

**Betreft: Amicus Curiae/opiniebrief inzake procedures rond gebiedsverboden (artikel 509hh Sv) na betogingen**

**PILP**  
**NJCM**  
JURISTEN COMITÉ  
NEDERLANDS  
MENSENRECHTEN

PILP-NJCM  
Postbus 2704  
1000 CS Amsterdam

Bezoekadres  
Nieuwe Achtergracht 164  
1018 WV Amsterdam  
Nederland

+31 (0)20-525 29 66

Amsterdam, 26 april 2021

Edelachtbare,

Namens het PILP-NJCM, het onderdeel van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten dat ziet op strategische procedures voor mensenrechten, vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Wij maken ons zorgen over het feit dat sinds vorig jaar steeds vaker aan demonstranten gedragsaanwijzingen in de vorm van gebiedsverboden (op grond van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering) worden opgelegd. Deze aanwijzingen worden opgelegd als gevolg van gedragingen tijdens deelname aan eerdere vreedzame betogingen, zoals overtreding van COVID-wetgeving, het niet hebben aangemeld van een betoging of het niet opvolgen van een ambtelijk bevel. Daarbij worden de gebiedsverboden soms opgelegd voor een erg lange duur en voor een omvangrijk gebied.

Deze brief dient ter adressering van de algemene mensenrechtelijke kwestie achter de gebiedsverboden, in het bijzonder de bescherming van het recht op betoging in Nederland (onder andere artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM) en de daarmee samenhangende vrijheid van meningsuiting. We vrezen dat deze rechten onder druk kunnen komen te staan door de (onjuiste of lichtzinnige) oplegging van een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod. Op 28 maart 2021 bijvoorbeeld, hebben naar aanleiding van een vreedzame betoging (tegen het beleid rond de Coronamaatregelen) maar liefst 305 deelnemers een dergelijke aanwijzing opgelegd gekregen.<sup>1</sup> Een ander voorbeeld is dat op 12 oktober 2020 aan een groep vreedzame demonstranten in Den Haag (rond klimaatverandering) ook een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod werd opgelegd.<sup>2</sup>

### **Recht op betoging onder druk**

Het recht om te demonstreren en de daarmee samenhangende vrijheid van meningsuiting staan al jaren onder druk in Nederland. Hierover heeft de Nationale ombudsman in maart 2018 een nieuw rapport uitgebracht.<sup>3</sup>

De conclusie van dat rapport is dat overheden het recht op betoging in de praktijk niet zelden beschouwen als onderdeel van een belangenafweging: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. Volgens de Nationale ombudsman moet de essentie van het grondrecht tot demonstreren voorop staan. Die essentie houdt in dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om betogingen te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het recht op betoging en het goed kunnen functioneren van de democratische rechtsstaat.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel op de website van AT5: <https://www.at5.nl/artikelen/208253/kleinschalige-demonstratie-op-museumplein-rustig-verlopen>.

<sup>2</sup> In de rechtszaken die vanwege beide incidenten zijn gestart, staan wij overigens geen procespartij bij. Elke zaak kent bovendien een eigen feitenkader en vereist een eigen rechterlijke toets. Om die reden gaan wij in deze brief verder niet in op individuele zaken.

<sup>3</sup> Rapport van de Nationale Ombudsman, 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', Rapportnummer 2018/015.

We wijzen in dit kader ook op de verschillende procedures van het PILP-NJCM over beperkingen die mogelijk in strijd zijn met het grondrecht op betoging en die opgelegd zijn aan betogingen en burgers die willen demonstreren.<sup>4</sup> Ook wijzen we op het recht op betoging-dossier van Amnesty International Nederland.<sup>5</sup>

Inperking van het recht op betoging is zoals bekend alleen toegestaan voor zover deze bij wet voorzien is en noodzakelijk en proportioneel is. Dat is de mensenrechtentoets die ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder: 'EHRM') hanteert.

### De gedragsaanwijzing

Hoewel het opleggen van een gebiedsverbod via een gedragsaanwijzing behoort tot het instrumentarium van de officier van justitie om de openbare orde te handhaven, kan dit niet lichtvaardig worden opgelegd. Daarvoor is op grond van artikel 509hh Sv vereist dat tegen de verdachte (i) *ernstige bezwaren* bestaan én (ii) een verdenking van een strafbaar feit (a) waardoor de openbare orde *ernstig* is verstoord en grote vrees voor herhaling bestaat of (b) in verband waarmee vrees bestaat voor *ernstig* belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon/personen of (c) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Daarnaast moet de gedragsaanwijzing te allen tijde voldoen aan de eisen van (iii) proportionaliteit en (iv) subsidiariteit.

Kortom, de drempel om een gedragsaanwijzing op te kunnen leggen is (onzes inziens terecht) hoog. Het gaat tenslotte om de toepassing van het strafrecht voor een eventuele toekomstige gedraging. Daarbij is altijd al grote met reden voorzichtigheid geboden.

Bij het toepassen van een *gebiedsverbod bij of na betogingen*, gaat het ook nog eens om het toepassen van een gebiedsverbod rond (de toegang tot) een fundamenteel mensenrecht. Er wordt aan een burger verboden om op een bepaalde plek gedurende een bepaalde periode vreedzaam alleen of met anderen zijn of haar mening te uiten.

Het gaat om de inzet van een repressief middel naar aanleiding van de deelname aan een vreedzame betoging<sup>6</sup> met als doel de uitoefening van dat recht in de toekomst te voorkomen.

Dit middel zou volgens ons niet ingezet mogen worden naar aanleiding van gedragingen die in de context van een (overwegend) vreedzame betoging niet strafbaar zijn of slechts lichte overtredingen betreffen. Op zijn minst is het een middel dat slechts in heel specifieke gevallen na een grondige individuele toetsing en terughoudend mag worden toegepast. Er moet op grond van artikel 509hh Sv sprake zijn van ernstige bezwaren tegen de persoon, een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, een grote vrees voor herhaling én de maatregel moet proportioneel zijn en er moet geen ander minder vergaand middel voorhanden zijn.

Over de zorgvuldige toepassing nog het volgende. Indien een (groot) aantal demonstranten een gebiedsverbod opgelegd krijgt na eenzelfde betoging, kan het vermoeden rijzen dat niet voldaan is aan alle vereisten voor het kunnen opleggen van een gebiedsverbod. Bij de 305 burgers die een

<sup>4</sup> De zaak waarin door een gemeente werd verboden om uitlatingen te doen rond racisme bijvoorbeeld (<https://pilpnjcm.nl/zaak-demonstratierecht-sittard-geleen-gewonnen/>), of de procedure waarin de plek, tijd en vorm van een betoging door de gemeente werden verboden (<https://pilpnjcm.nl/burgemeester-den-haag-trekt-beperkingen-op-hongerstaking-protest-alsnog-in/>). We wijzen ook op de zaak waarin uitlatingen aan banden werden gelegd, het verspreiden van flyers werd verboden en aan organisatoren verplicht werd om zelf verkeersregelaars in te zetten (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBLIM:2019:8581>).

<sup>5</sup> <https://www.amnesty.nl/mensenrechten-in-nederland/demonstratierecht>.

<sup>6</sup> De betogingen naar aanleiding waarvan gebiedsverboden zijn opgelegd in de afgelopen maanden kunnen als vreedzaam worden aangemerkt. Weliswaar was er bij enkele betogingen tegen de coronamaatregelen sprake van geweld, maar aangezien het overgrote deel van de demonstranten zich daaraan niet schuldig heeft gemaakt, kunnen deze betogingen als vreedzaam worden gezien.

gebiedsverbod opgelegd hebben gekregen na het vreedzame betoging op 28 maart jl. is het bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat de officier bij hen allen een individuele toets heeft uitgevoerd. Uit al die toetsen zou bovendien de uitkomst moeten zijn geweest dat er bij allen ernstige bezwaren bestaan en er een vrees is voor een ernstige verstoring van de openbare orde, waarbij geen andere middelen toegepast kunnen worden die een minder zware inbreuk vormen op hun recht op betoging.

We wijzen nog op de recente uitspraak van de rechtbank Den Haag, die de beroepen tegen de opgelegde gedragsaanwijzingen van enkele vreedzame klimaatactivisten gegrond heeft verklaard:<sup>7</sup>

‘De wijze waarop op 20 januari 2021 artikel 11 Wom zou zijn overtreden, is niet dermate ernstig dat de openbare orde daarmee ernstig is verstoord. Er is geen samenhang met anderen strafbare feiten gebleken. Uit de stukken en het verhandelde in raadkamer is ook niet gebleken dat ten aanzien van appellanten vrees voor herhaling bestaat. Dat appellanten wellicht eerder hun grondrecht – het recht op demonstratie – hebben uitgeoefend, kan op geen enkele wijze tegen hen worden gebruikt. Dit betekent dat aan de wettelijke voorwaarden voor het opleggen van een gedragsaanwijzing niet is voldaan.’

De demonstranten hebben weliswaar deelgenomen aan een manifestatie waarvoor geen kennisgeving was ingediend, hetgeen de rechtbank beschouwt als een kleine overtreding (die overigens niet strafbaar is gezien de jurisprudentielijn van het EHRM).<sup>8</sup> Toch kon er geen gedragsaanwijzing worden opgelegd. De rechtbank nam het grondrecht op betoging in de overwegingen mee en sloot af met:

‘Gelet op de aard en ernst van het strafbare feit is de rechtbank van oordeel dat de maatregel van de officier van justitie volstrekt disproportioneel is, afgezet tegen het grondrecht van appellanten om te mogen demonstreren op een – gelet op hun ideologische doel om aandacht te vragen voor klimaatverandering – voor de hand liggende locatie, namelijk in dit geval het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.’

Tot slot, maken wij ons vanuit mensenrechtelijk perspectief zorgen om de zogenaamde *chilling effect* van dergelijke gebiedsverboden. Dat wil zeggen: het feit dat de officier van justitie een gedragsaanwijzing oplegt aan een demonstrant die zijn of haar grondrecht op betoging uitoefent, kan ertoe leiden dat andere burgers zich in de toekomst beperkt zullen voelen om hun grondrecht op betoging uit te oefenen.

## Conclusie

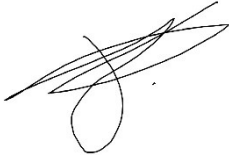
Wij delen hierbij met u onze zorgen over het opleggen van gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod in het kader van het recht op betoging. Voor zover de inzet van dit middel in deze context überhaupt geëigend is, zou het onzes inziens alleen in zeer uitzonderlijke situaties mogen worden overwogen ten aanzien van enkele individuen. Elk individueel besluit zou bovendien moeten berusten op een zeer grondige en strikte mensenrechtelijke toets. Zoals dit middel tegenwoordig wordt ingezet komen de fundamentele rechten van betoging en de vrijheid van meningsuiting onder druk te staan.

Wij danken u voor uw aandacht.

<sup>7</sup> Rechtbank Den Haag, 21 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3348.

<sup>8</sup> Op deze geconstateerde overtreding kan aangemerkt worden dat deze niet in lijn is met het mensenrecht op betoging (het niet aanmelden daarvan kan volgens het EHRM niet tot strafbaarheid leiden) én dat het niet aanmelden van een betoging door de organisator anders is dan het deelnemen aan een niet aangemelde betoging.

Hoogachtend,



---

**mr. J. Klaas**  
Advocaat in dienstbetrekking bij het PILP-NJCM

i.o.



---

**mr. M. Steijns**  
Voorzitter NJCM