

Oplegnotitie

☐ MT OOV ☒ Staf OOV ☐ Combistaf ☒ Driehoek

Onderwerp:	Beleidslijn/lijn van optreden protestacties in publieke plaatsen
Datum vergadering:	27 januari 2023
Naam opsteller(s):	5.1.2.e 5.1.2.e (OOV)
Betrokken MT lid:	5.1.2.e

Doel behandeling: ☒ Ter Besluitvorming ☐ Meningvormend ☐ Ter informatie

1. Kennisnemen van aanleiding voor beleidslijn en lijn van optreden.

Gevraagde besluiten:

- Instemmen met voorgestelde beleidslijn protestacties in publieke plaatsen.
- Instemmen met de voorgestelde lijn van optreden voor protestacties in publieke plaatsen.

1. Aanleiding:

Met enige regelmaat vinden in Utrecht, maar zeker ook elders in het land, protestacties plaats binnen in gebouwen die voor publiek toegankelijk zijn (hierna: publieke plaatsen). Het kan dan gaan om de hal van een bankgebouw of een universiteitsgebouw, maar ook om een restaurant. Dit zijn geen openbare plaatsen en daarom zijn protestacties daar in beginsel niet te beschouwen als demonstraties. Dat laat dergelijke acties echter niet volledig onbeschermd: de vrijheid van meningsuiting speelt ook in publieke plaatsen een rol. Dat betekent dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de gerechtvaardigde belangen van ondernemingen en instellingen enerzijds, en de ruimte die vrije meningsuiting toekomt in voor publiek toegankelijke gebouwen. Daartoe wordt in deze notitie een voorstel gedaan, in de vorm van een beleidslijn en een lijn van optreden.

2. Voorstel: beleidslijn voor protestacties in publieke plaatsen

Het grondwettelijk verankerde demonstratierecht, verder uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom), ziet primair op collectieve meningsuiting op openbare plaatsen. Die geniet vergaande bescherming. 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 een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen, zoals plantsoenen, parken, recreatieplassen en vrij toegankelijke delen van overdekte winkelpassages. De eigendom van de openbare plaats is niet relevant voor het openbare karakter ervan. Op openbare plaatsen is de Wom onverkort van toepassing.

Dat is niet hetzelfde voor niet-openbare plaatsen. Tot deze categorie behoren onder meer de publieke plaatsen. Dat zijn locaties die weliswaar voor iedereen toegankelijk zijn maar waar het verblijf min of meer doelgebonden is, zoals restaurants en andere horeca, winkels, warenhuizen, postkantoren, musea, voetbalstadions, kerken en de voor eenieder toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen. Daar geldt dat er weliswaar enige ruimte moet zijn voor protestacties, vanwege de vrijheid van meningsuiting, maar dat die acties eerder kunnen worden begrensd. Wanneer een protestactie bijvoorbeeld plaatsvindt in een restaurant en gericht is tegen de restauranthouder, en de actie gebeurt ter uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, dan is die situatie in principe juridisch toelaatbaar. Zelfs als een ondernemer door de actie hinder of bedrijfseconomische schade ondervindt. De

vrijheid van meningsuiting weegt immers zwaar. Maar er is een kantelpunt. Onder omstandigheden komt het juridische uitgangspunt dat het onrechtmatig is om een ander bewust schade toe te brengen door een protestactie dusdanig in het gedrang dat de actie niet (langer) wordt beschermd als vrije meningsuiting. Niet elk middel is geoorloofd 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 publieke plaats en zijn klanten;
- het meer algemene belang van eenieder om, binnen de grenzen van de wet, in vrijheid te ondernemen of te besturen;
- de (on)rechtmatigheid van de gedragingen van de getroffen ondernemer (is hetgeen waartegen de actie is gericht wettelijk wel of niet toegestaan?);
- de (bedrijfseconomische) schade die een actie toebrengt aan een onderneming of instelling, bijvoorbeeld door vorm (verstoring, blokkade bezetting), beschikbare ruimte (in een kleine ruimte is sneller sprake van verstoring bedrijfsprocessen) en duur (kortdurend of langdurend, eenmalig of herhaaldelijk?);
- het al dan niet aankondigen van de actie (was de ondernemer of de instelling ervan op de hoogte en kon er dus rekening mee worden gehouden?)

Deze omstandigheden kunnen, in onderlinge samenhang en bezien in verband met de bijzonderheden van de specifieke situatie (o.a. de aard van het protest, de inrichting van de fysieke ruimte en de hoeveelheid aanwezige personen ter plaatse) maken dat een bepaalde protestactie op een bepaald moment niet langer als vrije meningsuiting wordt beschermd. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn wanneer de bedrijfsvoering van een onderneming door de actie onevenredig lang (ernstig) wordt gehinderd of herhaaldelijk volledig komt stil te liggen. Daarbij dienen alle betrokken belangen zorgvuldig te worden gewogen. Daarop kan de politie de protestactie eventueel feitelijk beëindigen wegens huis- of lokaalvredebreuk. Vervolgens wordt de actievoerders zoveel de gelegenheid geboden om het protest elders voort te zetten, in de vorm van een demonstratie in de zin van de Wom.

Het uitgangspunt hierbij is dat de protestactie in een publieke plaats vreedzaam verloopt. Als in verband met de actie naast lokaalvredebreuk ook andere strafbare feiten worden gepleegd – belediging, vernieling, mishandeling e.d. – dan is feitelijke beëindiging door de politie veel sneller aan de orde: dergelijke strafbare gedragingen kunnen niet ten dienste staan van de vrije meningsuiting. Dit is ook in lijn met de reguliere beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen.

3. Voorstel: lijn van optreden voor protestacties in publieke plaatsen

Tegen de achtergrond van het juridische kader als uiteengezet onder 2), is de voorgestelde lijn van optreden bij onaangekondigde, vreedzame protestacties in publieke plaatsen als volgt:

1. De exploitant, beheerder of bestuurder verzoekt de actievoerders om te vertrekken;
2. Wanneer de bedrijfsvoering van de onderneming of instelling door de protestactie volledig stilligt en dus onevenredig wordt verstoord, dan gaat de politie vervolgens direct over tot feitelijke beëindiging van de actie wegens lokaalvredebreuk;
3. Wanneer de bedrijfsvoering van de onderneming of instelling in mindere mate wordt verstoord, spreekt de politie met de actievoerders af dat zij hun actie na uiterlijk een halfuur beëindigen. Het uitgangspunt van een halfuur protesttijd is situatieafhankelijk.
 - Akkoord? Actievoerders vertrekken na een half uur en zetten actie eventueel buiten voort;
 - Niet akkoord?
 - a. De rechthebbende vordert in aanwezigheid van de politie de actievoerders om de protestactie te beëindigen en buiten voort te zetten;
 - b. Bij niet-opvolgen vordering: feitelijke beëindiging protestactie door de politie wegens lokaalvredebreuk.
4. Als in verband met een protestactie in een publieke plaats naast huis- of lokaalvredebreuk ook sprake is van strafbare gedragingen als belediging, vernieling of mishandeling – de protestactie is dus niet vreedzaam – dan wordt de actie direct feitelijk beëindigd en volgt aanhouding van de verdachten;
5. In geval van feitelijke beëindiging wegens lokaalvredebreuk stelt politie ID vast van alle aanwezige actievoerders;

6. Wanneer actievoerders actief verzet plegen tegen de feitelijke beëindiging, dan volgt aanhouding van die actievoerders. Actievoerders die zich niet actief verzetten worden in de gelegenheid gesteld de protestactie buiten voort te zetten, zonder dat daarbij sprake is van een blokkade.

NB.1 Een vreedzame voortzetting van de protestactie buiten bij de onderneming of de instelling – in de openbare ruimte – wordt beschermd door het EVRM/de Grondwet en de Wom. Die demonstratie kan enkel op bevel van de burgemeester worden beperkt of beëindigd op de gronden in de wet genoemd.

NB.2 Feitelijke beëindiging van een protestactie door de politie kan extra tijd vergen, bijvoorbeeld wanneer daarvoor de inzet van (op te roepen) kwaliteitsgroepen van de politie nodig is.

Afstemming en besluitvormingsroute

Afgestemd met? (Intern en extern)

26-1-2023	Politie (extern)
<u>Verdere behandeling?</u> (incl. B&W, gemeenteraad)	
1-2-2023	Driehoek

Bijlagen:

1. Ter info: Memo – manifestaties in voor publiek toegankelijke plaatsen.