

Aan: de Vaste Tweede Kamer Commissie voor Justitie en Veiligheid

*Datum*

16 januari 2025

*Onderwerp*

Input Amnesty International tbv het plenaire debat over demonstratierecht in Nederland op 22 januari 2025

Geachte leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Het demonstratierecht is veelvuldig onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. In veel gevallen wordt door een of meerdere partijen gevraagd om extra maatregelen en/of beperkingen. Op 19 april 2024 publiceerde het kabinet een verzamelbrief over het demonstratierecht, waarin op veel van deze oproepen wordt ingegaan.<sup>1</sup> Het kabinet kondigde in deze brief onder meer een onafhankelijk onderzoek aan naar de noodzakelijkheid van verdere inperkingsmogelijkheden.<sup>2</sup>

De roep vanuit een deel van de TK om nadere inperking van het demonstratierecht neemt echter niet af. Sterker nog, deze neemt helaas alleen maar toe. Dat zet het demonstratierecht verder onder druk. Door op te roepen tot extra inperkingen, gaat dat deel van de TK voorbij aan het feit dat het demonstratierecht al de mogelijkheid kent om grenzen te stellen.

Daarbij komt dat ter onderbouwing van de gevoelde noodzaak tot inperkingen veelal over demonstranten en demonstraties in het algemeen wordt gesproken, terwijl het vooral om incidenten gaat. Binnen de huidige juridische kaders kan bovendien al tegen deze incidenten opgetreden worden. Verreweg de meeste demonstraties verlopen zonder problemen. En in sommige gevallen worden demonstranten zelfs oneigenlijk beschuldigd. De toon waarmee over demonstranten wordt gesproken is in enkele gevallen vals en schadelijk.

Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) vraagt in deze brief de Tweede Kamer om demonstraties te bezien vanuit hun waarde voor een vrije democratie, en weg te blijven van het negatieve frame dat de boventoon lijkt te voeren. In deze tijden van polarisatie en maatschappelijke spanningen, is het waarborgen van de democratische rechtsstaat en fundamentele mensenrechten - zoals het recht om vreedzaam te demonstreren - onderdeel van de oplossing. Het maakt een samenleving weerbaar, versterkt de onderlinge verbinding en geeft burgers een stem over hun toekomst.

In deze brief licht Amnesty bovenstaande punten verder toe.

### **1. Stop het stigmatiseren en problematiseren van protest**

Amnesty maakt zich zorgen over het stigmatiseren en problematiseren van protest. Vreedzame demonstranten worden (onterecht) weggezet als het probleem, of erger. Zij worden regelmatig gezien als risico's in plaats van bezorgde burgers die op vreedzame wijze zich organiseren en hun mening

---

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verzamelbrief demonstratierecht', 19 april 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/19/tk-verzamelbrief-demonstratierecht>.

<sup>2</sup> Ibid.

uiten. Ze worden gemonitord middels onrechtmatige controles en geavanceerde camera's en thuis opgezocht door de politie.<sup>3</sup>

Amnesty waarschuwt daarnaast voor het criminaliseren van demonstranten: een algeheel verbod op het demonstreren met gezichtsbedekkende kleding bijvoorbeeld, druist in tegen de mensenrechten. Een dergelijk algeheel verbod wekt de schadelijke indruk dat demonstranten slechts om één reden hun gezicht bedekken, namelijk om de wet te overtreden. Dat is onjuist.<sup>4</sup> In de brief van 10 januari j.l. schrijft minister Van Weel namens het kabinet dan ook: “Een absoluut, gesloten verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor alle demonstraties is gezien de uiteenlopende redenen voor bedekking van het gezicht uitgesloten.”<sup>5</sup> De mogelijkheid, zo stelt ook het kabinet, om een specifiek verbod in te stellen bestaat al: op basis van de Wet openbare manifestaties (Wom) zou een burgemeester, indien strikt noodzakelijk, het dragen van gezichtsbedekking kunnen verbieden. Voor elke demonstratie moet deze afweging of een verbod noodzakelijk is, opnieuw gemaakt worden.

Het onnodig stigmatiseren en problematiseren van vreedzaam protest zet het demonstratierecht onder druk en vormt een serieuze bedreiging voor de ruimte die er in onze democratische, vrije en pluriforme samenleving moet zijn voor vreedzaam protest. Juist in tijden van maatschappelijke onrust is het van groot belang dat er ruimte is voor vreedzaam protest, en van cruciaal belang dat onze volksvertegenwoordigers pal staan voor het demonstratierecht.

## **2. Maak duidelijk onderscheid tussen beschermwaardig en niet-beschermwaardig protest**

Het demonstratierecht is – ook nu al – niet onbegrensd.<sup>6</sup> De mensenrechten, de Grondwet, en de Wom bieden mogelijkheden om, indien noodzakelijk, voorschriften te verbinden aan demonstraties.<sup>7</sup> Voordat mogelijke inperkingen aan bod komen, moet allereerst de vraag gesteld worden: gaat het om een beschermwaardig protest? Niet elke vorm van protest geniet immers bescherming.<sup>8</sup> Denk aan het bekladden van tv's of het verbranden van asbest op de snelweg: mensen kunnen zich dan niet beroepen op het demonstratierecht.<sup>9</sup> Dat wordt vaak over het hoofd gezien.

Of een protest beschermwaardig is, wordt bepaald door de vreedzaamheid: het demonstratierecht beschermt vreedzaam protest. Zo lang demonstranten vreedzame intenties hebben, geniet hun protest bescherming.<sup>10</sup> Vanuit het demonstratierecht geldt een zeer strenge toets voor ingrijpen door de overheid in vreedzaam protest.<sup>11</sup> Het is in Nederland aan de burgemeester om per individuele demonstratie te beoordelen of ingrijpen noodzakelijk is, op basis van de Wom en internationale mensenrechtenstandaarden.

---

<sup>3</sup> Amnesty International, *Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland*, 1 juni 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/6650/2023/nl/> en Amnesty International, *In beeld bij de politie. Camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland*, 16 oktober 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/8469/2024/nl/>

<sup>4</sup> Zie het kader VI 'Anonimiteit, gezichtsbedekking en mensenrechten', Amnesty International, *In beeld bij de politie*, p. 30.

<sup>5</sup> Brief regering 'Actuele dilemma's over demonstreren in Nederland', 10 januari 2025, pagina 2-3.

<sup>6</sup> Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, november 2022, par. 3.2, <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rapport>.

<sup>7</sup> Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, par. 3.3 en kader 'Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn', p. 23 e.v.

<sup>8</sup> Ook waar het gewelddadig handelen van demonstranten *binnen de context van een vreedzaam protest* betreft, kan de overheid ook nu al optreden binnen de huidige strafrechtelijke kaders. Daarbij moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de vreedzame demonstranten, en zij die geweld gebruiken. Zie 'Vreedzaamheid is het uitgangspunt', Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 17.

<sup>9</sup> Zie het kader 'Geen sprake van beschermwaardige demonstratie', Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p.21-22.

<sup>10</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, verzoekschriften 56896/17 e.a., 21 november 2023, par. 48, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-228986>

<sup>11</sup> Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, par. 3.3 en kader 'Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn', p. 23 e.v.

Vreedzaamheid is een ruim begrip. Het demonstratierecht vervalt niet automatisch als demonstranten strafbare feiten begaan.<sup>12</sup> Ook niet wanneer de 'orde verstoord wordt'.<sup>13</sup> De vreedzaamheid wordt evenmin bepaald door de mate van overlast die een demonstratie veroorzaakt.<sup>14</sup>

De internationale mensenrechtenstandaarden en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn duidelijk: vreedzaamheid moet breed geïnterpreteerd worden. Amnesty deelt hieronder een aantal kaders die voortvloeien uit de mensenrechtenverplichtingen waar Nederland aan gebonden is:

- Vreedzaamheid is de afwezigheid van geweld tegen personen of goederen. Geweld moet daarbij restrictief worden geïnterpreteerd.<sup>15</sup> Wanneer sprake is van minimale schade dan wel makkelijk te herstellen schade tegen goederen (zoals schrijven met stoepkrijt of makkelijk afwasbare verf), kan nog van vreedzaam protest gesproken worden;
- Het dragen van gezichtsbedekking betekent niet automatisch dat demonstranten niet langer vreedzaam zijn;<sup>16</sup>
- Het opwerpen van barricades betekent op zichzelf niet dat de demonstratie als geheel niet langer vreedzaam is;<sup>17</sup>
- Ook blokkades, bezettingen en disruptieve vormen van protest kunnen beschermd worden door het demonstratierecht.<sup>18</sup> Bij dergelijke vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid kan wel eerder de grens van noodzakelijk worden bereikt om het protest te beperken of beëindigen.<sup>19</sup>
- Gewelddadig gedrag van een enkeling/kleine groep zorgt er niet voor dat het protest als geheel niet langer vreedzaam is.<sup>20</sup> Een organisator of demonstrant kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het gedrag van een ander.<sup>21</sup>

Amnesty heeft begrip voor het signaal dat de korpschef afgeeft dat de politiecapaciteit onder druk staat. Een beter onderscheid tussen vreedzaam protest (dat beschermd dient te worden) en niet-vreedzaam protest of gedragingen waartegen opgetreden moet worden, kan daarin verlichting bieden. Immers, tegen vreedzame demonstranten mag de politie geen geweld gebruiken. En vreedzaam protest direct beëindigen enkel omdat het de regels overtreedt, is in strijd met het demonstratierecht. Het is dan ook zeer de vraag of een grootschalige politie-inzet nodig is bij vreedzame demonstraties: vervolging van vreedzame demonstranten enkel voor overtreding van de Wom is al snel disproportioneel<sup>22</sup>. Het verkeer omleiden en calamiteitenroutes aanpassen vergt wellicht minder politiecapaciteit.

---

<sup>12</sup> Een demonstratie waarbij de wet overtreden wordt kan, als vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid, nog steeds binnen de bescherming van het demonstratierecht vallen. Zie het kader 'Burgerlijke ongehoorzaamheid', Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 19.

<sup>13</sup> Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, par. 3.4, p. 28.

<sup>14</sup> VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21), 17 sept 2020, CCPR/C/GC/37, par. 7 en 44. Zie ook Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 16.

<sup>15</sup> Het EHRM geeft geen duidelijk omlinjende definitie van wat onder een vreedzaam protest verstaan moet worden. Maar het heeft in een hele reeks uitspraken wél duidelijkheid gegeven over wanneer een betoging nog steeds bescherming onder EVRM artikel 11 geniet. Zie voor verwijzing naar de uitspraken Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 16-17.

<sup>16</sup> EHRM, *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, par. 56.

<sup>17</sup> EHRM, *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, par. 56.

<sup>18</sup> EHRM, *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, par. 52. Zie ook de recente uitspraak over de stalbezetting in Boxtel in 2019. Het Hof Den Bosch stelde dat het betreden van de stal weliswaar tegen de wil van de eigenaar in plaatsvond, maar dat deze demonstratie steeds een vreedzaam karakter had gehad en daarmee bescherming genoot. De activisten zijn vrijgesproken. Gerechtshof 's Hertogenbosch, 16 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4005.

<sup>19</sup> EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 97.

<sup>20</sup> EHRM, *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, par. 50.

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Nieuwsbericht OM, "Actievoerders A12 aangehouden, niet vervolgd", 27 mei 2023, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/27/actievoerders-a12-aangehouden-niet-vervolgd>

### **3. Beoordeel iedere demonstratie afzonderlijk: stop algemene verboden**

Meer beperkingsmogelijkheden klinkt wellicht als een *quick fix*, een makkelijke oplossing. Het demonstratierecht biedt echter geen ruimte voor algemene, generieke verboden, zoals een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekking bij demonstraties.<sup>23</sup> Een deel van de lokale gezagsdragers gaf eerder aan geen behoefte te hebben aan verdere generieke inperkingsmogelijkheden.<sup>24</sup> Van geval tot geval moet worden beoordeeld of, en zo ja welke, inperkingen noodzakelijk zijn.

Regelmatig wordt verder verondersteld dat demonstraties de politiecapaciteit onder druk zouden zetten. Amnesty wijst u in dat kader graag op de cijfers die in juni 2024 met de TK werden gedeeld. Daaruit blijkt dat slechts in drie procent van de gevallen zich incidenten voordoen, ondanks een stijging in het aantal demonstraties.<sup>25</sup> Bovendien is er reden om aan te nemen dat verdere inperkingsmogelijkheden de politiecapaciteit eerder verder onder druk zetten dan dat zij verlichting bieden.<sup>26</sup> Verdere inperkingsmogelijkheden vragen immers om handhaving en leggen dus een groter beslag op politiecapaciteit. De politie krijgt nu soms al kritiek te verduren wanneer zij niet handhaaft - terwijl dat in de context van het demonstratierecht vaak juist gepast is.

Amnesty roept de TK op om in gesprek te gaan met burgemeesters en hen waar mogelijk te ondersteunen bij hun taak om demonstraties te faciliteren. Bijvoorbeeld door initiatieven om (de aanpak van) demonstraties te evalueren en opgedane lessen breder te delen en ondersteunen. Ook kan worden besproken op welke manier de website [Demonstratierecht.nl](https://www.demonstratierecht.nl), in mei 2024 gelanceerd in opdracht van het ministerie van BZK, operationeel en actueel kan worden gehouden. Om kleinere gemeenten te ondersteunen zou binnen grotere gemeenten een helpdeskfunctie ingericht kunnen worden waar zij ook terecht kunnen voor hulp en advies.

#### **Oproep aan de Tweede Kamer**

- Zie protest voor wat het is: betrokken mensen die gebruik maken van hun burgerlijke vrijheid om gezamenlijk hun mening te uiten;
- Geef vreedzame demonstraties zoveel mogelijk de ruimte;
- Beoordeel iedere demonstratie afzonderlijk;
- Stop onrechtmatige surveillancepraktijken zoals ID-controles en ongereguleerde camera-inzet;
- Ga in gesprek met burgemeesters over het demonstratierecht.

---

<sup>23</sup> Bijv. de [motie Eerdmans/Stoffer](#) om demonstreren met gezichtsbedekkende kleding te verbieden

<sup>24</sup> Binnenlands Bestuur, "Burgemeesters willen niet tornen aan demonstratierecht", 14 augustus 2023, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/demonstratiewetgeving-voldoet-volgens-burgemeesters-halsema-en-van-zanen>

<sup>25</sup> Cijfers halfjaarbericht. Bovendien geven onderliggende documenten bij het halfjaarbericht aan dat de politiecapaciteit ook/vooral onder druk staat vanwege de 'niet pensioen-gerelateerde uitstroom'. Deze bewering staat in [Kerncijfers politie bij het eerste Halfjaarbericht 2024](#) onder Formatie en bezetting operationele sterkte (exclusief aspiranten). De meer [recente cijfers](#) van december vorig jaar spreken weliswaar van een toename in het aantal demonstraties, maar vermelden geen cijfers over incidenten.

<sup>26</sup> Zie in dat kader bijvoorbeeld de uitspraak van de woordvoerder van burgemeester Halsema: "Het geeft alleen maar overbodig werk aan de politie", Trouw, "Burgemeesters hebben geen behoefte aan verbod op anoniem demonstreren", 17 oktober 2024, <https://www.trouw.nl/binnenland/burgemeester-hebben-geen-behoefte-aan-verbod-op-anoniem-demonstreren~b5770d82/>