

VERSLAG NJCM-SEMINAR 'DEMONSTREREN: RECHT OF GUNST?'

Monique Oudenaarden-Steijns & Babeth Fotchind *

Samenvatting | 'Burgemeester Waanders van Dongeradeel besloot vanmorgen vlak voor de intocht van Sinterklaas alle protesten te verbieden omdat ze signalen had gekregen dat voorstanders van Zwarte Piet nieuwe blokkades planden, zowel buiten als binnen Dokkum. "Het is het enige goede besluit dat genomen kon worden, gelet op de situatie", zei Waanders na afloop tegen de NOS.'

Bovenstaand citaat dateert uit het nieuws van 18 november 2017. Twee maanden eerder, op 28 september, organiseerde het NJCM een seminar over de vrijheid van vergadering en betoging. Daarmee vroeg het NJCM aandacht voor het fenomeen waarbij burgemeesters en politie de afgelopen jaren steeds vaker demonstraties belemmerden, zoals ook in bovengenoemd voorbeeld weer is gebeurd. Onder leiding van Berend Roorda (universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen) is tijdens dit seminar uitgebreid debat gevoerd met drie deskundigen en een bomvolle zaal belangstellenden.

Voldoet de huidige regelgeving?

Deskundigen Bernard Ludwig (Gemeente Den Haag), Mitchell Esajas (medeoprichter en voorzitter van New Urban Collective) en Kathalijne Buitenweg (Tweede Kamerlid voor GroenLinks), geven helder hun visie op de recente ontwikkelingen rond het beperken van het betogingsrecht. Zij reageren op fragmenten uit het NJCM-interview waarin advocaat Michiel Pestman (Prakken d'Oliveira human rights lawyers) en Marjolijn Kuijers (PILP-NJCM) worden geïnterviewd door Monique Oudenaarden-Steijns (NJCM).¹ Michiel Pestman laat zich in het fragment zeer kritisch uit over de Wet openbare manifestaties (Wom). Hij stelt dat deze wet een heel slechte uitwerking is van het recht om te demonstreren, zoals neergelegd in de grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit is het eerste punt waarop de aanwezigen reageren.

Bart Ludwig van de Gemeente Den Haag brengt in reactie naar voren dat het recht van vereniging en betoging een fundamenteel recht is dat door de overheid moet worden gefaciliteerd. Ludwig refereert aan de Pegida-demonstratie waar veel druk op stond vanwege de extreem linkse tegendemonstratie. Hij benadrukt dat het de taak van de politie is om ervoor te zorgen dat de demonstranten worden beschermd en de demonstratie gewoon door kan gaan, ondanks tegengeluiden. Dat kan betekenen dat de inzet van de politie groot is. Dat was, volgens Ludwig, ook het geval bij de voetbalwedstrijd van ADO Den Haag tegen Ajax. Daar waren veel mensen op straat en het was duidelijk dat er gedemonstreerd zou worden. Dat is dan ook de reden geweest waarom de burgemeester van Den Haag toen, bij wijze van uitzondering, besloten heeft om Ajax-supporters een verbod op te leggen om het stadion van ADO-Den Haag te betreden. Ludwig benadrukt nog dat het uitgangspunt moet zijn dat een 'hostile audience' *an sich* geen gegronde reden is om een demonstratie te beperken.

Mitchell Esajas, medeoprichter en voorzitter van New Urban Collective, deelt het standpunt van Ludwig. Hij voegt er wel aan toe dat de naleving van het fundamentele recht om te demon-

■ J.M. Oudenaarden-Steijns & B. Fotchind zijn respectievelijk voorzitter en lid van de werkgroep Staats-en Bestuursrecht van het NJCM.

1 Zie: njcm.nl/actueel/filmpje-interview-gesprek-demonstratierecht/.

streren dient te worden verbeterd. Esajas stelt zich verder op het standpunt dat er sprake is van een ‘verrechtsing’ in de samenleving. Hij wijst daarbij op de demonstraties in Duitsland en de polariserende uitspraken van de Amerikaanse president Trump. Het lijkt erop alsof maatregelen, die het recht om te demonstreren beperken steeds vaker op basis van het publiek debat of sentiment worden genomen, aldus de voorman van New Urban Collective. Als voorbeeld geeft Esajas de demonstratie tijdens de intocht van Sinterklaas in Maassluis in 2016. Er zijn toen door de politie groepen gevolgd en staande gehouden, zonder dat de politie kon zeggen waarom dit gebeurde. De burgemeester had die dag een noodbevel uitgevaardigd op basis van een mogelijk risico voor een confrontatie tussen voor- en tegenstanders van Zwarte Piet. ‘Een mogelijk risico’ is volgens Esajas geen gegronde reden voor het uitvaardigen van een noodbevel. Er wordt op deze wijze misbruik gemaakt van de regelgeving, aldus Esajas.

Kathalijne Buitenweg, Tweede Kamerlid voor GroenLinks, reageert door te benadrukken dat het recht om te demonstreren of betogen een middel is om meningen binnen de democratische samenleving te delen. Zij benadrukt dat vreedzame demonstranten beschermd dienen te worden. Daarover is de wet volgens haar wel helder. De politie dient een zo groot mogelijke inspanning te leveren om de demonstraties goed te laten verlopen. Dat dit als gevolg heeft dat er veel politie wordt ingezet, is dan maar zo, aldus Buitenweg. Het is immers de taak van de burgemeester om een eventuele tegendemonstratie zo goed als mogelijk te laten verlopen en ook te faciliteren. De fractievoorzitter van GroenLinks merkt nog op dat er tegenwoordig vaker sprake is van meningen die worden geuit die niet welgevallig zijn, hetgeen leidt tot minder tolerantie. Daar zal de maatschappij dan aan moeten wennen meent zij. Het hoeft nou eenmaal niet allemaal ‘gezellig’ te worden gehouden. Buitenweg stelt dat demonstranten en tegen-demonstranten allemaal hun mening mogen uiten, maar dat zij ook de regels moeten respecteren. Doen ze dat niet en worden de regels overtreden, dan dient de politie volgens Buitenweg nog steeds terughoudend op treden.

Thijs Berger, officier van justitie bij het Landelijk Parket, wijst erop dat het de taak van het OM is om te handhaven. Indien er sprake is van een fysieke verstoring van de demonstratie dan kan het OM ingrijpen. Dat daarbij sprake is van een dilemma ontkent hij niet. Het gaat om de vraag: wanneer grijp je in, mede gelet op de capaciteit van de politie op dat moment? Een grote inzet van politie bij demonstraties is een mooi uitgangspunt om een demonstratie in goede banen te kunnen leiden, aldus Berger. Hij refereert hiermee aan de situatie tijdens de intocht van Sinterklaas (Maassluis 2016) die Esajas eerder naar voren bracht. Volgens Berger was tijdens die demonstratie de capaciteit van de politie geen probleem. Een grote inzet van politie kan echter ook juist leiden tot escalaties en wanordelijkheden, meent Berger. Dat is een afweging die gemaakt moet worden. Berger benadrukt dat het ook van belang is dat bij een demonstratie voldoende ruimte is voor de politie om te handhaven. Dit is nodig zodat partijen gescheiden kunnen worden in geval van wanordelijkheden. Verder brengt Berger naar voren dat de politie ter plekke bepaalt of wordt overgegaan tot het aanhouden van personen. Indien bewijs voorhanden is dat opgelegde beperkingen worden overtreden of de openbare orde wordt verstoord, kan de politie namelijk optreden. Een eventueel onterechte aanhouding kan achteraf worden geseponeerd, aldus Berger.

Het beperken van demonstraties op de inhoud

Tijdens het tweede deel van de avond wordt dieper ingegaan op het onderwerp *inhoudelijke beperkingen bij demonstraties*. In het NJCM-interview wijst Marjolein Kuijers erop dat de Wet openbare manifestaties expliciet verbiedt om beperkingen met betrekking tot de inhoud van een demonstratie op te leggen. Toch heeft de burgemeester van Sittard-Geleen in november 2016 inhoudelijke beperkingen gesteld aan een anti-Zwarte Piet demonstratie: de spandoeken mochten mee, maar enkel beschreven met positieve boodschappen. Ook de burgemeester van Amsterdam heeft ervoor gekozen om bij een demonstratie van Pegida inhoudelijke beperkingen te stellen. In dat geval werd het demonstranten verboden om een hakenkruis te tonen tijdens hun demonstratie.

In reactie hierop brengt Bernard Ludwig het volgende naar voren: de burgemeester van Den Haag is zich uiteraard bewust van het verbod op inhoudelijke beperkingen. De burgemeester opereert echter niet in een vacuüm. Op het moment dat de Pegida-demonstratie in Den Haag zou plaatsvinden, was reeds een zaak over een Pegida-demonstratie in Amsterdam aanhangig bij de rechter. In geschil was de vraag of de gemeente Amsterdam een inhoudelijke beperking had mogen opleggen. De burgemeester van Den Haag wilde eerst de uitspraak van de rechtbank afwachten. Toen bleek dat uit de uitspraak volgde dat een inhoudelijke beperking verboden was, heeft de burgemeester van Den Haag deze opgeheven. Ludwig benadrukt dat het opleggen van een verbod tot demonstren in dit geval een bewuste politieke keuze is geweest.

Mitchell Esajas stelt voorop dat de vrijheid van meningsuiting een van de meest fundamentele rechten van de mens is. Zo zou volgens hem, een verschil tussen een anti-Zwarte Piet demonstratie en een demonstratie met een evident racistisch karakter – zoals een neonazidemonstratie – kunnen worden gemaakt. Esajas stelt namelijk dat er verschil is tussen deze twee demonstraties. Als de demonstratie een ideologie propageert die stelt dat bepaalde groepen op grond van geloofsovertuiging, achtergrond of etniciteit vernietigd dienen te worden, dan is het evident dat deze manifestatie op de inhoud mag worden beperkt. In dit licht haalt Esajas zijn recente onderzoek aan naar de demonstraties in Charleston (Verenigde Staten) om aan te geven dat over dit onderwerp veel discussie is.

In haar reactie stelt Kathalijne Buitenweg centraal dat de inhoud van een manifestatie geen invloed mag hebben op de bescherming die haar toekomt. Een demonstratie dient in beginsel te worden toegestaan (ongeacht de inhoud). Pas op het moment dat zich problemen voordoen tijdens de manifestatie, kan worden ingegrepen.

Een ander punt dat Buitenweg opbrengt is dat tegenwoordig vrij makkelijk wordt geroepen dat het idee van de rechtsstaat en het belang van mensenrechten onder druk staan. Zij heeft het idee dat in de samenleving de gedachte heerst dat Nederland enkel een democratie is en dat de meerderheid de besluitvorming in handen heeft. Het gevolg hiervan is dat wat de minderheid vindt, er niet toe doet of als onprettig wordt ervaren. De politica benadrukt dat Nederland naast een democratie, ook een rechtstaat is. De regering behoort individuele grondrechten – waaronder het recht om te demonstreren – te beschermen.

Debat

Na de reacties van de panelleden op deze twee onderwerpen volgt een boeiend debat tussen de sprekers en het publiek. De volgende vragen staan daarbij centraal: 'Vindt u dat de Wet openbare manifestaties het verbiedt om demonstraties als zodanig naar inhoud te beperken? Of vindt u dat een demonstratie met bijvoorbeeld een evident racistisch karakter verboden dan wel beëindigd zou moeten kunnen worden door de burgemeester?'

De deelnemers aan het debat tonen zich over het algemeen kritisch ten opzichte van het idee voor het instellen van een inhoudelijke toets voorafgaand aan een demonstratie. Enkele aanwezigen menen echter dat dit wel moet kunnen in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een nazidemonstratie. Het OM zou in een dergelijk geval de gevolgen van de demonstratie kunnen voorzien. Een vervolgvraag is dan nog wel wie bevoegd is de norm voor de toets vast te stellen?

Ter afronding van het debat vulden de aanwezigen een poll in waarin de volgende vraag centraal stond: 'Hoe komt het dat burgemeesters en politie het recht om te demonstreren vandaag de dag zo vaak beperken?' Zes procent van de stemmers was van mening dat het aan de inhoud van de wet ligt, terwijl de andere stemmers aangaven dat hiervoor andere redenen aan te wijzen zijn.

Afsluitend geeft gespreksleider Berend Roorda, die recent op het onderwerp promoveerde, zijn visie op het vraagstuk of demonstreren een recht of gunst is. Hij is ervan overtuigd dat winst te behalen valt bij een aangepaste vormgeving van de wet. Tegelijkertijd dient gewaakt te worden voor de illusie dat het recht alles kan veranderen, en dat de praktijk fundamenteel moet veranderen. Zo zou in beleid de focus meer moeten liggen op communicatie en samenwerking tussen gemeente en demonstranten. Volgens Roorda is de Vredeseenheid van de politie Amsterdam een goed voorbeeld van hoe kan worden samengewerkt tussen politie en demonstranten. Deze eenheid treedt de-escalerend op.

Het seminar werd georganiseerd door de werkgroep Staats- en bestuursrecht van het NJCM. De werkgroep bedankt Bernard Roorda voor het in goede banen leiden van de discussie en de sprekers voor hun inspirerende bijdragen. Tot slot veel dank aan de deelnemers voor hun aandacht en bijdrage aan de discussie.