

Door Engelse rechters gerechtvaardigd geachte beperkingen en verboden vinden hun grond in uiteenlopende regelingen – Highways Act 1980,²⁵² Town and Country Planning Act 1990,²⁵³ Serious Organised Crime and Police Act 2005,²⁵⁴ Police Reform and Social Responsibility Act 2011,²⁵⁵ Byelaws²⁵⁶ –, maar met name in het eigendomsrecht dat publieke en private partijen toekomt op grond van ‘common law’²⁵⁷ en artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.²⁵⁸

De rechtmatigheid van de regelingen wordt door demonstranten weleens in twijfel getrokken. Zij zijn van mening dat de twee wetten waarmee de Engelse regering de (semi)permanente protestkampen in Parliament Square Garden probeert aan banden te leggen – de Serious Organised Crime and Police Act 2005 en de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 – niet van toe-

252 High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 1-3, 30; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 1-15 en 60-65.

253 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 1-15 en 60-65.

254 Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department), r.o. 16-31.

255 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 32-47.

256 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 82-90.

257 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 21-35, 47, 53-56 en 72; High Court of Justice Queen’s Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 60; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 20-55; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 82-90; High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588 (London Borough of Hackney v Persons Unknown), r.o. 1-5; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 30; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

258 High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

passing zijn op protestkampen die al bestonden voordat deze wetten in 2005 respectievelijk 2011 van kracht werden. De rechter oordeelt van wel.²⁵⁹ Daarnaast menen demonstranten dat de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 niet voldoet aan de eis van subsidiariteit, nu kampementen in Parliament Square Garden ook door middel van een civiele vordering kunnen worden beëindigd in plaats van met – praktisch gezien – een algeheel kampeerverbod. De rechter oordeelt wederom anders: de nieuwe wet stelt voor eenieder een duidelijk en redelijk regime vast. Dit verdient de voorkeur boven alle langdurige, geldverslindende en enkel tussen procespartijen geldende civielrechtelijke processen ten aanzien van protestkampen in Parliament Square Garden en voldoet zodoende aan de eis van subsidiariteit.²⁶⁰

De op grond van uiteenlopende regelingen gevorderde beperkingen en verboden worden door de Engelse rechter vrijwel allemaal getoetst aan een en dezelfde maatstaf: de beperkingsmaatstaf van lid 2 van de artikelen 10 en met name 11 EVRM.²⁶¹

Belangenafweging

De beperkingsmaatstaf van het EVRM vullen Engelse rechters nader in door een belangenafweging te maken tussen enerzijds de inmenging in de vrijheden van de demonstranten indien het kampement wordt verboden of beperkt, en anderzijds de belangen van de landeigenaar en andere specifieke personen of groepen en meer algemene belangen die spelen als de demonstranten op dezelfde wijze mogen blijven demonstreren.²⁶²

259 Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department), r.o. 16-31; High Court of Justice Queen's Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 29. Zie ook het commentaar van Taylor en Loveland bij het oordeel van het Court of Appeal van 8 mei 2006: Taylor, 2006; Loveland, 2007.

260 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 46-47.

261 Slechts in twee van de in totaal dertien behandelde zaken toetst de rechter de gevorderde beperkingen niet aan de maatstaf van lid 2 van de artikelen 10 en/of 11 EVRM, zie Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department); High Court of Justice Queen's Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588 (London Borough of Hackney v Persons Unknown).

262 High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 5-6.

Ondanks dat iedere zaak volgens de Engelse rechtspraak op zijn eigen merites moet worden beoordeeld, valt de uitkomst van de belangenafweging vrijwel altijd in het nadeel van de demonstranten uit. Engelse rechters staan (semi)permanente demonstratieve kampementen namelijk nauwelijks toe en verbieden ze zelfs preventief. De volgende gronden dragen zij daarvoor aan:

- 1 De kampementen brengen veel schade toe aan de demonstratielocatie.²⁶³
- 2 De kampementen vinden plaats op een locatie die daartoe niet geschikt is, zoals:
 - op een centraal gelegen locatie als Parliament Square Garden, waardoor de demonstranten inbreuk maken op de rechten en vrijheden van anderen nu zij anderen de mogelijkheid ontnemen om op diezelfde plaats actie te voeren of anderszins van die plaats gebruik te maken;²⁶⁴
 - bij een kerk, St. Paul's Cathedral, waardoor de demonstranten inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst ex artikel 9 EVRM van de kerkbezoekers;²⁶⁵
 - op of bij de highway, waardoor de demonstranten andere weggebruikers te veel hinderen en de kampementen een gevaar vormen voor de gezondheid van de demonstranten zelf, aangezien het niet zonder risico is om bij of op de highway actie te voeren.²⁶⁶

Overigens kan het onder omstandigheden wel zijn toegestaan om actie te voeren op de highway, namelijk zolang er geen sprake is van obstructie of hinder.²⁶⁷ En zelfs als er sprake is van een zekere mate van obstructie, kan een

263 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 28.

264 Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen's Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 56-58; Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

265 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 44.

266 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 44; High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 4-9 en 49.

267 House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348 (DPP v Jones).

kleinschalig protestkamp niet zomaar worden verboden op grond van de Highways Act 1980.²⁶⁸ Langdurige bezettende/obstructieve protesten op of bij de highway worden echter niet toegestaan.²⁶⁹

Andere gronden die Engelse rechters aandragen voor het niet of nauwelijks toestaan van (semi)permanente demonstratieve kampementen zijn:

- 3 De gezondheid van de demonstranten zelf komt in gevaar vanwege onvolgende of zelf ontbrekende sanitaire voorzieningen en kookvoorzieningen.²⁷⁰
- 4 Er doen zich wanordelijkheden en strafbare feiten voor in en rondom de kampementen. Dit hangt samen met het feit dat de kampementen in de loop van de tijd veranderen in sociale opvangplaatsen voor daklozen.²⁷¹
- 5 De kampementen kosten de landeigenaar, de lokale overheid en ondernemers veel geld.²⁷²
- 6 Het belangrijkste punt is volgens Engelse rechters dat de kampementen vanwege hun (semi)permanente karakter hinder veroorzaken, een onevenredige belasting vormen voor onder meer de volksgezondheidsfaciliteiten en een onevenredig grote inbreuk maken op de rechten van de private dan wel

268 High Court of Justice Queen's Bench Division 4 oktober 2002, [2002] EWHC 2073 (QB), 2002 WL 31050512 (Westminster City Council v Haw).

269 High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 4-9 en 49.

270 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 23-25 en 72-73.

271 Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15 (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 26-29 en 71.

272 High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 69-70; High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 28.

273 High Court of Justice Queen's Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 56-58; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 44 en 49; High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 5-6 en 66; High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 30; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 30 en 34-37.

publieke landeigenaar.²⁷³ Het is, zo overweegt het Court of Appeal in de Samedezaak, dan ook moeilijk voor te stellen dat de rechten van demonstranten die hun mening kenbaar maken door middel van demonstratieve kampementen ooit zouden kunnen prevaleren boven die van de landeigenaar.²⁷⁴

6.5 Samenvatting

De komst van de Human Rights Act 1998 heeft overduidelijk bijgedragen aan een verdere doorwerking van de EVRM-rechten en hun beperkingssystematiek in de Engelse rechtsorde. Desalniettemin zijn beperkingen op het Engelse demonstratierecht vanwege het oorspronkelijke ‘common law’-idee van de ‘resterende vrijheid’ nog altijd in vele uiteenlopende wetten en rechterlijke uitspraken te vinden.

De Public Order Act is van oorsprong toegesneden op de meer traditionele wijzen van actievoeren. Met de komst van de Criminal Justice and Public Order Act 1994 is hier verandering in gekomen; demonstratieve tentenkampen op particulier terrein kunnen sindsdien betrekkelijk gemakkelijk worden beperkt dan wel verboden. Recente centrale en decentrale regelgeving beperkt de betogingsvrijheid op specifieke plaatsen, zoals rondom de Houses of Parliament en op Trafalgar Square. Voor het organiseren van en het deelnemen aan demonstraties, alsmede het opzetten en opgezet houden van een demonstratief tentenkamp is toestemming vereist van de burgemeester.

Engelse rechters hebben de laatste jaren in vele demonstratierechtelijke uitspraken een helder regime uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Zij interpreteren artikel 11 EVRM daarbij ruim, maken doorgaans een onderscheid tussen het kernrecht en de uitingwijze en vullen de beperkingsmaatstaf van artikel 11 lid 2 EVRM in met een belangenafweging. De uitkomst is dat (semi)permanente demonstratieve kampementen niet of nauwelijks worden toegestaan vanwege de hinder, de schade, de kosten en de inbreuken op rechten en belangen van de landeigenaar en derden die dergelijke demonstraties met zich meebrengen.

274 Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470 (City of London Corp v Samede), r.o. 49.

Rechtsvergelijkende opmerkingen

7.1 Inleiding

Er zijn in het Nederlandse, Duitse en Engelse recht verschillende methoden te onderscheiden op grond waarvan (semi)permanente demonstratieve kampementen worden beperkt. Sommige methoden komen maar in een van de drie landen voor, andere worden gehanteerd in twee onderzochte landen of zelfs in allemaal. We onderscheiden vier gehanteerde beperkingsmethoden. Volgens de eerste methode is de uitingsvorm niet of niet langer grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd (§7.2). Bij de tweede methode is de uitingsvorm wel beschermd, maar hanteert men een ruime interpretatie van de doelcriteria op grond waarvan beperkingen en verboden zijn toegestaan (§7.3). Bij de derde en vierde methode wordt de demonstratievorm enigszins geabstraheerd van het demonstratierecht. In die gevallen is de uitingsvorm soms beschermd, namelijk als de vorm het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt (§7.4) of beperkt beschermt, namelijk als connex verspreidingsrecht van het kernrecht (§7.5). Naast deze vier methoden is er nog een nauwelijks ter sprake gekomen vijfde methode die haar basis vindt in een formeel-wettelijk kampeerverbod (§7.6). Wij zetten hierna deze en de andere genoemde methoden uiteen en gaan na in hoeverre het nationale en internationale recht ruimte bieden aan de verschillende methoden. Tot slot volgt de conclusie, waarin we beschrijven welke methode om welke redenen de voorkeur verdient.

7.2 Methode 1: uitingsvorm niet (langer) beschermd

Een eerste methode die we terugvinden in uitspraken van Nederlandse en Duitse rechters en in de Duitse literatuur, kent (semi)permanente kampementen als demonstratie-uitingsvorm geen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toe. Soms enkel vanwege de vorm: het gebruik van tenten en kampementen. Zo kan een demonstratief kampement volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch verboden worden op grond van een plaatselijk kampeerverbod.²⁷⁵ Duitse schrijvers betogen dat het toestaan van het gebruik

van tenten en kampementen bij demonstraties een onhandelbare en onduidelijke situatie oplevert. Daarom zou het niet moeten worden toegestaan.²⁷⁶

Vaker is de combinatie van de vorm en de (semi)permanente duur de reden dat rechters (semi)permanente kampementen als demonstratievorm geen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toekennen. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt bijvoorbeeld dat het recht op vergadering en betoging niet zover kan strekken 'dat een gedeelte van de openbare ruimte in de stad, waartoe eenieder toegang zou moeten hebben, definitief wordt bezet door een beperkte groep mensen'.²⁷⁷

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel 'dat het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement [...], waarbij *daarenboven* de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging draagt in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom'.²⁷⁸

De Duitse rechter neemt een vergelijkbaar standpunt in. Het Verwaltungsgericht Würzburg oordeelt dat, hoewel er in beginsel geen minimum- en maximumduur geldt voor het houden van een demonstratie, het permanent voortduren van een demonstratie geen wezenskenmerk van een demonstratie kan zijn. De rechter wijst daarbij op Liskén die in 1995 al het probleem van langdurende demonstraties analyseert en uit het oorspronkelijke Versammlungsbegriff een element van vergankelijkheid en tijdelijkheid afleidt.²⁷⁹

7.2.1 Methode 1 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Kunnen demonstratieve kampementen vanwege hun vorm op grond van een plaatselijk kampeerverbod worden verboden of beëindigd? Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch wel. Zijn oordeel verhoudt zich slecht met de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties, die uitdrukkelijk stelt dat

275 Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718.

276 Kanther, 2001; Dietlein, 1992; zie ook VG Stuttgart 23 augustus 2006, *BeckRS* 2007, 20824.

277 Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645.

278 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5.2.

279 VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275; Liskén, 1995; zie ook VG Würzburg 19 april 2012, *BeckRS* 2012, 50026; VG Würzburg 20 april 2012, *BeckRS* 2012, 50027.

‘in die gevallen waarin een “samenscholing” dan wel “kamperen” in wezen is te kwalificeren als een manifestatie (bijvoorbeeld een betoging), op dergelijke verschijnselen niet de algemene bepalingen met betrekking tot samenscholingen, resp. kamperen, maar de bijzondere, krachtens de Wet openbare manifestaties vastgestelde regels met betrekking tot manifestaties van toepassing zijn.’²⁸⁰

Kennelijk gaat de regering ervan uit dat kamperen te kwalificeren kan zijn als betogen in de zin van artikel 9 Gw. In dat geval is het college van B en W niet bevoegd met bestuursdwang of dwangsom op te treden tegen een overtreding van een plaatselijk kampeerverbod.²⁸¹

Volgens Schilder is de regering later vreemd genoeg vergeten wat haar standpunt in dezen was. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk zegt in reactie op de vraag hoe de regering denkt over illegale demonstratieve tentenkampen, ‘dat in elk geval de ter plaatse geldende voorschriften, eventueel de APV, met betrekking tot het opslaan van tenten van toepassing zijn’.²⁸² Waarom is met de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties geen bevoegdheid gecreëerd op grond waarvan demonstratieve tentenkampen vanwege hun vorm kunnen worden beperkt? Aanvankelijk, tot vlak voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, was deze bevoegdheid opgenomen in het ontwerp van de Wet openbare manifestaties. Artikel 3 van het ontwerp luidde: ‘De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen.’²⁸³ Schilder stelt al in 1989 dat de plotselinge verdwijning van deze algemene regelgevende bevoegdheid een ‘raadselachtige zaak’ is, mogelijk een vergissing, waarvan de consequenties door de regering en Tweede Kamer onvoldoende zijn voorzien.²⁸⁴

In dit verband is een oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 december 2010 vermeldenswaardig. In deze zaak speelt het volgende: een man wil vanwege godsdienstige redenen in een tent bivakkeren en verzoekt het college van B en W te Leeuwarden tot ontheffing van het plaatselijke kampeerverbod. Het college wijst het verzoek af. De voorzieningen-

280 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6-7.

281 Punt 3 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

282 Schilder, 1989, p. 89; *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, 41-2252 en 41-2253.

283 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 2, p. 2.

284 Schilder, 1989, p. 89.

rechter verklaart het beroep van de man ongegrond. De Afdeling oordeelt in hoger beroep dat een in een APV neergelegd kampeerverbod het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 6 Gw legitiem kan beperken. Zij baseert haar oordeel op artikel 6 lid 2 Gw: de wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. ‘Artikel 2:47a van de APV kan als een zodanige regel worden aangemerkt. Niet is gebleken dat door deze verbodsbepaling de uitoefening van het grondrecht door [appellant] geheel of nagenoeg geheel onmogelijk wordt gemaakt’, aldus de Afdeling.²⁸⁵

Een merkwaardig redenering. Artikel 6 lid 2 Gw vereist, net als artikel 9 lid 2 Gw, een formeel-wettelijke bepaling waarop een eventuele plaatselijke verordening kan worden gebaseerd, mits de bevoegdheid tot het opstellen van een dergelijke verordening uitdrukkelijk is gedelegeerd.²⁸⁶ Die ontbreekt hier.

Vallen demonstratieve kampementen van (semi)permanente duur onder het beschermingsbereik van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties? De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt van niet. Het recht tot vergadering en betoging kan volgens hem niet zover strekken. De factor tijd speelt voor de voorzieningenrechter een belangrijke rol. Een vergelijkbaar oordeel velt de Afdeling in een uitspraak van 27 augustus 2014. Volgens haar draagt een kampement dat voor langere en potentieel onbeperkte duur de publieke ruimte bezet en waarbij *daarenboven* de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw.

Op deze oordelen is kritiek mogelijk. Men moet om verschillende redenen zeer terughoudend zijn om demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen uit te sluiten van het beschermingsbereik van artikel 9 Gw.

In de eerste plaats omdat er geen redenen zijn om te veronderstellen ‘dat de grondwetgever langdurende dan wel semipermanente betogingen na verloop van tijd zou willen uitsluiten van de grondwettelijke bescherming’, ondanks het gegeven dat de regering gezien de formulering van de beperkingscriteria eerst en vooral dacht aan kortdurende manifestaties.²⁸⁷ Alleen tijdsverloop is

285 ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7337, r.o. 2.7.1.

286 Zie Bunschoten, 2009a, aant. 5.

287 Zie punt 9 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332.

niet voldoende om te mogen aannemen dat een demonstratief kampement het karakter van een betoging verliest, aldus de Afdeling in een uitspraak van 25 maart 2015.²⁸⁸

In de tweede plaats verhoudt het argument van de Afdeling dat de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt zich niet goed tot de wetsgeschiedenis. De regering stelde indertijd dat een actie die niet (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting heeft, geen betoging is. De voorbeelden die de regering daarbij noemt, zijn in te delen in twee categorieën:

- 1 niet- of weinig vreedzame acties, dat kunnen zijn blokkadeacties, samenscholingen en volksoplopen;
- 2 acties waarbij evident geen sprake is van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals sinterklaasintochten, carnavalsoptochten en bloemencorso's.²⁸⁹

Demonstratieve kampementen vallen niet onder deze categorieën: zij zijn vreedzaam en er is geen sprake van het evident ontbreken van een gemeenschappelijke meningsuiting.

In de derde plaats heeft geen van de Nederlandse rechters ten aanzien van de Occupykampementen en de tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers geoordeeld dat dergelijke acties niet vallen onder het regime van de Wet openbare manifestaties – twee uitzonderingen daargelaten.²⁹⁰ Zelfs de Haagse rechter, die in de uitspraak van 13 februari 2013 overweegt dat het karakterbepalende element ‘meningsuiting’ letterlijk en figuurlijk uit zicht is geraakt, lijkt daarop terug te komen door de beëindiging van het kampement rechtmatig te oordelen op grond van de doelcriteria van artikel 2 Wom in combinatie met de leer van het kern- en connexe recht. Zou hij daadwerkelijk van mening zijn dat het recht tot betogen uit zicht is verdwenen, dan is de conclusie volgens Brouwer en Schilder eenvoudig:

288 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.1.

289 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

290 Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645; ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174. Overigens werd het opslaan van een tentenkamp door de Afdeling in uitspraken van 27 mei 1982, 13 juni 1985 en 25 maart 2015 wel aangemerkt als betoging, zie Vz. ARRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62, m.nt. J.H. van der Veen; Vz. ARRvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, r.o. 3.1-3.2; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, r.o. 4.1-4.4; zie ook Schilder, 1989, p. 34; Staal, 1995, p. 581.

‘Dan ontbreekt de grondwettelijke bescherming van art. 9 Grondwet en is de Wet openbare manifestaties niet meer van toepassing. Het college van B en W zou dan met bestuursdwang of dwangsom kunnen optreden tegen de overtreding van art. 2:38B van de Haagse APV: “Het is verboden op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent, caravan of een soortgelijk of ander onderkomen te plaatsen met het kennelijk doel dit als slaapplek te gebruiken of daarin te overnachten dan wel gelegenheid daartoe te bieden.”’²⁹¹

Er is nog een vierde, meer principiële reden waarom men zeer terughoudend moet zijn om acties uit te sluiten van de bescherming van artikel 9 Gw. In beginsel dient er niet te worden gemorreld aan de reikwijdte van het betogingsrecht als dit grondrecht in strijd komt met andere belangen. Het grondrecht dient ruim te worden geïnterpreteerd en beperkingen moeten zijn gebaseerd op beperkingsclausules.²⁹² Van der Schyff stelt:

‘[...] concrete maatregelen kunnen beter worden beoordeeld in het kader van een beperkingsclausule, zonder dat er wordt gesleuteld aan het bereik van een grondrecht onder het mom van de interpretatie van de erdoor geboden bescherming. Anders gesteld, het antwoord op de problematiek van de algemene beperkingen ligt niet in het kunstmatig verschransen van het toepassingsgebied van een grondrecht met als reden te ontkomen aan de beperkingssystematiek, maar komt gewoon neer op het toepassen van een op dit probleem bedachte en goed ontworpen beperkingssystematiek.’²⁹³

Deze opvatting vinden we terug in de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1983: ‘een grondrecht mag niet ontkracht worden

291 Zie punten 3 en 4 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

292 Aharon Barak, president van het Israëlische Hooggerechtshof, formuleert het als volgt: ‘I believe that the scope of the right does not change when it is in conflict with other constitutional values – such as society’s interests (national security, public order) or other conflicting rights. The clash between conflicting interests or values should not be expressed in the scope of the right, but rather in the manner the right is exercised and realized, and it is in this domain that proportionality plays a central role.’ Zie Barak, 2010.

293 Van der Schyff, 2011.

en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te hebben', aldus de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken.²⁹⁴ Tijdens de parlementaire behandeling van artikel 9 Gw zetten leden van verschillende fracties vraagtekens bij de ruime definitie die de regering geeft van het begrip 'betoging' en vragen zij of de regering meent dat blokkadeacties ook onder het begrip 'betoging' in de zin van artikel 9 Gw vallen:

'De omschrijving in de Memorie van Toelichting van het begrip "betoging" als "middel om, het liefst met zo veel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied" brengt mee dat de "vrijheid van de één" een scherpe beperking van de "vrijheid voor de ander" kan inhouden.'²⁹⁵

De regering geeft in de memorie van antwoord aan de in de memorie van toelichting gegeven definitie te willen handhaven. Zij vervolgt:

'Dit brengt mee, dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, zoals dat bij blokkades van wegen en waterwegen het geval kan zijn, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 1.9 [het huidige artikel 9 Gw; BR] zijn.'²⁹⁶

Schilder leidt hieruit af dat blokkadeacties die niet het karakter hebben van dwangmaatregelen, wel degelijk betogingen in de zin van artikel 9 Gw zijn:

'Terecht is de regering voorzichtig in haar formulering; blokkades *kunnen* acties zijn die meer het karakter hebben van dwangmaatregelen. In veel gevallen echter zijn blokkadeacties aan te merken als betogingen in de zin van de Grondwet eenvoudigweg omdat zij aan de kenmerken van een betoging voldoen.'²⁹⁷

294 *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

295 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 6, p. 38.

296 *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33.

297 Schilder, 1989, p. 37.

Als blokkadeacties in beginsel onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw vallen, hoeveel te meer demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen, nu deze demonstraties – die in beginsel ook voldoen aan de kenmerken van een betoging in de zin van artikel 9 Gw – in de regel een minder dwingend karakter hebben dan blokkadeacties.

7.2.2 Methode 1 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Volgens het internationale recht, en overigens ook volgens het Engelse recht, moet de fundamentele betogingsvrijheid ruim worden uitgelegd; zij omvat ook de vorm waarin de demonstranten zich wensen te uiten. Zodoende vallen demonstratieve kampementen en zelfs *direct action protests* onder het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM.

Zijn dergelijke demonstratievormen ook beschermd als zij van (semi)permanente duur zijn? In de *Guidelines* van 2010 stelt het OSCE/ODIHR dat demonstraties tijdelijk moeten zijn, omdat zij anders de mate van tolerantie overschrijden die staten dienen te verlenen aan alle demonstraties. Het lijkt echter later op dit standpunt terug te komen bij monde van de voorzitter van het OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of Peaceful Assembly. Die meldt in november 2012 dat er vanwege de semipermanente acties van onder meer de Occupy-beweging een heroriëntatie vereist is ten aanzien van het aspect ‘tijdelijkheid’ bij demonstraties. In de derde editie van de *Guidelines* (najaar 2015), zal OSCE/ODIHR hieraan nader aandacht besteden. Uit het oordeel in de EHRM-zaak *Nosov e.a./Rusland* van 20 februari 2014 volgt dat de onbepaalde duur van een demonstratief kampement niet kan leiden tot de conclusie dat het op een gegeven moment geen verdragsrechtelijke bescherming (meer) geniet. Wel kan het tijdsverloop een rol spelen bij de beoordeling of opgelegde beperkingen en verboden zijn toegestaan.

7.2.3 Samenvatting

Uit het merendeel van de Nederlandse rechterlijke uitspraken en uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en van de Wet openbare manifestaties volgt dat het recht tot betoging ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen in beginsel ook onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties vallen. Deze

demonstratievorm kan dus niet zomaar worden verboden op grond van een plaatselijk kampeerverbod. Demonstratieve kampementen die het karakter hebben van dwangmaatregelen ontberen daarentegen grondwettelijke bescherming.

Ook uit het internationale recht volgt dat de fundamentele betogingsvrijheid ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen verdragsrechtelijk zijn beschermd. Alleen de vorm van een demonstratie of de duur ervan kan een beperking niet rechtvaardigen.

7.3 Methode 2: uitingsvorm wel beschermd, ruime uitleg doelcriteria

Nederlandse rechters beoordelen de toelaatbaarheid van beperkingen en verboden van demonstratieve kampementen doorgaans aan de hand van de doelcriteria van artikel 2 Wom. De invulling die zij aan de doelcriteria geven, is in de loop van de tijd veranderd. Aanvankelijk oordelen rechters dat demonstratieve kampementen niet of nauwelijks beperkt en verboden kunnen worden op grond van de doelcriteria. Tegenwoordig vormt de gezondheid van de demonstranten zelf al voldoende grond voor het opleggen van een beperking of zelfs een verbod. Ook leggen rechters het doelcriterium ‘bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ steeds ruimer uit.

Begin 2012 oordelen Nederlandse rechters dat enkele incidenten in en rondom de (semi)permanente Occupykampementen een verbod niet kunnen rechtvaardigen en dat het tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of een verbod kan worden opgelegd. Dezelfde rechters oordelen begin 2014 dat ‘kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen’. Het tijdsverloop van een demonstratie heeft volgens recente uitspraken dus wel invloed op de mate waarin er sprake is van wanordelijkheden.

Een soortgelijke opvatting zijn ook de Duitse en Engelse rechter toegegaan. Zij zijn van mening dat naarmate de demonstratie langer duurt, de rechten van derden sterker worden ten opzichte van die van de demonstranten. Een beperking of verbod kan dan zijn gerechtvaardigd, met name als de demonstranten al lang de tijd hebben gehad om te demonstreren op de manier waarop zij dat wensen.

De Engelse rechter maakt altijd een afweging tussen enerzijds de fundamentele betogingsvrijheid en anderzijds de doelcriteria – lees: andere rechten, vrijheden en belangen – die een beperking of verbod kunnen rechtvaardigen. Op deze manier creëert hij een helder toetsingskader in de wirwar van de vele wet-

telijke regelingen op grond waarvan demonstratieve kampementen in Engeland kunnen worden verboden. De Engelse rechter legt de fundamentele betogingsvrijheid ruim uit; niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet vallen daaronder. De doelcriteria legt hij ook ruim uit. Uitkomst van de belangenafweging is dat Engelse rechters (semi)permanente demonstratieve kampementen, met name als zij plaatsvinden op particulier grondgebied, niet of nauwelijks toestaan. Net als de Nederlandse rechter oordeelt de Engelse rechter dat de bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf beperkingen en verboden kan rechtvaardigen.

7.3.1 Methode 2 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Zouden demonstratieve kampementen beperkt of beëindigd mogen worden vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf? Uit wetsgeschiedenis-passages volgt dat het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ restrictief moet worden uitgelegd. In de memorie van toelichting wordt de bestrijding van een epidemie als voorbeeld van het doelcriterium genoemd.²⁹⁸

Overigens geldt ten aanzien van alle doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw dat een restrictieve uitleg geboden is. Dit blijkt duidelijk uit de woorden van de minister van Binnenlandse Zaken bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983:

‘Men moet alles wat de wet zegt [...] over de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, interpreteren in het licht van “een grondrecht mag niet ontkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te hebben”’.²⁹⁹

²⁹⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 39. Volgens Brederveld blijkt hieruit dat de grondwetgever niet slechts veiligheidsrisico's voor ogen stonden. ‘Straks bedenkt men nog dat het grondrecht van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging kan worden beperkt in het belang van de “geestelijke” gezondheid.’ Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder Rb. Haarlem 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *Gst.* 1996-7044, 4.

²⁹⁹ *Handelingen II 1976/77*, 16 december 1976, p. 2200.

Ten aanzien van het doelcriterium ‘bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ merkt de regering bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 expliciet op dat dit doelcriterium de voorkeur verdient boven het door de Raad van State voorgestelde doelcriterium ‘ter handhaving van de openbare orde’. Reden hiervoor is dat het voorgestelde criterium een ‘aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en derhalve een verzwakking van het grondrecht zou inhouden’.³⁰⁰ Ook hieruit volgt dat de regering een restrictieve uitleg van de beperkingsbevoegdheid voorstaat.

7.3.2 Methode 2 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan beperkingen in het belang van de gezondheid van de demonstranten zelf? Volgens de rechtspraak van het EHRM alsmede de *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* van het OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie van de Raad van Europa kan de gezondheid van de demonstranten zelf slechts in bijzondere omstandigheden een beperking van de *freedom of assembly* rechtvaardigen:

‘Restrictions might also be justified on occasions where the health of participants in an assembly becomes seriously compromised. In the case of *Cisse v. France* (2002), for example, the intervention of the authorities was justified on health grounds, given that the protesters had reached a critical stage during a hunger strike, and were confined in unsanitary conditions. Again, however, such reasoning should not be relied upon by the authorities to pre-emptively break up peaceful assemblies, even where a hunger strike forms part of the protest strategy.’³⁰¹

Anders dan in de zaak Cissé/Frankrijk is bij demonstratieve kampementen, zoals van de Occupybeweging, doorgaans geen sprake van dreigend levensgevaar voor de demonstranten.

Dat een beroep op de gezondheid van demonstranten niet snel een beperking of beëindiging kan rechtvaardigen, lijkt ook te volgen uit de woorden die Neil Jarman, voorzitter van het OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of

300 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4, p. 90; zie ook *Kamerstukken II 1986/87*, 19 427, nr. 5, p. 10.

301 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 52; EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cissé/Frankrijk*), r.o. 51-53.

Peaceful Assembly, sprak ten aanzien van semipermanente demonstraties: ‘It was notable that certain states invoked “public health” to disperse such assemblies.’³⁰² De door Jarman gekozen woorden indiceren dat hij zijn vraagtekens plaatst bij een dergelijk gebruik van de inperkingsgrond ‘(volks)gezondheid’.³⁰³

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan een ruime uitleg van andere doelcriteria, zoals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten? Het EHRM legt tegenwoordig minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op de rechten van de betogers. Bovendien mogen demonstraties volgens het OSCE/ODIHR niet zomaar worden beperkt met een beroep op de openbare orde. Een hypothetisch risico op ordeverstoringen rechtvaardigt een demonstratieverbod niet. Zolang een demonstratief kampement vreedzaam blijft, mag het niet verboden worden op grond van strafbare gedragingen van demonstranten en derden in of rondom het kamp. Een beperking of verbod dient immers noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Deze noodzakelijkheidstoets van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM duidt erop dat beperkende doelcriteria niet te ruim mogen worden uitgelegd.

Tegelijkertijd zijn de doelcriteria van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM ruim geformuleerd en bieden zij staten betrekkelijk veel ruimte tot het opleggen van beperkingen en verboden. Dit is in het bijzonder het geval indien een demonstratie langer voortduurt, zo volgt uit het EHRM-arrest *Nosov e.a./ Rusland*.

7.3.3 Samenvatting

De wetgever stond een restrictieve uitleg van het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ voor ogen, zo volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1983. De Nederlandse rechtspraak legt de laatste jaren het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ extensief uit door beperkingen en verboden ten aanzien van demonstratieve kampementen recht-

302 OSCE, 2012, p. 10. Jarman merkt bovendien op dat de derde editie van de *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* nader zal ingaan op deze en andere demonstratieve kampementenkwesties. De verwachte publicatiedatum ligt in de tweede helft van 2015 volgens Thomas Rymer, woordvoerder van het OSCE/ODIHR.

303 Van Dale vertaalt ‘notable’ met ‘opmerkelijk, merkwaardig, opvallend, bijzonder’.

matig te achten vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf. Of dit in lijn is met het EVRM en de *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* is nog maar de vraag, aangezien daaruit volgt dat een beroep op de gezondheid van de demonstranten zelf alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een beperking of beëindiging kan rechtvaardigen. Een preventief verbod is in elk geval uitgesloten.

Ook andere doelcriteria dienen volgens de Nederlandse wetgever restrictief te worden uitgelegd. Nederlandse rechters lijken de doelcriteria echter steeds ruimer uit te leggen. Zij oordelen tegenwoordig dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich dragen.

Het internationale recht biedt veel ruimte aan het opleggen van beperkingen, met name wat betreft langdurige demonstraties. Desalniettemin volgt uit de richtlijnen van het OSCE/ODIHR dat een demonstratieverbod met een beroep op de openbare orde niet zomaar is toegestaan.

7.4 Methode 3: uitingvorm soms beschermd, samenhang met doel

De derde beperkingsmethode volgt uit de Duitse rechtspraak. In 1991 oordeelt het Oberverwaltungsgericht München dat een demonstratief kampement onder de grondwettelijke bescherming van artikel 8 Grundgesetz valt, omdat het kampement het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt.³⁰⁴ Er is nog één andere uitspraak waarin de rechter een demonstratief kampement de bescherming van artikel 8 GG toekent. Dat betreft een kampement dat als blokkade is opgesteld om een atoomafvaltransport te verhinderen.³⁰⁵ In alle andere uitspraken, onder meer over Occupykampementen en tentenkampen van asielzoekers, oordelen Duitse rechters dat er onvoldoende relatie bestaat tussen het gebruik van tenten enerzijds en het doel van de demonstratie anderzijds. Rechters zijn van mening dat de acties meer weg hebben van wildkamperen dan van betogen, nu de tenten de huisvesting en bescherming van de demonstranten ten doel hebben. Kortom: de middel-doelredenering wordt uitzonderingsgewijs toegepast in de Duitse jurisprudentie.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert in twee uitspraken van 25 maart 2015 een vergelijkbare middel-doelredenering. Zij merkt in die uitspraken een verbod van een kampement en een beëindiging van een

304 OVG München 23 september 1991, *NVwZ-RR* 1992, 360.

305 VGH Mannheim 14 april 2005, *BeckRS* 2005, 27788.

kampement niet aan als een beperking, maar als een verbod van de betoging, omdat het kampement en het nachtelijk verblijf daarin van essentieel belang zijn voor de betoging als zodanig. De Afdeling redeneert, althans zo lijkt het, dat de vorm zo essentieel is voor het doel – de inhoud van de betoging – dat een integraal verbod van de betogingsvorm een verbod op de betoging zelf is.³⁰⁶

7.4.1 Methode 3 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het Nederlandse recht voor deze Duitse benadering die we tot op zekere hoogte lijken terug te zien in twee uitspraken van de Afdeling? Volgens Loof is uit de totstandkoming van artikel 9 Gw en de Wom af te leiden ‘dat de activiteiten die niet direct in relatie staan tot het collectief uiten van een mening minder snel onder de grondrechtelijke bescherming zullen vallen’.³⁰⁷ Op basis daarvan zou betoogd kunnen worden dat bijvoorbeeld een demonstratief kampement tijdens de nachtelijke uren niet direct in relatie staat tot het collectief uiten van een mening en het doel van de demonstratie onvoldoende ondersteunt.³⁰⁸ Dit is in het bijzonder het geval als een kampement steeds meer van een protestkamp is geworden tot een socialeopvangplaats, zoals bij Occupy-kampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers soms het geval is geweest.³⁰⁹

Los van het feit dat Duitse rechters zelden oordelen dat demonstratieve kampementen het doel van de demonstratie voldoende ondersteunen en zodoende grondwettelijke bescherming genieten, is er een principieel bezwaar tegen deze benadering. Zij maakt het al dan niet toestaan van een bepaalde uitingsvorm afhankelijk van het doel van de demonstratie, en daarmee ook van de inhoud van de demonstratie. Dit verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van

306 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2, zie uitgebreider hierover punten 2 en 3 van de annotatie; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.3.

307 Loof, 2007, paragraaf 2.3; Loof wijst daarbij op *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, nr. 7, p. 33.

308 Zie daarover uitgebreider Roorda, 2012.

309 Dit blijkt bijvoorbeeld uit een oordeel van een Engelse rechter en een artikel uit de Duitse pers: High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 26-29 en 71; zie ook het nieuwsbericht ‘Strohfeuer der Occupy-Bewegung erlischt – Zeltlager nur noch in vier deutschen Städten – Wandel vom Protestcamp zur Sozialstation’ van vrijdag 13 april 2012 op adn1946.wordpress.com.

de Wet openbare manifestaties, op grond waarvan beperkende voorschriften geen betrekking mogen hebben op de inhoud van een demonstratie. Artikel 4 lid 3 Wom bepaalt bijvoorbeeld dat bij een vereiste kennisgeving geen gegevens worden verlangd over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. En artikel 5 lid 3 Wom schrijft voor dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. Bovendien blijkt uit de doelcriteria van artikel 2 Wom dat een beperking of verbod niet vanwege de inhoud mag worden gegeven.³¹⁰

Dat de inhoud van een betoging niet mag meespelen bij eventueel op te leggen preventieve beperkingen en verboden volgt ook uit artikel 7 lid 3 Gw. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 mag de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van artikel 7 Gw niet aangegrepen worden om preventief in te grijpen wegens de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.³¹¹ Omdat de zinsnede 'voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan' in artikel 7 lid 3 Gw ook ziet op het openbaren van gedachten en gevoelens door middel van een betoging, geldt het censuurverbod ook voor het recht tot vergadering en betoging van artikel 9 Gw.

Overigens hanteert het Engelse recht eenzelfde uitgangspunt: de inhoud van de betoging mag niet meespelen bij de vraag of een verbod of beperking is toegestaan. 'The court is, of course, bound to protect the expression of views whether or not it agrees with them.'³¹²

7.4.2 Methode 3 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Het EVRM biedt lidstaten, gezien de rechtspraak van het EHRM, betrekkelijk veel ruimte om beperkingen en verboden op te leggen bij demonstratieve kampelementen. Die moeten wel altijd hun basis hebben in de doelcriteria van lid 2 van de artikelen 10 of 11 EVRM. Ervan uitgaande dat demonstratieve kampelementen ook verdragsrechtelijk zijn beschermd – dat lijkt in elk geval te volgen

³¹⁰ Zie Bunschoten, 2009b.

³¹¹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18-19.

³¹² High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461 (*The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown*), r.o. 6.

uit het oordeel van het EHRM in de zaak *Nosov e.a./Rusland* – kan de demonstratievorm niet worden beperkt of verboden vanwege het enkele feit dat de vorm het doel van de demonstratie onvoldoende ondersteunt. Die ruimte biedt lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM immers niet.

De *Guidelines* van het OSCE/ODIHR lijken eveneens weinig ruimte te bieden aan de middel-doelmethode, aangezien zij bepalen dat de fundamentele uitingsvrijheid ook de vorm waarin de demonstranten zich wensen te uiten omvat. Het OSCE/ODIHR wijst in dit verband als voorbeeld op de demonstratiewetten van Kazachstan en Finland die het opzetten van tenten en andere constructies uitdrukkelijk toestaan als vorm van actievoeren. De vorm van actievoeren mag desalniettemin beperkt worden, zolang beperkingen hun basis vinden in objectieve doelcriteria, zoals de bescherming van de volksgezondheid, het belang van de veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Beperkingen die uitsluitend gebaseerd zijn op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens zijn niet toegestaan, zo stelt het OSCE/ODIHR met verwijzing naar artikel 5 lid 3 Wom.

7.4.3 Samenvatting

De Duitse methode, waarbij een kampement alleen grondwettelijke bescherming geniet als het het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt, stuit op het principiële bezwaar dat beperkingen en verboden geen betrekking zouden mogen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Bovendien lijkt uit het internationale recht te volgen dat actievoeren door middel van een kampement onder de fundamentele betogingsvrijheid valt en zodoende alleen beperkt mag worden op grond van objectieve doelcriteria.

7.5 Methode 4: uitingsvorm beperkt beschermd, kernrecht en verspreidingsrecht

Een vierde methode, die we terugzien in de Nederlandse en tot op zekere hoogte ook in de Engelse jurisprudentie, zoekt aansluiting bij de leer van het kernrecht en het verspreidingsrecht. Op grond van deze leer wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de kern van het recht tot betogen – het gemeenschappelijk in het openbaar uiten van een mening – en anderzijds het daaraan connexe verspreidingsrecht – de vorm waarin men betoogt. Het ver-

spreidingsrecht kan verdergaand worden beperkt dan het kernrecht, maar ook voor een beperking van het verspreidingsrecht gelden voorwaarden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft drie voorwaarden voor het beperken van het verspreidingsrecht geformuleerd:

- 1 de beperking houdt geen verband met de inhoud van de demonstratie;
- 2 de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is;
- 3 een beperking gaat niet zover dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.³¹³

Sommige Nederlandse rechters oordelen dat de demonstratievorm van een (semi)permanent kampement aangemerkt kan worden als connex verspreidingsrecht en dat opgelegde beperkingen en verboden van deze demonstratievorm voldoen aan de eisen die de Afdeling stelt.

Engelse rechters oordelen dat de uitingwijze soms kan samenvallen met het kernrecht. Of daar sprake van is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Slechts in één zaak, *Tabernacle versus The Secretary of State for Defence*, oordeelt de rechter dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de essentie van de demonstratie en de wijze en vorm waarop de demonstranten actievoeren: de protestwijze en -vorm zijn het protest zelf. Een beperking behoeft in dat geval een substantiële en objectieve rechtvaardiging om aan de eisen van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM te kunnen voldoen.

In alle andere zaken oordelen Engelse rechters dat demonstratieve kampementen geen deel uitmaken van de essentie van het protest. Wel zijn zij als verspreidingsrecht verdragsrechtelijk beschermd; de EVRM-vrijheden hebben immers in beginsel ook betrekking op de wijze waarop en de plaats waar men die vrijheden wenst te uiten. Een beperking van het verspreidingsrecht mag niet zover gaan dat er sprake is van een *blanket ban*, aangezien de eis van proportionaliteit zich daartegen verzet.

313 ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

7.5.1 Methode 4 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

In de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 komt de leer van het kernrecht als mogelijke grondrechtbeperkende leer aan de orde. Volgens de regering wordt de vraag wat onder een kernrecht moet worden verstaan op verschillende manieren beantwoord. De regering zet de twee meest relevante opvattingen uiteen. De eerste gaat ervan uit dat ieder grondrecht in abstracto ingedeeld kan worden in kernbestanddelen en perifere bestanddelen die verdergaand beperkt mogen worden. De tweede gaat ook uit van een onderscheid tussen kernbestanddelen en perifere bestanddelen die verdergaand beperkt mogen worden, maar meent dat het afhangt van de omstandigheden van het geval of een bepaald onderdeel tot de kern behoort of niet.

Volgens de regering heeft de kernrechtbenadering aantrekkelijke kanten: ‘sommige onderdelen van een grondrecht vertegenwoordigen een grotere waarde dan andere en dat op de laatstgenoemde meer inbreuk aanvaardbaar is dan op de eerste ligt in de rede. Dit aspect heeft de kernrechtbenadering voor op het systeem van de doelcriteria [...]’. Bezwaren zijn er echter ook:

‘Het beantwoorden van de vraag waar de kern van een grondrecht eindigt is dikwijls nogal arbitrair en leidt met name in de hierboven omschreven meer dynamische benadering van de kernrechtgedachte tot een normale afweging van het pro en contra van een bepaalde inbreuk op een grondrecht, dat wil zeggen tot een beleidsvrijheid van wetgever en overheid die aan de bijzondere grondwettelijke positie van de grondrechten afbreuk doet. Vervolgens blijft de vraag, welke instantie tot beperken bevoegd is, in de beschreven kernrechttopvattingen onbeantwoord, zodat elk overheidsorgaan inbreuk op een grondrecht mag maken zolang de “kern” niet wordt aangetast. Ten derde zal ten aanzien van verschillende grondrechten onzekerheid ontstaan omtrent de vraag in hoeverre naast de in de grondrechtartikelen geboden beperkingsclausules nog extra beperkingsmogelijkheden bestaan.’³¹⁴

De regering komt tot de conclusie

314 *Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 19.*

‘dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen, doch als een zelfstandige beperkingsgrond niet aanvaardbaar is, aangezien dan te zeer afbreuk zou worden gedaan aan de grondwettelijke waarborgen welke in het voorgestelde wetsontwerp voor de grondrechten besloten liggen.’³¹⁵

Met de woorden ‘dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen’ lijkt de regering de deur op een kier te laten voor toepassing van de leer van het kernrecht. Anders dan de regering in haar reactie op het advies van de Staatscommissie-Thomassen in 2010 om de kernrechtleer in de Grondwet op te nemen stelt, is deze leer bij de grondwetsherziening niet ‘nadrukkelijk’ afgewezen.³¹⁶ Als deze leer al ergens toegelaten zou moeten worden, is het wel bij de betogingsvrijheid, de specialis van de meningsuiting. Het is zodoende ook vanuit wetshistorisch perspectief verdedigbaar dat burgemeesters en rechters bij demonstratieve kampementen gebruikmaken van deze leer.

Bovendien zou betoogd kunnen worden dat de afwijzing van de kernrechtbenadering in 1975/76 achterhaald is, nu de rechtspraak haar de laatste jaren regelmatig toepast om de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid de ruimte te geven die haar toekomt, zonder onevenredig afbreuk te doen aan andere rechten en belangen.

Hoe het ook zij, het is van belang de drie bezwaren die de regering in de memorie van toelichting aandraagt tegen de toepassing van de kernrechtleer ter harte te nemen. Volgens de regering is het (veelal) onduidelijk (1) wat wel en wat niet hoort tot de kern van een recht, (2) welke instantie bevoegd is tot het opleggen van beperkingen van de perifere bestanddelen van een grondrecht en (3) in hoeverre er naast de wettelijke beperkingsclausules extra beperkingsmogelijkheden bestaan. De regering meent dat deze onduidelijkheden afbreuk kunnen doen aan de bijzondere grondwettelijke positie van grondrechten.

Nederlandse rechters lijken de onduidelijkheden al te hebben weggenomen als het gaat om demonstratieve kampementen. In de eerste plaats oordelen rechters dat demonstreren *an sich* deel uitmaakt van de kern van het demonstratierecht. Een (semi)permanent kampement als uitingvorm niet; dit is slechts een aan het kernrecht connex verspreidingsrecht. In de tweede plaats blijkt uit

³¹⁵ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 19-20; zie ook *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 6, p. 17.

³¹⁶ *Kamerstukken II 2011/12*, 31 570, nr. 20, p. 6-7; Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 55-56.

de rechterlijke oordelen dat de burgemeester bij demonstratieve kampementen de bevoegde instantie is tot het opleggen van beperkingen van de perifere bestanddelen van het kernrecht. Dit lijkt ons goed verdedigbaar, aangezien de burgemeester door de Wet openbare manifestaties ook wordt aangewezen als bevoegde instantie tot het opleggen van beperkingen van het kernrecht. Ook de derde onduidelijkheid lijkt te zijn opgehelderd door de Nederlandse rechtspraak, althans voor zover het demonstratieve kampementen betreft. Doordat de drie doelcriteria van artikel 2 Wom onvoldoende soelaas lijken te bieden om bij (semi)permanente demonstratieve kampementen de grondwettelijke betogingsvrijheid te garanderen zonder onevenredig inbreuk te maken op andere rechten en belangen, oordelen rechters dat (semi)permanente kampementen beperkt en verboden mogen worden op grond van de leer van het kernrecht.

Bij de wijze waarop Nederlandse rechters de leer van het kernrecht toepassen op (semi)permanente demonstratieve kampementen plaatsen wij een aantal kanttekeningen.

In de eerste plaats gaan rechters niet altijd in op het standpunt van demonstranten dat de gekozen demonstratievorm op zichzelf geldt als wezenskenmerk van de demonstratie vanwege het doel van de demonstratie. Dit is wel relevant, want als wordt aangenomen dat dit standpunt juist is, is het de vraag of de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht soelaas biedt. Betoogd zou kunnen worden dat de uitingsvorm in dat geval behoort tot de kern van het recht, zoals de Engelse rechter oordeelt in de *Tabernacle*zaak.³¹⁷ Ook bij de Occupykampementen en de tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers zou betoogd kunnen worden dat kern en uitingsvorm samenvallen of op z'n minst dicht bij elkaar liggen: door middel van kampementen uiten leden van de Occupybeweging hun onvrede over de ontaarde westerse levensstijl en demonstreren zij dat een eenvoudige levensstijl ook mogelijk is; uitgeprocedeerde asielzoekers gebruiken de tentenkampen om te laten zien dat zij niet langer opvang aangeboden krijgen door de autoriteiten en zodoende hun onderdak (moeten) zoeken in tentenkampen. De Rechtbank Den Haag denkt hier – wat ons betreft terecht – anders over. Zij stelt dat het bestempelen van de gekozen vorm als wezenlijk kenmerk van de manifestatie niet betekent dat die vorm 'daarmee tot de kern van het recht tot betogen gaat behoren en daarmee

317 De Engelse *Tabernacle*zaak is overigens een uitzondering op de regel: in alle andere (semi)permanente demonstratieve kampementzaken oordelen Engelse rechters dat kern en uitingsvorm niet samenvallen.

aan minder vergaande beperkingen dan het connexe recht zou kunnen worden onderworpen'.³¹⁸

Er is nog een andere, meer principiële, reden waarom de uitingvorm niet vanwege het doel van de demonstratie vereenzelvigd mag worden met de kern van het recht, zoals de Afdeling bijvoorbeeld wel lijkt te doen in twee uitspraken van 25 maart 2015.³¹⁹ De vraag of de vorm essentieel is voor het doel – de inhoud – van de betoging, vereist een afweging die op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat aan de Grondwet en de Wet openbare manifestaties ten grondslag ligt: de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens mag geen rol spelen bij het opleggen van beperkingen. Sterker nog, de burgemeester wordt formeel geacht de inhoud van de betoging niet te kennen; artikel 4 lid 3 Wom bepaalt dat over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens geen gegevens worden verlangd.³²⁰

Een andere kanttekening bij de wijze waarop Nederlandse rechters de leer van het kernrecht toepassen, heeft betrekking op de voorwaarden die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe verspreidingsrecht. Meerdere rechters oordelen dat een bevolen beëindiging of een opgelegd verbod van een kampement voldoet aan de voorwaarden die voor een dergelijke beperking gelden. Ten aanzien van de eerste voorwaarde is dit evident, zo betogen Brouwer en Schilder: beperkingen van de wijze van demonstreren houden geen verband met de inhoud van een betoging.³²¹ De vraag rijst of de beperkingen ook voldoen aan de tweede en in het bijzonder aan de derde voorwaarde die de Afdeling stelt, het Nuth-criterium: een beperking mag niet zover gaan dat er geen gebruik van enige betekenis meer overblijft. De Rechtbank Den Haag houdt in twee uitspraken van 23 januari 2014 strikt vast aan dit criterium. Zij oordeelt dat een verbod van een aangekondigd en een beëindiging van een bestaand tentenkamp geen gebruik van betekenis overlaat aan het door de uitgeprocedeerde asielzoekers gekozen verspreidingsmiddel, het connexe recht. De leer van het connexe recht biedt volgens de rechter dus geen ruimte voor een verbod of beëindiging van een tentenkamp.³²²

318 Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

319 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.3.

320 Zie ook punten 2 en 3 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193.

321 Zie ook punt 1 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

322 Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

Hoewel wij eerder hebben betoogd dat een verbod of beëindiging van een (semi)permanent kampement geen ruimte van enige betekenis overlaat aan het connexe recht,³²³ moeten wij hiervan tot op zekere hoogte terugkomen. Een beëindiging van een (semi)permanent kampement laat volgens ons wel degelijk ruimte van enige betekenis over aan het connexe recht, zolang demonstranten maar geruime tijd de gelegenheid wordt gegeven hun mening te uiten op de wijze waarop zij dat wensen te doen.³²⁴ Met andere woorden: het Nuth-criterium sluit een beëindiging van een kampement niet uit.

Preventief verbieden van een demonstratief kampement als connex verspreidingsrecht is echter niet toegestaan. Een preventief verbod laat immers geen gebruik van enige betekenis over aan het connexe recht.³²⁵

In zijn annotatie onder de Afdelingsuitspraak ten aanzien van het vredeskamp bij vliegbasis Volkel pleit Bunschoten ervoor het demonstratief kamperen als zelfstandig verspreidingsmiddel aan te merken, maar het overnachten niet. In dat geval gelden de voorwaarden voor een beperking van het connexe recht enkel ten aanzien van het demonstratief kamperen en zou het overnachten verboden kunnen worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de voorwaarde dat feitelijk gebruik van enige betekenis moet overblijven.³²⁶

7.5.2 Methode 4 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan een kernrechtbenadering? Nieuwenhuis concludeert in 2012 dat het EHRM in zijn jurisprudentie regelmatig een kernrechtbenadering hanteert. Met name bij de proportionaliteitstoets stelt het Hof in meerdere zaken de voorwaarde dat de *very essence* of de *core* van een verdragsrechtelijk beschermde vrijheid slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden aangetast. Een inmenging in datgene wat niet behoort tot de kern van een recht, zal minder snel disproportioneel zijn.³²⁷ Op grond hiervan zouden we kunnen concluderen dat het EHRM ruimte laat aan een kernrechtbenadering.

323 Zie punt 3 van de annotatie van B. Roorda onder Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021.

324 Zie ook Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021, m.nt. B. Roorda, r.o. 5.4.5.

325 Zie ook punt 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332.

326 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, Gst. 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

327 Nieuwenhuis, 2012.

Tegelijkertijd blijkt uit de jurisprudentie van het Hof dat een specifieke uitingwijze van demonstranten niet zomaar volledig verboden mag worden. Demonstranten moeten voldoende mogelijkheid hebben gehad om hun punt duidelijk te maken, in beginsel op de manier waarop zij dat willen, zo volgt uit de zaak *Nosov e.a./Rusland*.³²⁸ De verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid omvat immers niet alleen het recht om te demonstreren, maar ook de vorm waarin de demonstranten dit wensen te doen. Niet voor niets oordeelt het Hof dat (semi)permanente kampementen vallen onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM. Beperkingen van een (semi)permanent demonstratief kampement zijn zodoende alleen toegestaan als zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van een van de in lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM genoemde doelcriteria.

Het OSCE/ODIHR gaat in zijn *Guidelines* en *Handbook* niet in op de kernrechtbenadering. Wel stelt het dat het de voorkeur verdient om te kiezen voor beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren, in plaats van te kiezen tussen niet ingrijpen of verbieden. Ook bepalen de *Guidelines* dat een beperking niet enkel gebaseerd mag zijn op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

7.5.3 Samenvatting

De kernrechtleer is in de afgelopen jaren veel toegepast door Nederlandse rechters bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Ook in de rechtspraak van de Engelse rechter en het EHRM duikt regelmatig een kernrechtbenadering op. De regering heeft in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 de leer van het kernrecht als zelfstandige beperkingsgrond afgewezen. De door haar gekozen formuleringen lijken echter wel enige ruimte te laten aan toepassing van deze leer. De toepassing van de leer vindt niet altijd even zorgvuldig plaats in de Nederlandse rechtspraak. Desalniettemin lijken rechters door gebruikmaking van de leer van het kernrecht de problematiek van (semi)permanente demonstratieve kampementen het hoofd te kunnen bieden, nu zij op deze manier de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid de ruimte garanderen die haar toekomt zonder onevenredig inbreuk te maken op andere rechten en belangen.

328 EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (*Nosov e.a./Rusland*), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

Belangrijk is in elk geval dat een beperking van een demonstratief kampement geen betrekking heeft op de inhoud van de demonstratie, noodzakelijk en proportioneel is en ruimte van enige betekenis overlaat aan de uitingvorm. Dit volgt niet alleen uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar ook uit het internationale recht.

7.6 Methode 5: uitingvorm niet (lang) beschermd, formeel-wettelijk kampeerverbod

In Engeland probeert de regering (semi)permanente demonstratieve kampementen in de nabijheid van de Houses of Parliament ettelijke malen te beperken dan wel te verbieden door ten aanzien van dat specifieke gebied wettelijke kampeerbeperkingen en -verboden uit te vaardigen. Uiteindelijk weet zij hierin te slagen. In hoeverre zou een demonstratief kampement in Nederland verboden kunnen worden op grond van een wettelijk kampeerverbod?

Artikel 9 lid 1 Gw bepaalt dat het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. ‘De wet’ verwijst hier naar een wet in formele zin. Op grond hiervan zouden we kunnen stellen dat een kampeerverbod in een formele wet voldoende soelaas biedt om een demonstratief tentenkamp te verbieden.

Nog maar een paar jaar geleden kende ons recht een formeel-wettelijk kampeerverbod, namelijk artikel 15 Wet op de openluchtrecreatie. Op grond van deze bepaling werd in 2002 een demonstrant strafrechtelijk veroordeeld vanwege deelname aan het vredeskamp bij de vliegbasis Volkel.³²⁹ De Wet op de openluchtrecreatie is op 1 januari 2008 ingetrokken, ‘ enerzijds om op het terrein van het kamperen meer regionaal maatwerk mogelijk te maken en anderzijds uit het oogpunt van deregulering’.³³⁰ De wetgever zou kunnen overwegen om weer een formeel-wettelijk kampeerverbod in te stellen om toekomstige problemen rondom demonstratieve kampementen het hoofd te bieden.

329 Rb. ‘s-Hertogenbosch 6 juni 2002, *NBSTRAF* 2003, 87; de kantonrechter was in eerste aanleg een andere mening toegedaan, zie Ktg. ‘s-Hertogenbosch 20 juni 2001, *NBSTRAF* 2001, 251.

330 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 1

7.6.1 Methode 5 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Hoe verhoudt de hiervoor beschreven methode zich tot de afwijzing van de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen door de regering ten tijde van de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983? Deze leer houdt in dat naast beperkingen van grondrechten die herleid kunnen worden tot de grondwettelijke beperkingsclausules, ook andere beperkingen toelaatbaar zijn. Deze algemene beperkingen zijn, in tegenstelling tot bijzondere beperkingen, niet op een bepaald grondrecht gericht, maar worden veroorzaakt ‘doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neven-effect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat’.³³¹ De regering schrijft in de memorie van toelichting de ‘leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen’ af te wijzen.³³² Meijer zegt hierover:

‘De regering onderscheidde bij de grondwetsherziening geschreven en ongeschreven beperkingsbevoegdheden, waarbij zij deze termen een zeer specifieke (en m.i. een zeer ongelukkige) betekenis toekende. Een ongeschreven beperkingsbevoegdheid betekent in dit verband namelijk een beperkingsbevoegdheid, welke niet tot een beperkingsclausule in het betreffende grondwetsartikel herleid kan worden. Dit kan dus zeer wel een geschreven (in de ‘normale’ zin van het woord) beperkingsbevoegdheid zijn.’³³³

Er is een aantal goede redenen om aan te nemen dat een formeel-wettelijk kampeerverbod als beperkingsgrond voor een demonstratief kampement zich goed verhoudt met het standpunt van de regering ten tijde van de grondwetsherziening van 1983.

In de eerste plaats maakt de regering bij de grondwetsherziening van 1983 duidelijk dat de afwijzing van de leer van de algemene beperkingen ‘niet al te serieus’ moet worden genomen.³³⁴ Zij stelt:

³³¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 20-21.

³³² *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 21.

³³³ Meijer, 1987.

³³⁴ Zie ook de annotatie van P.J. Boon onder Vz. ARRvS 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, AB 1990, 9.

‘[...] wanneer een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt doch de intrekking of vernietiging van die maatregel in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aange-merkt, dan zal zo’n maatregel niet licht ongrondwettig mogen worden geacht. Daarbij kan de eis van proportionaliteit en van het rekening houden met maatschappelijke en persoonlijke belangen een rol spelen. Zo kan onder omstandigheden het belang van een bepaalde grondrechtbeperkende maatregel zo zwaar wegen en de inbreuk op het grondrecht zo gering zijn, dat een ongrondwettigverklaring buiten de grenzen der redelijkheid zou liggen. Men zal er bij deze methode evenwel voor moeten waken niet in een sfeer van freies Ermessen te belanden waarin de eerbiediging van een grondwettelijk grondrecht op voet van gelijkwaardigheid tegenover andere belangen wordt afgewogen: het gaat hier om het vinden van uiterste grenzen.’³³⁵

In de tweede plaats geeft de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ aan dat formeel-wettelijke beperkingen sowieso zijn toegestaan. Betoogd zou zelfs kunnen worden dat formeel-wettelijke beperkingen terug te voeren zijn op deze grondwettelijke beperkingsformule en zodoende te kwalificeren zijn als bijzondere beperkingen en niet als algemene beperkingen.

In de derde en laatste plaats aanvaardt de Afdeling in haar rechtspraak de leer van de algemene beperkingen.³³⁶ ‘Aanvaarding van een uitlaatklep in enigerlei gedaante is nu eenmaal onvermijdelijk, gezien de tamelijk dogmatische benadering die op het punt van de grondrechten bij de Grondwetsherziening van 1983 is gevolgd’, aldus Boon. Strikt vasthouden aan de leer van de bijzondere beperkingen levert nu eenmaal onhoudbare situaties op.³³⁷

335 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 21-22.

336 Zie ook de annotatie van F.R. Vermeer & J.G. Brouwer onder ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, AB 2002, 221.

337 Zie de annotatie van P.J. Boon onder Vz. ARRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, AB 1991, 44; zie verder ook Vz. ARRvS 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, AB 1990, 9, m.nt. P.J. Boon; zie ook de annotatie van F.R. Vermeer & J.G. Brouwer onder ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, AB 2002, 221.

7.6.2 Methode 5 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

De regering stelt in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 ten aanzien van de leer van de algemene beperkingen dat ‘verdragen inzake vrijheidsrechten geen beperkingsbevoegdheden toelaten, die niet tot de verdragsartikelen herleidbaar zijn’.³³⁸ Betoogd kan worden dat een formeel-wettelijke kampeerverbod herleidbaar is tot de grondwettelijke beperkingsformule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ en gerechtvaardigd zou kunnen zijn in het licht van de doelcriteria van artikel 11 lid 2 EVRM.

Probleem van een formeel-wettelijk kampeerverbod is dat een strikte toepassing ervan geen ruimte van enige betekenis overlaat aan demonstraties in de vorm van kampementen. Dit verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van het EHRM dat een specifieke uitingswijze van demonstranten niet zomaar volledig mag worden verboden nu de betogingsvrijheid ook de demonstratievorm omvat. Een verbod is en blijft een ultimum remedium. Als beperkingen volstaan, dient men daarvoor te kiezen.

7.6.3 Samenvatting

Ons recht kende tot 2008 een formeel-wettelijk kampeerverbod. Door dit formeel-wettelijk verbod weer in te stellen zouden demonstratieve kampementen beperkt kunnen worden. Nationaalrechtelijk zijn er weinig bezwaren. Een dergelijk verbod is immers terug te voeren op de beperkingsformule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 9 lid 1 Gw. Een verbod verhoudt zich wel slecht met het internationaalrechtelijke uitgangspunt dat een demonstratievorm niet zomaar volledig mag worden verboden.

7.7 De beste methode

Welke van de vijf methoden verdient nu de voorkeur? De eerste methode, waarbij (semi)permanente demonstratieve kampementen geen bescherming genieten vanwege de vorm of de combinatie van vorm en (semi)permanente duur, stuit op zwaarwegende bezwaren. Uit met name het internationale recht volgt

³³⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21.

dat het recht tot betoging ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming genieten.

De tweede methode gaat er, in tegenstelling tot de eerste methode, van uit dat de uitingsvorm ook bescherming geniet. Beperkende doelcriteria mogen volgens deze methode ruim worden uitgelegd. Internationaalrechtelijk lijkt deze methode geaccepteerd. Wel verhoudt zij zich slecht met de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Grondwet als de Wet openbare manifestaties waaruit blijkt dat de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw respectievelijk artikel 2 Wom restrictief moeten worden uitgelegd. Desalniettemin legt de rechter de doelcriteria steeds ruimer uit bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Het gevaar daarvan is dat de kern van de betogingsvrijheid – in de woorden van het EHRM de *very essence* of *core* – te veel in de verdrukking komt doordat demonstraties steeds makkelijker kunnen worden beperkt, beëindigd en verboden. Bovendien zal een ruime uitleg van de doelcriteria wellicht niet alleen zijn weerslag hebben op rechterlijke oordelen ten aanzien van (semi)-permanente demonstratieve kampementen, maar ook op andersoortige demonstraties en demonstratievormen.

Om de kern van het recht te beschermen, is het een idee om de demonstratievorm tot op zekere hoogte te abstraheren van het demonstratierecht an sich. De Duitse rechter doet dit door kampementen alleen grondwettelijke bescherming toe te kennen indien deze demonstratievorm het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt. Deze methode stuit op het principiële bezwaar dat beperkingen en verboden geen betrekking mogen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Verder werkt ze willekeur in de hand. Onduidelijk is bijvoorbeeld waarom demonstratieve Occupykampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers geen grondwettelijke bescherming toekomt, maar een kampement als demonstratievorm tegen een atoomafvaltransport wel. Bovendien verhoudt deze Duitse beperkingswijze zich slecht met het nationaal- en internationaalrechtelijke uitgangspunten dat (semi)permanente demonstratieve kampementen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming genieten.

Ook in de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht wordt de vorm van demonstreren tot op zekere hoogte geabstraheerd van het demonstratierecht zelf. De wijze waarop zij dit doet heeft geen betrekking op de inhoud van de demonstratie. Uit het Nuth-criterium volgt dat de demonstratievorm onder geen beding volledig mag worden verboden. Zodoende is de uitingsvorm verdergaand beschermd dan bij de Duitse methode, maar kan zij

toch worden beperkt en, na enige tijd, worden beëindigd. Het connexe recht kan bij verordening worden geregeld. De leer van het kernrecht – hoewel zij in het algemeen is afgewezen tijdens de grondwetsherziening van 1983 maar waaraan de regering destijds toch enige ruimte heeft willen bieden – biedt bij (semi)permanente demonstratieve kampementen zodoende een goede beperkingsmethode: zij biedt zowel kernrecht als connex verspreidingsrecht voldoende bescherming en weet daarmee de grondwettelijke en verdragsrechtelijke betogingsvrijheid de ruimte te bieden die haar toekomt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

Het instellen van een formeel-wettelijk kampeerverbod, zoals ons recht tot 2008 kende, stuit op weinig nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke bezwaren, zolang men bij de toepassing ervan wel enige ruimte overlaat aan de demonstratievorm. Desondanks zijn wij met Hofman van mening dat toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht de voorkeur verdient boven toepassing van de leer van de algemene beperkingen, aangezien de leer van de algemene beperkingen in tegenstelling tot de leer van het kernrecht geen criteria aanreikt tot hoever een beperking is toegestaan.³³⁹ Bovendien is voor een formeel-wettelijk kampeerverbod een wetsaanpassing vereist, terwijl de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht vandaag de dag al soelaas biedt.

³³⁹ Zie punt 6 onder de annotatie van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179.

Het Duitse en/of Engelse recht als inspiratiebron voor optimalisering

8.1 Inleiding

De oplossing voor de problematiek van de (semi)permanente demonstratieve kampementen ligt in de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. Alvorens wij hier in §8.4 nader aandacht aan besteden, gaan wij in §8.2 en §8.3 in op wat we van het Duitse en Engelse recht kunnen leren ten aanzien van de in Nederland gehanteerde kernrechtleer.

8.2 Het Duitse recht als inspiratiebron

Het Duitse recht toont aan dat een zekere abstrahering van kern en uitingswijze mogelijk is bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Dit hangt wellicht samen met de bepaling van de Duitse Grondwet (artikel 19 GG) dat de *Wesensgehalt* van de grondrechten onaantastbaar is.

Tegelijkertijd toont de Duitse rechtspraak ten aanzien van (semi)permanente demonstratieve kampementen aan dat er weinig – wellicht te weinig – van een uitingswijze overblijft als men geen grondwettelijke bescherming toekent aan een uitingswijze die geen deel uitmaakt van de kern van een grondrecht. Het is daarom belangrijk vast te houden aan de voorwaarde die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt, namelijk dat een beperking van een verspreidingsrecht ruimte van enige betekenis moet overlaten aan het verspreidingsrecht.

8.3 Het Engelse recht als inspiratiebron

Van het Engelse recht kunnen we leren dat de betogingsvrijheid ruim geïnterpreteerd moet worden. Volgens de Engelse rechtspraak, en overigens ook volgens de rechtspraak van het EHRM, valt de uitingswijze in beginsel onder het beschermingsbereik van het EVRM.

Verder maakt het Engelse recht duidelijk dat een (semi)permanent kampement als verspreidingsrecht niet volledig teniet moet worden gedaan. De Engelse rechter oordeelt – in zekere zin in lijn met het Nuth-criterium – dat een integraal kampeerverbod een disproportionele beperking van het verspreidingsrecht oplevert.

8.4 Kernrecht en connex verspreidingsrecht in geoptimaliseerde vorm

Nederlandse rechters passen de leer van het kernrecht vandaag de dag toe bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Deze leer en de toepassing ervan ziet er, geoptimaliseerd aan de hand van de lessen die we leren van het Duitse en Engelse recht, als volgt uit.

8.4.1 Onderscheid kernrecht en connex verspreidingsrecht

Voor toepassing van de kernrechtleer is vereist dat er onderscheid wordt gemaakt tussen kernrecht en connex verspreidingsrecht. Een (semi)permanent kampement als demonstratieve uitingsvorm kan in beginsel gekwalificeerd worden als connex verspreidingsrecht, zo volgt uit de Nederlandse en ook Engelse rechtspraak.

Volgens de Engelse *Tabernacle*zaak en tot op zekere hoogte ook volgens de Duitse *Romaza*zaak en twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan deze uitingsvorm in uitzonderlijke omstandigheden samenvallen met de kern van het demonstratierecht. De Engelse rechter meent dat het (semi)permanente demonstratieve kampement in de *Tabernacle*zaak met name door de duur ervan het protest zelf is geworden. Volgens hem is het tijdsverloop dus bepalend voor de vraag of een kamp deel uitmaakt van het kernrecht. Deze redenering biedt weinig houvast voor toekomstige zaken: als het tijdsverloop bepalend is voor de vraag of een kamp deel uitmaakt van het kernrecht, betekent dit dat een (semi)permanent kampement eerst langere tijd moet worden toegestaan, bijvoorbeeld als verspreidingsrecht, voordat het gekwalificeerd kan worden als kernrecht. Dat de redenering van de *Tabernacle*zaak weinig houvast biedt, blijkt ook wel uit rechterlijke uitspraken die daarop volgen.

De Duitse rechter oordeelt dat een (semi)permanent kampement grondwettelijke bescherming toekomt als het het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt, omdat het kamp in dat geval deel uitmaakt van de wezenlijke kern

van het demonstratierecht: ‘der demokratischen Meinungsbildung wesensimmanent’. De rechter stelt een beperking zodoende afhankelijk van de inhoud van de demonstratie. De Afdeling doet iets vergelijkbaars in twee uitspraken van 25 maart 2015. Zij merkt een verbod van een kampement aan als een verbod van de betoging, omdat het kampement en het nachtelijk verblijf daarin vanwege het doel van de betoging van essentieel belang zouden zijn voor de betoging als zodanig. Deze methode biedt weinig inspiratie voor het Nederlandse recht, aangezien zij zich slecht verhoudt met het uitgangspunt van de Wet openbare manifestaties dat een beperking geen verband mag houden met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

Aangezien de overwegingen van de Engelse en Duitse rechter weinig houvast en inspiratie bieden en omdat wij niet zien hoe een (semi)permanent kampement als uitingsvorm kan samenvallen met het kernrecht om een mening collectief in het openbaar te uiten, komen wij tot de conclusie dat het de voorkeur verdient ieder (semi)permanent kampement te kwalificeren als de vorm van een protest en vallende binnen het connexe verspreidingsrecht.

8.4.2 Beperkingen kernrecht

Beperkingen van het kernrecht – het collectief uiten van een mening in het openbaar – zijn toegestaan voor zover artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties daartoe de ruimte geven.

8.4.3 Beperkingen connex verspreidingsrecht

Ook al maakt een uitingswijze geen deel uit van het kernrecht, dan nog is het vanuit grondwettelijk en verdragsrechtelijk perspectief van groot belang om de uitingswijze fundamenteel-rechtelijke bescherming toe te kennen door haar enige ruimte te laten. Niet voor niets heeft de Afdeling bestuursrechtspraak drie voorwaarden gesteld voor een beperking van het connexe verspreidingsrecht. Deze moeten in acht worden genomen door burgemeesters en rechters.

Voorwaarde 1

De eerste voorwaarde is dat een beperking geen verband mag houden met de inhoud van de demonstratie. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de Wet openbare manifestaties dat een beperking geen verband houdt met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Deze voorwaarde zal bij (semi)permanente demonstratieve kampementen naar onze verwachting geen problemen opleveren.

Voorwaarde 2

De tweede voorwaarde is dat een beperking noodzakelijk moet zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust beoogt te dienen. Ze mag bovendien niet verdergaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt noodzakelijk is. Deze voorwaarde roept twee vragen op waarop wij hierna ingaan: (1) Op welke wettelijke regeling zou een beperking van een tentenkamp kunnen rusten? (2) Welke belangen beogen plaatselijke kampeerverboden te dienen?

- 1 De intrekking van de Wet op de openluchtrecreatie in 2008, waarin een formeel-wettelijk kampeerverbod was opgenomen, heeft tot gevolg dat vrij kamperen zonder nadere voorziening door gemeenten in beginsel toelaatbaar is.³⁴⁰ De handreiking voor bestuurders en ambtenaren ten aanzien van het kampeerbeleid na de Wet op de openluchtrecreatie, die is uitgegeven door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de VNG, stelt dat de APV het geschikte juridische instrument is om kamperen buiten kampeerterreinen te regelen.³⁴¹ Zij beveelt gemeenten aan drie artikelen in de APV op te nemen. Deze luiden volgens de huidige model-APV van de VNG als volgt:

Artikel 4:17 Begripsbepaling

In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan: een onderkomen of voertuig waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen in de zin van artikel 2.1, eerste lid onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

³⁴⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 25.

³⁴¹ VNG e.a., 2005, p. 61.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan, de beheersverordening, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit is bestemd of mede bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de rechthebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod als bedoeld in het eerste lid.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van:
 - a. de bescherming van natuur en landschap; of
 - b. de bescherming van een stadsgezicht.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen

1. Het college kan plaatsen aanwijzen waarop het verbod van artikel 4:18, eerste lid niet van toepassing is.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen ter bescherming van de belangen genoemd in artikel 4:18, vierde lid, onder a en b.

Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten heeft deze drie artikelen in min of meer dezelfde vorm opgenomen in de APV. Vier gemeenten hebben een plaatselijk kampeerverbod opgenomen in een andersoortige regeling.³⁴² Slechts 20 van de 393 Nederlandse gemeenten beschikken in het geheel niet over een kampeerverbod.³⁴³ In de overige 373 Nederlandse

342 De gemeente Aalsmeer in artikel 2 Verordening op de openluchtrecreatie, de gemeente Lochem in artikel 3.1 Verordening verblijfsrecreatie voor de gemeente Lochem, de gemeente Ooststellingwerf in artikel 1 lid 2 Verordening kleinschalige verblijfsrecreatie gemeente Ooststellingwerf, de gemeente Tubbergen in artikel 5.4 Nota verblijfsrecreatie in noordoost Twente.

343 De gemeenten die niet over een kampeerverbod beschikken zijn Amstelveen, Apeldoorn, Bergen (Li), Ten Boer, Brummen, Dantumadiel, Deurne, Franekeradeel, Gilze en Rijen, Heerlen, Hellendoorn, Hilversum, Hoogeveen, Kollumerland en Nieuw-kruisland, Losser, Meppel, Voorst, Waterland, Wierden en Wormerland.

gemeenten zou een beperking van een kampement dus kunnen rusten op een plaatselijk kampeerverbod.

- 2 Welke belangen beogen plaatselijke kampeerverboden te dienen? Dit kunnen we afleiden uit de gronden op basis waarvan het college de ontheffing van een kampeerverbod kan weigeren. In veel gemeenten zijn dit dezelfde gronden als die in de artikelen 4:18 lid 4 juncto 1:8 van de model-APV van de VNG worden opgesomd: in het belang van de bescherming van natuur en landschap, de bescherming van een stadsgezicht, de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu. Sommige gemeenten noemen nog meer gronden: in het belang van het (uiterlijk) aanzien van de gemeente, de bescherming van het bestemmingsplan, de bescherming van de flora en fauna, het veilig en doelmatig gebruik van het openbaar water, het voorkomen of beperken van overlast, de zedelijkheid of gezondheid, de hygiëne, de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen.³⁴⁴ Kortom: plaatselijke kampeerverboden beogen vele uiteenlopende belangen te dienen.

Gezien de problemen die zich voordoen bij (semi)permanente demonstratieve kampementen, is het zeer aannemelijk dat een beperking van een demonstratief kampement, bijvoorbeeld in tijdsduur, noodzakelijk is in het belang van een of meer van de genoemde gronden. Tevens gaat een dergelijke beperking ons inziens niet verder dan met het oog op de genoemde belangen strikt nodig is, indien demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening collectief in het openbaar te uiten door middel van een demonstratief kampement.

De 20 Nederlandse gemeenten die tot op heden niet beschikken over een plaatselijk kampeerverbod zouden dat kunnen creëren om zodoende aan de hand van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht het hoofd te kunnen bieden aan mogelijke toekomstige (semi)permanente demonstratieve kampementen.

344 Zie bijvoorbeeld artikel 4 lid 2 Verordening op de openluchtrecreatie van de gemeente Aalsmeer; artikel 2:47a lid 2 APV Leuwarden; artikel 4.5.2 lid 4 APV Maastricht; artikel 4.4.6a lid 3 APV Nijmegen; artikel 2.4.10a lid 2 APV Zwolle.

Voorwaarde 3

De derde en laatste voorwaarde die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe recht is dat zij ruimte van enige betekenis overlaat aan dit recht. Een preventief verbod op een demonstratief kampement is zodoende niet mogelijk met een beroep op de leer van het kernrecht. Een demonstratievoorschrift dat de duur van een demonstratief kampement beperkt tot bijvoorbeeld twee weken of een beëindiging van een demonstratie die al enige tijd plaatsvindt, zou daarentegen wel in lijn zijn met het Nuth-criterium.

Bunschoten stelt voor een onderscheid te maken tussen enerzijds het demonstratief kamperen als zelfstandig verspreidingsmiddel – connex recht – en anderzijds het overnachten als niet-zelfstandig verspreidingsmiddel. Op grond daarvan zou een verbod op overnachten niet in strijd zijn met het Nuth-criterium, aangezien het gebruik van enige betekenis overlaat aan het demonstratief kamperen.³⁴⁵

Of dit een goede oplossing is, betwijfelen wij. Ontleden van een gekozen uitingsvorm in een deel dat wel valt onder het connexe recht en een deel dat niet valt onder het connexe recht, heeft als gevaar dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de gekozen uitingsvorm.

8.5 Tot slot

In ons standpunt om de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht toe te passen op (semi)permanente demonstratieve kampementen staan wij niet alleen. In de recente (lagere) rechtspraak alsook in de literatuur is dit geluid regelmatig te horen.

In ons onderzoek zijn wij specifiek ingegaan op toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht op (semi)permanente demonstratieve kampementen en op de optimalisering van deze toepassing aan de hand van het Duitse en Engelse recht, aangezien juist deze uitingsvorm afgelopen jaren voor veel problemen zorgt. Dat neemt niet weg dat wij met Brederveld en Hofman³⁴⁶ van mening zijn dat toepassing van de leer van het kernrecht

³⁴⁵ ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

³⁴⁶ Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *Gst.* 1996-7026, 2 en punt 6 van de annotatie van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179.

en het connexe verspreidingsrecht niet beperkt hoeft te blijven tot een of enkele uitingvormen.³⁴⁷

Overigens betekent dit niet dat iedere uiting bescherming toekomt als connex verspreidingsrecht. De memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties stelt ons inziens terecht ‘dat acties, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, geen betogingen zijn in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen, volksoplopen en dergelijke.’³⁴⁸

Dit doet echter niets af aan het betrekkelijk breed gedragen standpunt dat de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht meer algemeen toegepast zou kunnen worden bij de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw, zodat naast (wild)kamperen ook andere – mogelijk niet te voorziene – toekomstige uitingvormen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke ruimte krijgen die hun toekomt, zonder dat het ordelijk verloop van het dagelijks leven alsmede de rechten en vrijheden van anderen onevenredig in gevaar komen.

347 Tot nu toe hebben rechters geluidsversterking, het meedragen van fakkels en het (wild)kamperen bij demonstraties als zelfstandige verspreidingsmiddelen aangemerkt. Ten aanzien van geluidsversterking zie ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179; ten aanzien van het meedragen van fakkels zie Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462; ten aanzien van het (wild)kamperen zie Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6 en punt 8 van de annotatie; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

348 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

Samenvatting en conclusie

9.1 Samenvatting

Problematiek

De laatste jaren nemen betogingen toe in aantal en complexiteit. Gemeenten en politiediensten kampen vooral met de vraag hoe om te gaan met (semi)-permanente demonstratieve kampementen die door hun tijdspanne en ruimtelijke inbeslagname leiden tot overlast en een substantiële belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie. Tot op heden is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre en tot op welk moment deze demonstraties moeten worden toegestaan.

Uit interviews blijkt dat er in de aanpak van (semi)permanente demonstratieve kampementen tot dusverre weinig eenduidigheid bestaat tussen de verschillende gemeenten en politiediensten. Vaak is men van mening dat het huidige recht onvoldoende soelaas biedt om de problemen rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen het hoofd te bieden.

Gemeenten reageren doorgaans positief op ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op basis waarvan demonstraties vanwege hun vorm dan wel duur verdergaand beperkt dan wel verboden kunnen worden. Politiediensten stellen zich rechtstatelijker op in die zin dat zij zich afvragen hoe de voorgestelde beperkingen zich verhouden tot het grondwettelijk beschermde recht tot betoging.

Internationaalrechtelijk toetsingskader

Het EHRM laat veel ruimte aan beperkingen en verboden van meer belastende betogingsvromen. Desalniettemin oordeelt het Hof de laatste jaren dat 'direct action protests' vallen onder het beschermingsbereik van het EVRM, tevens valt er een tendens te ontwaren waarin het Hof steeds minder nadruk legt op de bescherming van de rechten van derden en meer op die van betogers.

De duur van een demonstratie speelt een niet onbelangrijke rol bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van beperkingen en verboden van een (semi)permanent demonstratief kampement, zo blijkt uit het oordeel van het EHRM in de zaak *Nosov e.a./Rusland*. Volgens het Hof moeten demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. Tegelijkertijd oordeelt het Hof dat overlast zwaarder gaat wegen naarmate deze langer duurt. Het enkele tijdsverloop kan een beperking of verbod echter niet rechtvaardigen.

Volgens het OSCE/ODIHR dienen demonstraties tijdelijk te zijn. Dit sluit demonstreren door middel van protestkampen echter niet uit. De fundamentele betogingsvrijheid omvat immers ook de vorm waarin demonstranten zich wensen te uiten. Demonstratieve kampementen dienen daarom zo veel mogelijk gefaciliteerd te worden. Zij mogen niet verboden worden enkel vanwege individuele gedragingen van demonstranten of derden in of rondom het kamp. Desalniettemin geldt dat hoe langer een demonstratie voortduurt, hoe groter de kans wordt dat andere belangen – de volksgezondheid, de veiligheid en de rechten en vrijheden van anderen – dienen te prevaleren boven die van de betogers. Indien noodzakelijk mogen beperkingen naar tijd, plaats en wijze van demonstreren worden opgelegd, of – in een uiterst geval – een verbod.

In een VN-rapportage blijkt de desbetreffende rapporteur het zorgwekkend te vinden dat demonstratieve kampementen in Engeland worden verboden om de enkele reden dat zij op particulier grondgebied plaatsvinden en de eigenaar overlast en hinder bezorgen, vooral ook in het licht van de toenemende privatisering van publieke grond.

Nederlands recht

Het recht tot betoging ex artikel 9 Gw kan op grond van de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ door een wet in formele zin worden beperkt. Herinvoering van een formeel-wettelijk kampeerverbod zou wellicht voldoende grond bieden om (semi)permanente demonstratieve kampementen te beperken of te verbieden.

Artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom biedt de lokale overheid de bevoegdheid demonstraties te beperken of te verbieden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Op grond van deze limitatief opgesomde doelcriteria kunnen (semi)permanente demonstratieve kampementen niet beperkt of verboden worden vanwege hun vorm dan wel duur.

In 2012 oordelen rechters dat burgemeesters demonstratieve tentenkampen moeten dulden en dat het tijdsverloop van een demonstratief kampement niet bepalend is voor de vraag of een beperking dan wel verbod is toegelaten. Later in 2014 oordelen rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat demonstratieve kampementen na verloop van tijd en vanwege het op de achtergrond raken van de gemeenschappelijke meningsuiting niet (langer) het karakter hebben van een betoging in de zin van artikel 9 Gw, en om die reden beperkt en verboden mogen worden op grond van reguliere (APV-)bepalingen. Bovendien lijken rechters de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom steeds ruimer uit te leggen. Zij oordelen beperkingen en verboden van demonstratieve kampementen gerechtvaardigd door te overwegen dat de gezondheid van de demonstranten zelf een beperking kan rechtvaardigen en ‘dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen’.

Rechters zijn er geleidelijk toe overgegaan om beperkingen en verboden van (semi)permanente demonstratieve kampementen gerechtvaardigd te achten met een beroep op de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht. Zij houden zich hierbij echter herhaaldelijk niet aan alle door de Afdeling gestelde voorwaarden aan een beperking van het connexe recht.

Duits recht

Artikel 8 Grundgesetz bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben om zich ‘friedlich zu versammeln’. Van een niet-vreedzame demonstratie is pas sprake indien demonstranten zich op grote schaal gewelddadig gedragen of als zij ten doel hebben de staat omver te werpen. Demonstraties kunnen volgens het Duitse recht alleen worden verboden indien op basis van concrete en verifieerbare feiten de kans op schade zo groot is, dat een latere interventie om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.

Demonstranten zijn volgens de Duitse rechter in beginsel vrij om zelf de demonstratievorm te kiezen. Zij mogen daarbij gebruikmaken van tenten indien het gebruik ervan het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt. Hiervan is volgens de Duitse rechter slechts zelden sprake; kampementen van Occupy en van uitgeprocedeerde asielzoekers worden niet door het grondrecht beschermd. Inherent aan een demonstratie is de tijdelijkheid, permanente demonstraties zijn uitgesloten. Het tijdsverloop is volgens de rechter medebepalend voor de vraag of een beperking dan wel verbod gerechtvaardigd is,

aangezien de rechten van derden sterker worden ten opzichte van die van de demonstranten naarmate een demonstratie langer voortduurt.

Verschillende Duitse schrijvers interpreteren het ‘Versammlungsbegriff’ nog restrictiever dan rechters. Volgens hen geniet het gebruik van tenten nooit de bescherming van artikel 8 Grundgesetz, omdat het anders een onhandelbare situatie oplevert.

Engels recht

De Human Rights Act 1998 heeft bijgedragen aan de verdere doorwerking van de EVRM-rechten en hun beperkingssystematiek in de Engelse rechtsorde. Desalniettemin kunnen demonstraties vanwege het oorspronkelijke *common law*-idee van de ‘resterende vrijheid’ nog altijd op grond van vele uiteenlopende wetten en rechterlijke uitspraken worden beperkt en verboden.

De Public Order Act 1986 is van oorsprong toegesneden op de meer traditionele wijzen van actievoeren. Met de komst van de Criminal Justice and Public Order Act 1994 kunnen demonstratieve tentenkampen op particulier terrein betrekkelijk gemakkelijk worden beperkt dan wel verboden. Verder is op grond van recente centrale en decentrale regelgeving toestemming van de burgemeester vereist voor het houden van demonstraties en het opzetten van tentenkampen op specifieke plaatsen, zoals rondom de Houses of Parliament.

Engelse rechters hebben de laatste jaren in een reeks van uitspraken een helder regime uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Zij interpreteren artikel 11 EVRM daarbij ruim, maken veelal een onderscheid tussen het kernrecht en de uitingswijze en vullen de beperkingsmaatstaf van artikel 11 lid 2 EVRM in met een belangenafweging. De uitkomst is dat (semi)permanente demonstratieve kampementen niet of nauwelijks worden toegestaan vanwege de hinder, de schade, de kosten en de inbreuken op rechten en belangen van de landeigenaar en derden die deze demonstraties met zich meebrengen.

Rechtsvergelijking

In het Nederlandse, Duitse en Engelse recht onderscheiden wij vijf methoden op grond waarvan (semi)permanente demonstratieve kampementen kunnen worden beperkt.

De eerste methode, die we terugzien in de Duitse en Nederlandse rechtspraak, gaat ervan uit dat (semi)permanente kampementen als demonstratie-uitingsvorm geen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toekomt vanwege de vorm en/of de (semi)permanente duur. De kampementen mogen om die reden worden verboden op grond van reguliere bepalingen.

Deze methode staat op gespannen voet met het uitgangspunt van het EVRM alsmede de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties inhoudende dat het recht tot betoging ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente kampementen in beginsel ook vallen onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw.

Een tweede methode is het ruim uitleggen van de beperkende doelcriteria. Engelse rechters hanteren deze methode. Ook Nederlandse rechters gaan hier toe steeds meer over door te oordelen dat demonstratieve kampementen beperkt en verboden mogen worden omdat de bescherming van de gezondheid ook ziet op de gezondheid van de demonstranten zelf en omdat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanorde-lijkheid in zich bergen.

Deze oordelen zijn echter niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. De regering gaf bij de totstandkoming van de Grondwet onweersproken aan dat de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw restrictief moeten worden uitgelegd. Het internationale recht biedt meer ruimte aan een ruime uitleg, met name indien het langdurige demonstraties betreft. Desalniettemin volgt uit het internationale recht dat een beroep op de gezondheid van de demonstranten zelf alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een beperking of beëindiging kan rechtvaardigen. Verder wordt een demonstratieverbod met een beroep op de openbare orde in het internationale recht niet zomaar toegestaan.

Bij de derde methode geniet een kampement als demonstratie-uitingsvorm alleen grondwettelijke bescherming indien het voldoende het doel van de demonstratie ondersteunt. Deze middel-doelmethode, die we in de Duitse rechtspraak tegenkomen en tot op zekere hoogte ook in twee Afdelingsuitspraken, stuit op het principiële nationaalrechtelijke bezwaar dat beperkingen en verboden geen betrekking mogen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Bovendien lijkt uit het internationale recht te volgen dat actievoeren door middel van een kampement valt onder de fundamentele betogingsvrijheid.

De vierde methode is de kernrechtleer. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de kern van het recht tot betogen – het gemeenschappelijk in het openbaar uiten van een mening – en anderzijds het daaraan connexe recht,

namelijk de vorm waarin men betoogt. De Afdeling oordeelt in 1996 dat een beperking van het connexe recht moet voldoen aan drie voorwaarden: een beperking van het connexe recht mag geen betrekking hebben op de inhoud van de demonstratie, zij moet noodzakelijk en proportioneel zijn en ruimte van enige betekenis overlaten aan het connexe recht. De kernrechtleer is de laatste jaren veel toegepast door Nederlandse rechters bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Ook Engelse rechters en het EHRM passen de leer van het kernrecht regelmatig toe.

De regering wijst bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 de kernrechtleer in beginsel van de hand. De door haar gekozen formuleringen lijken echter enige ruimte te laten aan toepassing van de leer. Internationaalrechtelijk zijn er geen bezwaren tegen een kernrechtbenadering bij demonstratieve kampementen. Zij mag echter niet aangegrepen worden om een specifieke demonstratie-uitingswijze zomaar volledig te verbieden. De fundamentele betogingsvrijheid omvat immers ook de vorm waarin demonstranten zich wensen te uiten, aldus het EHRM.

Demonstratieve kampementen kunnen volgens de vijfde en laatste methode die we onderscheiden ook beperkt of verboden worden door een wettelijk kampeerverbod. Deze methode past de Engelse regering de laatste jaren toe ten aanzien van (semi)permanente demonstratieve kampementen door wettelijke kampeerbeperkingen en -verboden uit te vaardigen.

Op grond van de beperkingsformule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 9 lid 1 Gw zouden we een formeel-wettelijk kampeerverbod zoals ons recht tot 2008 kende, kunnen herinvoeren. Nationaalrechtelijk zijn er weinig bezwaren. Wel verhoudt een verbod zich slecht met het internationaalrechtelijke uitgangspunt dat een demonstratief kampement verdragsrechtelijke bescherming toekomt en niet zomaar volledig mag worden verboden.

Onze voorkeur gaat uit naar toepassing van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht. Zij stuit anders dan de methoden 1, 2 en 3 niet op nationaalrechtelijke en/of internationaalrechtelijke bezwaren en biedt bij (semi)permanente demonstratieve kampementen voor zowel kernrecht als connex verspreidingsrecht voldoende bescherming waardoor zij de grondwettelijke en verdragsrechtelijke betogingsvrijheid de ruimte biedt die haar toekomt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen. Bovendien is voor deze methode – anders dan bij methode 5 – geen wetsaanpassing vereist.

Het Duitse en Engelse recht als inspiratiebron voor optimalisering

Ten aanzien van de kernrechtleer kunnen we van het Duitse recht leren dat een zekere abstrahering van kern en uitingswijze mogelijk is. Tegelijkertijd toont het Duitse recht aan dat er (te) weinig van een uitingswijze overblijft, indien men geen grondwettelijke bescherming toekent aan een uitingswijze die niet deel uitmaakt van de kern van een grondrecht. Een beperking van een verspreidingsrecht moet daarom altijd ruimte van enige betekenis overlaten aan dit recht.

Het Engelse recht leert ons dat de betogingsvrijheid ruim moet worden geïnterpreteerd en dat de uitingswijze in beginsel ook onder het beschermingsbereik van het EVRM valt. Daarom mag een (semi)permanent kampement als verspreidingsrecht niet volledig teniet worden gedaan.

Voor een optimale toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht dient met een aantal punten rekening te worden gehouden.

Een beperking van het kernrecht is alleen mogelijk voor zover artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties hiertoe de ruimte bieden.

Vanuit grondwettelijk en verdragsrechtelijk perspectief is het van groot belang om de uitingswijze fundamenteel-rechtelijke bescherming toe te kennen door haar enige ruimte te laten. Daarom moeten burgemeesters en rechters de drie voorwaarden die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe verspreidingsrecht steeds in acht nemen.

De eerste voorwaarde is dat een beperking van het kampement geen verband mag houden met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

De tweede voorwaarde luidt dat een beperking noodzakelijk is met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen. Ze mag bovendien niet verdergaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is. Een beperking van een kampement kan zijn basis vinden in bijvoorbeeld een plaatselijke kampeerverordening. De belangen die een dergelijke wettelijke regeling beoogt te dienen, kunnen uiteenlopen van milieu-, natuur- en landschapsbelangen tot ordehandhavings-, veiligheids- en gezondheidsbelangen.

De derde en laatste voorwaarde die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe recht is dat zij ruimte van enige betekenis overlaat aan dit recht. Een preventief verbod op een demonstratief kampement is om die reden niet mogelijk met een beroep op de leer van het kernrecht. Een voorschrift dat de duur van een kampement beperkt tot bijvoorbeeld twee weken is daarentegen wel overeenkomstig het zogenaamde Nuth-criterium.

Wij zijn met andere rechtswetenschappers van mening dat toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht niet beperkt hoeft te blijven tot een of enkele uitingsvormen, zodat naast (wild)kamperen ook andere toekomstige uitingsvormen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke ruimte krijgen die hun toekomt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

9.2 Conclusie

Ons demonstratierecht is toe aan herziening. De toename van meer belastende betogingsvormen – met name als het gaat om (semi)permanente demonstratieve kampementen – legt een onevenredig groot beslag op het ordelijk verloop van het dagelijks leven alsmede de rechten en vrijheden van anderen.

Uit een rechtsvergelijkend onderzoek naar het Duitse en Engelse recht blijkt dat lokale overheden en rechters verschillende beperkingsmethoden hanteren ten aanzien van de kampementen. Van de in totaal vijf geanalyseerde methoden verdient de methode waarbij de uitingsvorm – en niet de uiting zelf – beperkte bescherming geniet op grond van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht de voorkeur. Deze methode morrelt, in tegenstelling tot de andere methoden, niet aan de reikwijdte van het grondrecht. In deze methode worden de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom in lijn met de totstandkomingsgeschiedenis van deze wetten restrictief uitgelegd. Bovendien blijft de kern van het recht tot betoging onaangetast. Daarnaast heeft deze benadering geen betrekking op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens, laat zij gebruik van enige betekenis over aan de uitingsvorm en vereist zij geen wetsaanpassing.

De wijze waarop de Nederlandse rechter de leer van het kernrecht bij betogingen, zoals die van Occupy, toepast, verdient geen navolging. Wij bevelen aan strikt vast te houden aan het Nuth-criterium. Een integraal verbod op kamperen als demonstratievorm levert, zoals ook de Engelse rechter oordeelt, een disproportionele beperking op van het verspreidingsrecht.

De balans tussen enerzijds de betogingsvrijheid en anderzijds andere rechten, vrijheden en belangen is de laatste jaren zoek vanwege allerlei ontwikkelingen op demonstratierechtelijk gebied. Wij zijn ervan overtuigd dat implementatie van de voorgestelde oplossing zal bijdragen aan het hervinden van die balans.

Literatuur

- Adams, M. (2011). 'Wat de rechtsvergelijking vermag?', *Ars Aequi*, 192-201.
- Alemann, F. von & Scheffczyk, F. (2013). 'Aktuelle Fragen der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen', *JA*, 407.
- Barak, A. (2010). 'Proportionality and Principled Balancing', *Law and Ethics of Human Rights*, 4(1), 1-16.
- Bunschoten, D.E. (2009a). Tekst en Commentaar Grondwet, Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging bij: Grondwet, Artikel 6, 2009.
- Bunschoten, D.E. (2009b). Tekst en Commentaar Grondwet, Recht tot vergadering en betoging bij: Grondwet, Artikel 9, 2009.
- Dahm, D. & Peters, W. (2012). 'Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts-Rechtsprechungsübersicht', *LKV*, 443-448.
- Depenheuer, O. (2011). 'Kein Grundrecht auf Schädigung Dritter'. In: Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, GG Art. 8, 63. Ergänzungslieferung 2011.
- Dietel, A., Gintzel, K. & Kniesel, M. (2011). *Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. Keulen: Carl Heymanns Verlag.
- Dietlein, J. (1992). 'Zeltlager der Roma als Versammlung i.S. des § 1 VersG', *NVwZ*, 1066.
- Equality and Human Rights Commission (2012). *Human Rights Review 2012*, te raadplegen via www.equalityhumanrights.com.
- Ewing, K.E. (2010). *Bonfire of the liberties: New Labour, human rights, and the rule of law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooper, H.J. (2012). 'A Case without Precedent', *UK Constitutional Law Association*, gepubliceerd op 1 mei 2012, zie ukconstitutionallaw.org.
- Inter-American Commission on Human Rights (2008). *Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (2008).

- Jahn, R. (2001). 'Der praktische Fall - Öffentlich-rechtliche Klausur: Der missglückte Parteitag', JuS.
- JCHR (2009). 'Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest - Seventh Report of Session 2008-09 - Volume I', 23 maart 2009, HL Paper 47-I, HC 320-I.
- Kanther, W. (2001). 'Zur "Infrastruktur" von Versammlungen: vom Imbissstand bis zum Toilettenwagen', NVwZ, 1239.
- Kiai, M. (2013). *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, Maina Kiai - Mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. A/HRC/23/39/Add. 1, 17 juni 2013.
- Kniesel, M. (2000). 'Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit - Entwicklung des Versamlungsrechts seit 1996', NJW, 2857.
- Leenknecht, G. (2014). 'Wetenschappelijk commentaar bij artikel 9 Gw', web-editie 2014 op www.nederlandrechtsstaat.nl.
- Lees, E. (2013). 'Actions for possession in the context of political protest: the role of Article 1, Protocol 1 and horizontal effect', *The Conveyancer and Property Lawyer*, 3, 211-221.
- Lisken, H. (1995). 'Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. 7. 1953. Von Alfred Dietel, Kurt Gintzel und Michael Kniesel. 11., neubearb. Auflage', NJW, 2475.
- Loof, J.P. (2007). 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', *Gst.* 2007, 104.
- Loof, J.P., Barkhuysen, T. & Gerards, J.H. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, te raadplegen via www.denhaag.nl, Onderzoek reikwijdte van het betogingsrecht - RIS 149708, gepubliceerd op 23 oktober 2007.
- Loveland, I. (2007). 'Public protest in Parliament Square', *European Human Rights Law Review*, 3, 252-265.
- Mead, D. (2010). *The New Law of Peaceful Protest - Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- Meijer, A. (1987). 'De burgemeester in nood(toestand)', *NJB*, 1987, afl. 8, p. 237-242.
- Nationale ombudsman (2007). *Demonstreren staat vrij*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nieuwenhuis, A.J. (2012). 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten', *TvCR* 3(2), p. 138-159.

- OSCE (2012). Final Report van de 'Supplementary Human Dimension Meeting – Freedom of Assembly and Association', gehouden op 8-9 november 2012 te Wenen, gepubliceerd op 19 december 2012.
- OSCE/ODIHR (2012). Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, Warschau, 9 november 2012.
- OSCE/ODIHR (2014). Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OCSE Participating States, van 17 december 2014.
- OSCE/ODIHR & Venetië Commissie (2010). Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition. Warschau/Straatsburg.
- OSCE/ODIHR & Venetië Commissie (2011). Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly. Warschau.
- Roorda, B. (2012). 'Permanente Occupy-kampementen een blijvend probleem?', NJB 25, 1720-1725.
- Schenke, W.-R. (2009). Polizei und Ordnungsrecht. Heidelberg: C.F. Müller.
- Schilder, A.E. (1988). 'Wijziging van de ontwerp-Wet openbare manifestaties: de gemeenteraad per ongeluk gepasseerd?', NJB, p. 13-14.
- Schilder, A.E. (1989). Het recht tot vergadering en betoging; een rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht (diss. Leiden). Arnhem: Gouda Quint BV.
- Schmidt, R. (2010). Besonderes Verwaltungsrecht II (Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht, Gewerberecht einschließlich Gaststättenrecht). Grasberg: Dr. Rolf Schmidt GmbH.
- Schyff, G. van der (2011). 'De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet', TvCR 2, p. 186-194.
- Staal, C.J. (1995). De vaststelling van de reikwijdte van de rechten van de mens (diss. Maastricht). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Staatscommissie Grondwet (2010). Rapport Staatscommissie Grondwet. 11 november 2010, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.
- Taylor, N. (2006). 'Serious Organised Crime and Police Act 2005: statutory interpretation', Journal of Criminal Law 2006, 90(5), 383-385.
- VNG (2007). VNG ledenbrief 07/125 met als onderwerp 'Wijziging Model APV', 15 november 2007.
- VNG e.a. (2005). Het kampeerbeleid na de Wet op de openlucht recreatie. Handreiking voor bestuurders en ambtenaren. Groene reeks nummer 129, Den Haag: VNG uitgeverij.

Wierenga, A.J. & Brouwer, J.G. (2012). 'Tahrirplein in Ter Apel', NJB 26, 1800-1801.

Jurisprudentie

EHRM

EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).
EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 25 november 1999, appl. nr. 25594/94 (Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (Stankov/Bulgarije).
EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk).
EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (Appleby/VK).
EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije).
EHRM 6 maart 2007, appl. nr. 73333/01 (Ciloğlu/Turkije).
EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta/Hongarije).
EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië).
EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçık/Turkije).
EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir e.a./Turkije).
EHRM 24 juni 2008, appl. nr. 36832/97 (Solomou/Turkije).
EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije).
EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05 (Éva Molnár/Hongarije).
EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 5529/05 (Patyi e.a./Hongarije).
EHRM 23 oktober 2008, appl. nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov v Rusland).
EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije).
EHRM 5 maart 2009, appl. nr. 31684/05 (Barraco/Frankrijk).
EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), EHRC 2012, 212, m.nt. B. Roorda.
EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), EHRC 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

ECRM

ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK).
 ECRM 3 oktober 1983, appl. nr. 9278/81 en 9415/81 (G&E/Noorwegen).
 ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13858/88 (CS/Duitsland).
 ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G/Duitsland).
 ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13389/87 (Schiefer/Duitsland).
 ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13235/87 (WM&HO/Duitsland).

Nederland

HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.
 HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, NJ 1953, 389, m.nt. B.V.A.
 Röling.

ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996, 179, m.nt.
 J.A. Hofman; Gst. 1996-7026, 2, m.nt. E. Brederveld.
 ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, AB 2002, 221, m.nt. F.R.
 Vermeer & J.G. Brouwer; Gst. 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.
 ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7337.
 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, AB 2015, 193, m.nt.
 J.G. Brouwer & B. Roorda.
 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 181, m.nt. J.G.
 Brouwer & B. Roorda.
 ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198, m.nt. J.G.
 Brouwer & B. Roorda.

Vz. ARRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62, m.nt.
 J.H. van der Veen.
 Vz. ARRvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710.
 Vz. ARRvS 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, AB 1990, 9, m.nt.
 P.J. Boon.
 Vz. ARRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, AB 1991, 44, m.nt.
 P.J. Boon.

Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105.

- Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, NTM-NJCMBull. 2013/19, m.nt. B. Roorda.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471.
- Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
- Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:789.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1134.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708.
- Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.
- Rb. Den Haag (vzr.) 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164.
- Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402.
- Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500.
- Rb. Den Haag (vzr.) 26 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX8417.
- Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462.
- Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, JG 13.0021, m.nt. B. Roorda.
- Rb. Haarlem 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, Gst. 1996-7044, 4, m.nt. E. Brederveld.
- Rb. 's-Hertogenbosch 6 juni 2002, NBSTRAF 2003, 87.
- Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718.
- Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006.
- Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734.
- Ktg. 's-Hertogenbosch 20 juni 2001, NBSTRAF 2001, 251.
- Ktg. 's-Hertogenbosch 15 augustus 2001, ECLI:NL:KTGSHE:2001:AB3788.

Duitsland

- BVerfG 22 december 1976, NJW 1977, 671.
- BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (Brokdorf).
- BVerfG 11 november 1986, BVerfGE 73, 206 (Sitzblockaden I).

BVerfG 1 december 1992, NStZ 1993, 190.
 BVerfG 10 januari 1995, NJW 1995, 1141 (Sitzblockaden II).
 BVerfG 24 oktober 2002, NJW 2002, 1031 (Sitzblockaden III).
 BVerfG 26 oktober 2004, NVwZ 2005, 80.
 BVerfG 12 mei 2010, JuS 2010, 938.
 BVerfG 7 maart 2011, NJW 2011, 3020.

BVerwG 7 juni 1978, NJW 1978, 1933.
 BVerwG 21 april 1989, NJW 1989, 2411.

OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, BeckRS 2012, 55693.
 OVG München 23 september 1991, NVwZ-RR 1992, 360.
 OVG München 26 juli 2012, BeckRS 2012, 55487.

VGH Mannheim 14 april 2005, BeckRS 2005, 27788.
 VGH München 12 april 2012, Becklink 1019789.
 VGH München 20 april 2012, BeckRS 2012, 52688.
 VGH München 2 juli 2012, Becklink 1021190.

VG Berlijn 25 augustus 2011, BeckRS 2011, 54857.
 VG Berlijn 10 mei 2012, BeckRS 2012, 51829.
 VG Berlijn 2 november 2012, BeckRS 2012, 59295.
 VG Berlijn 20 december 2013, BeckRS 2014, 46214.
 VG Düsseldorf 13 juli 2012, BeckRS 2012, 54012.
 VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, NVwZ-RR 2012, 806.
 VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, Az.:5 L 2558/12.F.
 VG Keulen 21 augustus 2013, BeckRS 2013, 54903.
 VG Stuttgart 23 augustus 2006, BeckRS 2007, 20824.
 VG Würzburg 11 april 2012, BeckRS 2012, 49275.
 VG Würzburg 19 april 2012, BeckRS 2012, 50026.
 VG Würzburg 20 april 2012, BeckRS 2012, 50027.
 VG Würzburg 19 juni 2012, BeckRS 2012, 52185.
 VG Würzburg 14 maart 2013, BeckRS 2013, 49633.

Engeland

House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr.App. R. 348 (DPP v Jones).

House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105
(R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire).

Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on
the application of Haw v Secretary of State for the Home Department).

Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Taber-
nacle v The Secretary of State for Defence).

Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall
v The Mayor of London).

Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470
(City of London Corp v Samede).

Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15
(R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council).

High Court of Justice Queen's Bench Division 23 januari 1997, [1998] Q.B.
563, [1997] 2 W.L.R. 578 (DPP v Jones (Margaret)).

High Court of Justice Queen's Bench Division 4 oktober 2002, [2002] EWHC
2073 (QB), 2002 WL 31050512 (Westminster City Council v Haw).

High Court of Justice Queen's Bench Division 29 juli 2005, [2005] EWHC
2061 (Admin), 2005 WL 1767578 (R. (on the application of Haw) v Secre-
tary of State for the Home Department).

High Court of Justice Queen's Bench Division 29 juni 2010, [2010] EWHC
1613 (QB), [2010] H.R.L.R. 29 (The Mayor of London v Hall).

High Court of Justice Queen's Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC
585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the
Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet).

High Court of Justice Queen's Bench Division 18 januari 2012, [2012] EWHC
34 (QB), 2012 WL 14662 (City of London Corp v Samede).

High Court of Justice Queen's Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC
1123 (Admin), 2012 WL 1358028 (R. (on the application of Gallastegui)
v Westminster City Council).

High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC
1537 (QB), 2012 WL 1933461 (The Mayor and Burgesses of the London
Borough of Islington v Persons Unknown).

High Court of Justice Queen's Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC
2828 (QB), 2012 WL 2191588 (London Borough of Hackney v Persons
Unknown).

High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272 (West Sussex County Council v Persons Unknown).

High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 23 juli 1999, [2000] H.R.L.R. 249 (Redmond-Bate v Director of Public Prosecutions).
High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 6 maart 2008, [2008] EWHC 416 (Admin), 2008 WL 678035 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence).

High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312 (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown).

High Court of Justice Divisional Court 6 augustus 2007, [2007] EWHC 1931 (Admin), 2007 WL 2186958 (Director of Public Prosecutions v Haw).

Parlementaire stukken

Nederland

Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, 4, 6.
Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.
Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 2, 3.
Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5.
Kamerstukken II 2004/05, 29 829, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20.

Handelingen II 1976/77, 16 december 1976.
Handelingen II 1987/88, 27 januari 1988.

Engeland

'White Paper' bij de Human Rights Act, Rights Brought Home: The Human Rights Bill, Command Paper No. Cm. 3782, oktober 1997, te raadplegen via www.gov.uk.

Overige bronnen

Brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Nieuwsbericht ‘Brian Haw, 62, Dies; Camped in Front of Parliament to Protest War’ van 21 juni 2011 op de website van The New York Times, www.nytimes.com.

Nieuwsbericht ‘Polizei beobachtet: Occupy-Camp bleibt vorerst stehen’ van 22 november 2011 op www.muensterschezeitung.de.

Nieuwsbericht ‘High Court Appeal – Defendant protesters setting up camp outside St Paul’s Cathedral – Freedom of expression’, *Human Rights Updater* 2012, 115(Mar), 12-14.

Nieuwsbericht ‘Strohfeuer der Occupy- Bewegung erlischt – Zeltlager nur noch in vier deutschen Städten – Wandel vom Protestcamp zur Sozialstation’ van vrijdag 13 april 2012 op adn1946.wordpress.com.

Nieuwsbericht ‘Last Parliament Square protest tent can be removed’ van 3 mei 2012 op www.theguardian.com.

Nieuwsbericht ‘Syrische asielzoekers eisen duidelijkheid’ van vrijdag 27 juli 2012 op www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Irakezen protesteren bij IND in Zwolle’ van dinsdag 21 augustus 2012 op www.nos.nl.

Nieuwsbericht ‘Tentenkamp’ op eilandje Hofvijver’ van woensdag 19 juni 2013 op www.nu.nl.

Nieuwsbericht ‘Politie zal vluchtelingen wegsturen uit park’ van woensdag 9 juli 2014 op www.at5.nl.

Nieuwsbericht ‘Demonstratieverbod kan niet’ van 15 augustus 2014 op www.nos.nl.

Nieuwsbericht ‘Tent mag op stoep van gemeentehuis blijven’ van dinsdag 28 oktober 2014 op www.nos.nl.

Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193_0202528, te raadplegen via www.denhaag.nl in het zoekstelsel Bestuurlijke stukken.

‘Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14’ van 14 augustus 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via www.refworld.org.

Yearbook of the United Nations 1948-49, p. 535, te raadplegen via
[www.2.ohchr.org](http://www2.ohchr.org).

conventions.coe.int.

treaties.un.org.

www.osce.org.

www.un.org/en/members/.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht mr. F. Smilda Kwartiermaker Divisie Informatie, Politie Noord-Nederland
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006

- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politie-academie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolietzorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007

41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebesteding. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebesteding in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009

50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, IntraVal & Rijksuniversiteit Groningen, 2010
- 51a. **Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. **Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
52. **Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. **Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. **Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. **Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. **Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingsservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
54. **Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
55. **Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
56. **Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
57. **De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011

58. **Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollic & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013

70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015

82. *Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland*

L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

