

Memo

Aan	Staf OOV	Datum	24 januari 2023
Onderwerp	Protestacties in voor publiek toegankelijke plaatsen	Van	5.1.2.e
		Doorkiesnummer	
		E-mail	5.1.2.e @utrecht.nl

Aanleiding

Tot dusver is er weinig tot geen ervaring met protestacties in voor publiek toegankelijke plaatsen. Om hier in toekomstige gevallen goed op voorbereid te zijn is een beleidslijn opgesteld waarin theoretische uitgangspunten en een praktische lijn van optreden zijn uitgewerkt.

1. Juridische uitgangspunten

1.1 Openbare plaatsen

De wet openbare manifestaties (vanaf hier: Wom) ziet op drie soorten manifestaties, te weten betogingen (of demonstraties), vergaderingen en bijeenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard. In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen openbare en andere dan openbare plaatsen. Een openbare plaats is een plaats die voor iedereen openstaat zonder dat de rechthebbende toegangseisen stelt, zoals een meldingsplicht, voorafgaande toestemming of het betalen van een toegangsprijs. Behalve de (water)weg of de straat omvat het begrip openbare plaats een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen, zoals plantsoenen, parken, recreatieplassen en vrij toegankelijke delen van overdekte winkelpassages. Het eigendom van de openbare plaats is niet relevant voor het openbare karakter ervan. Op openbare plaatsen is de Wom onverkort van toepassing en demonstraties op zulke plaatsen vallen daarom grotendeels buiten het bestek van deze beleidslijn.

1.2 Niet-openbare plaatsen

De niet-openbare plaatsen zijn onder te verdelen in drie soorten plaatsen:

- a. Voor het publiek toegankelijke plaatsen.
Voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk, maar niet als openbaar bestemd. Het verblijf is er doelgebonden. Voorbeelden hiervan zijn winkels, warenhuizen, postkantoren, horecagelegenheden, musea, voetbalstadions, kerken en de voor eenieder toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen.
- b. Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen.
Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn enkel toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap, zoals verenigingen en sociëteiten.
- c. Woningen.

In algemene zin geldt dat de mogelijkheden om in te grijpen bij manifestaties op andere dan openbare plaatsen beperkter zijn dan bij manifestaties op openbare plaatsen:

- Er kunnen geen regels voor een kennisgeving worden gesteld;

Datum 24 januari 2023

- Er kunnen voorafgaand geen beperkingen worden opgelegd of aanwijzingen worden gegeven voor de manifestatie;
- Een preventief verbod op grond van de Wom is niet mogelijk. In noodsituaties is een dergelijk verbod wel mogelijk maar daarvoor is noodrecht nodig.
- De burgemeester kan een dergelijke manifestatie wel beëindigen, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden daarom vraagt.
- Een dergelijke manifestatie kan niet worden beëindigd in het belang van het verkeer.

Zowel ten aanzien van verbieden als beëindigen geldt dat hiertoe alleen maar mag worden overgegaan als de gevreesde wanordelijkheden niet met de ter beschikking staande middelen kunnen worden voorkomen of beheerst. Alleen in uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van bestuurlijke overmacht, mag een manifestatie worden verboden of beëindigd¹.

Demonstraties zullen in beginsel niet worden gehouden op de plaatsen bedoeld onder b en c. vanwege het ontbreken van het element van openbaarheid. Op die plaatsen kunnen wel goed vergaderingen worden gehouden. Daarvoor geldt in beginsel onverkort de ontbindingsbevoegdheid op grond van de Wom. Er is echter wel enige terughoudendheid geboden ten opzichte van vergaderingen op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Dit geldt temeer voor het toepassen van de ontbindingsbevoegdheid binnen woningen. Overigens biedt deze bevoegdheid ook een binnentredingsbevoegdheid in woningen zodat hiervoor geen machtiging op grond van de Algemene wet op het binnentreden nodig is.

1.3 Demonstraties in voor het publiek toegankelijke plaatsen

De ontbinding- of beëindigingsbevoegdheid uit de Wom neemt niet weg dat het op voor het publiek toegankelijke plaatsen primair aan de rechthebbende (eigenaar of beheerder) is om er de orde te handhaven. De burgemeester is krachtens artikel 174 Gemeentewet wel belast met het toezicht op de naleving van de publiekrechtelijke regels op deze plaatsen (zoals horeca). Komt de veiligheid of de gezondheid op deze plaatsen in gevaar, dan kan de burgemeester bevelen geven die met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid nodig zijn. Met andere woorden, de burgemeester handhaaft op deze plaatsen wel de openbare orde met behulp van de politie.

1.4 Beperkingen vrijheid van meningsuiting in voor het publiek toegankelijke plaatsen

Om onder de bescherming van het bij grondwet en bij Europees verdrag beschermde recht van vrije meningsuiting en van vergadering en betoging geldt het vreedzaamheidsvereiste; het uitblijven van geweld tegen personen of goederen. Echter ook bij een vreedzaam verloop van een demonstratie kan het demonstratierecht worden beperkt. Dat kan als (1) de beperking is vastgelegd in een wet, (2) noodzakelijk is in een democratische samenleving en (3) voor de openbare orde en veiligheid, ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van de gezondheid, goede zeden en rechten van anderen.

Vindt een protestactie bij een ondernemer binnen plaats en gebeurt de actie ter uitoefening van de vrijheid van meningsuiting dan bestaat daarvoor enige ruimte. Ook als dit betekent dat een ondernemer door de actie hinder ondervindt. De rechter zal immers vanzelfsprekend altijd groot gewicht toekennen aan de vrijheid van meningsuiting van de actievoerders. Zo blijkt ook

¹ ECLI:NL:RVS:2019:2820

Datum 24 januari 2023

uit een recente uitspraak waarbij voor lokaalvredebreuk aangehouden actievoerders werden ontslagen van rechtsvervolging². In deze zaak ging het om een vreedzame protestactie in een pand van PGGM in Zeist, zonder vernielingen en geweld, die enkele uren duurde. Er was enige hinder (er waren speeches, er werden liederen gezongen en men klapte voor elkaar), maar niet zodanig dat het vervolgen van de 14 verdachten gerechtvaardigd was.

Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin de balans naar de andere kant neigt. Onder omstandigheden geniet een protestactie niet (langer) de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. In dit verband is van belang te realiseren dat niet elk middel geoorloofd is ten behoeve van de verwezenlijking van de fundamentele uitingsrechten. Daarbij kan in elk geval betekenis worden toegekend aan de volgende factoren en omstandigheden:

- de commerciële belangen van de onderneming en haar klanten;
- het meer algemene belang van eenieder om, binnen de grenzen van de wet, in vrijheid te ondernemen;
- de (on)rechtmatigheid van de gedragingen van de getroffen ondernemer;
- de schade die een actie toebrengt aan een onderneming, bijvoorbeeld door vorm en duur;
- het al dan niet aankondigen van de actie.

Deze omstandigheden kunnen, in onderlinge samenhang, maken dat een bepaalde protestactie niet langer de wettelijke bescherming geniet. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn indien de bedrijfsvoering van een onderneming door de actie volledig komt stil te liggen, of wanneer die bedrijfsvoering onevenredig lang (ernstig) wordt gehinderd. Daarbij dienen alle betrokken belangen zorgvuldig te worden gewogen. Indien een protestactie niet binnen het kader van de Wom wordt behandeld, bijvoorbeeld omdat de actie niet op een openbare plaats gebeurt, en de actie wordt beëindigd wegens (verdenking van) strafbare feiten, dan kan deze kwestie aan bod komen in de daaropvolgende strafzaak.

Voorbeeld Extinction Rebellion Rabobank Utrecht

Illustratief in dit verband is het protest van Extinction Rebellion buiten bij de Rabobank aan de Croeselaan in Utrecht in februari 2022. De rechter oordeelde dat de politie vanwege (verdenking van) strafbare feiten mocht ingrijpen, maar dat met minder vergaand optreden had kunnen volstaan³. De beperking van het demonstratierecht vindt hier zijn grondslag in de strafbaarstelling van vernieling (het beplakken van deuren/ramen met poster), het 1^e criterium. De beperking van het demonstratierecht was ter bescherming van andermans eigendomsrechten en het voorkomen van (verdere) strafbare feiten, het 3^e criterium. De overheid heeft een zekere beoordelingsvrijheid bij het afwegen van de verschillende in het geding zijnde concrete belangen bij de vraag of de beperking noodzakelijk was in een democratische samenleving, feitelijk de proportionaliteitstoets, het 2^e criterium. Hierbij speelt ook de wijze van optreden door de politie en de aard en zwaarte van eventueel opgelegde straffen mee. Van belang is dat justitieel ingrijpen in een demonstratie niet van dien aard is dat dit (ontoelaatbare) terughoudendheid van de toekomstige uitoefening van het demonstratierecht tot gevolg heeft; het zogenoemde 'chilling effect'. Over het politieoptreden oordeelde de rechter dat met minder vergaand optreden had kunnen volstaan:

- Alle verdachten zijn direct door de politie aangehouden, terwijl uit het dossier niet volgt dat zij eerst zijn gesommeerd hun activiteiten te staken;

² Geen straf voor 14 demonstranten die pand pensioenuitvoerder in Zeist bezetten, RBMN, 14 februari 2022.

³ ECLI:NL:RBMNE:2022:5240.

Datum 24 januari 2023

- Evenmin wordt duidelijk waarom niet had kunnen volstaan met het ter plaatse vaststellen van de identiteit van de verdachten en het uitnodigen van de verdachten voor een politieverhoor;
- Bovendien hebben alle verdachten na aanhouding transportboeien aangelegd gekregen en zijn zij op het cellencomplex van de politie voor de maximale duur of zelfs langer opgehouden voor onderzoek.

Ondanks deze kritiek op het politieoptreden wordt de beperking van het demonstratierecht toch proportioneel gevonden. Door ramen en deuren met lijm en posters te beplakken werd inbreuk gemaakt op andermans eigendomsrechten, terwijl zij hun betogingsrechten op een andere, niet-laakbare wijze hadden kunnen effectueren. Zo hadden de actievoerders voor het betreffende gebouw van de Rabobank kunnen staan met de posters/flyers of hadden zij deze aan passanten kunnen uitdelen. Mede gelet op de beoordelingsvrijheid die de politie toekomt, stond het de politie in de gegeven omstandigheden vrij het eigendomsrecht van de Rabobank, dat door het beplakken van ramen en deuren werd geschonden, en het maatschappelijk belang bij het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, zwaarder te laten wegen dan het recht van de demonstranten om – op deze wijze – verder te demonstreren, zodat de politie mocht optreden. Deze uitspraak borduurt voort op een uitspraak van de Hoge Raad uitspraak eerder in 2022⁴. In deze casus betrof het een protestactie door enkele personen bij een kraam op de Bouwvakbeurs in de RAI te Amsterdam. Ook daar was ingrijpen gerechtvaardigd omdat meermalen was aangeboden om bij de ingang van de vakbeurs hun demonstratie tegen het bouwbedrijf voort te zetten. Aanhouding door de politie zag dan ook niet op het ontnemen van de mogelijkheid hun mening te uiten over de activiteiten van het bouwbedrijf, maar op het beëindigen van het belemmeren van het bouwbedrijf in zijn promotieactiviteiten en de lokaalvredebreuk door na vordering te weigeren het gebouw te verlaten.

Met behulp van bovenstaande informatie uit wetgeving en jurisprudentie kan een lijn van optreden worden gedestilleerd voor een divers aantal, niet ondenkbeeldige situaties die zich kunnen voordoen in de stad.

2. Voorbeelden van voor publiek toegankelijke plaatsen

5.1.2d en 5.1.2i



⁴ ECLI:NL:HR:2022:126

Datum **24 januari 2023**

5.1.2d en 5.1.2i



5.1.2d en 5.1.2i



5.1.2d en 5.1.2i



5.1.2d en 5.1.2i



Datum **24 januari 2023**

5.1.2d en 5.1.2i



⁵ ECLI:NL:RVS:2020:1835