

'A MAN'S HOUSE AS HIS CASTLE?'

Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen

Noor J.L. Swart *

Samenvatting | Het debat over de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen laait in Nederland op wanneer groepen actievoerders in 2022 de woningen van politici Sigrig Kaag en Christianne van der Wal bezoeken. Uit verschillende hoeken worden de acties als intimiderend bestempeld. Het vraagstuk legt een ingewikkelde balans tussen rechten bloot: 'enerzijds hebben demonstranten in beginsel het recht om zelf de plaats van hun demonstratie te bepalen, anderzijds komen mensen in de woning de bescherming van hun privéleven toe. Swart onderzoekt in dit artikel in hoeverre het Nederlandse recht voldoende mogelijkheden biedt om demonstraties bij woningen te reguleren binnen de kaders van de artikelen 8 en 11 EVRM, en haalt daarbij inspiratie uit de wijze waarop Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en Ierland omgaan met het vraagstuk.

Trefwoorden | [demonstratierecht], [recht op privéleven], [bescherming van de woning], [woning politici], [artikel 8 en 11 EVRM], [mensenrechtenbotsingen]

DOI | 10.54195/NTM.22094

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

'The UK is descending into "mob rule"', zo stelt de Britse oud-premier Sunak naar aanleiding van protesten bij de woningen van Britse politici door klimaat- en pro-Palestina-activisten. Sunak pleit eind februari 2024 voor een verbod op demonstraties bij de woningen van politici. Dit zou neerkomen op intimidatie.¹ In buurland Ierland werd tot voor kort gewerkt aan een wet die het strafbaar stelt om binnen een straal van 200 meter van een woning 'gericht' te demonstreren, ook wel 'targeted residential picketing' genoemd.²

In Nederland blijft de vraag naar de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen eveneens een punt van debat.³ Na protestacties bij de woningen van toenmalig minister voor Natuur en Stikstof Christianne van der Wal en toenmalig D66-partijleider Sigrig Kaag neemt de Tweede Kamer in 2022 de motie Sneller/Van der Werf aan. Daarin verzoekt de Kamer de regering om een onderzoek naar de wijze waarop het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici strenger kan worden aangepakt of verboden.⁴ In een Kamerbrief van 19 april 2024

■ Mr. N.J.L. Swart, promovenda en docente aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Rechtsgeleerdheid, sectie Algemene Rechtswetenschap.

1 'Sunak demands ban on protests at MPs' homes and crackdown on 'mob rule'', *The Guardian* 29 februari 2024, te vinden op: www.theguardian.com (laatst geraadpleegd op 11 september 2024).

2 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021. Het wetsvoorstel is komen te vervallen vanwege de ontbinding van het Ierse parlement in november 2024, maar kan na de verkiezingen worden vervat als er een resolutie wordt aangenomen die het voorstel weer op de agenda plaatst (Order Paper). Zie Standing Order No. 198 van de Dáil Éireann en Standing Order 169 van de Seanad Éireann.

3 *Kamerstukken II 2023/24*, 34324, nr. 12, p. 6.

4 *Kamerstukken II 2021/22*, 36062, nr. 15.

spreken de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid opnieuw over het onderzoeken van de aanpak van demonstraties waarbij de rechten van anderen ‘in het gedrang’ komen, waaronder in geval van protestacties bij woningen.⁵

Het betreft, gelet op de botsing van fundamentele rechten, geen eenvoudig vraagstuk. Vreedzame demonstranten komen immers de bescherming toe van het demonstratierecht zoals neergelegd in artikel 9 van de Grondwet (Gw) en artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), een fundamenteel recht dat enkel onder strikte voorwaarden kan worden beperkt. Aan de andere kant dient het genot van de woning te worden gewaarborgd met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM.⁶

In het licht van deze afweging van botsende fundamentele rechten beantwoord ik in dit artikel de volgende onderzoeksvragen: In hoeverre biedt het huidige Nederlandse juridische instrumentarium voldoende mogelijkheden om demonstraties in de nabijheid van woningen te reguleren op een wijze die in overeenstemming is met het verdragsrechtelijke kader van artikel 8 en 11 EVRM? Hoe worden demonstraties bij woningen in andere Europese landen gereguleerd, en welke inzichten kunnen die reguleringspraktijken bieden voor een eventuele herziening van de Nederlandse wetgeving?⁷

Om deze vraag te beantwoorden, schets ik in paragraaf 2 eerst het verdragsrechtelijke kader. In paragraaf 3 beschrijf ik de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt om demonstraties bij woningen te beperken. Vervolgens gaat de aandacht in paragraaf 4 uit naar de regulering van demonstraties bij woningen in Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en Ierland.⁸ In paragraaf 5 reflecteer ik op het al dan niet uitbreiden van het bestaande instrumentarium, geïnspireerd door de aanpak in andere Europese landen. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie.

5 *Kamerstukken II 2023/24, 34324, nr. 12.*

6 In dit artikel richt ik mij op het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), aangezien alle Europese landen die ik bestudeer hierbij zijn aangesloten. Het individuele klachtrecht van artikel 34 EVRM en de uitgebreide jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ondersteunen deze focus.

7 Het artikel is een update en aanvulling van het in juli 2023 verschenen onderzoeksrapport van Swart en Roorda, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023). Dit onderzoek dient als basis voor verdere verdieping in het onderhavige artikel.

8 Deze landen zijn geselecteerd vanwege hun uiteenlopende methoden voor het beperken van demonstraties bij woningen, die waardevolle inzichten kunnen bieden voor de Nederlandse aanpak. De keuze voor deze landen is gebaseerd op criteria zoals taaltoegankelijkheid, beschikbaarheid van juridische zoekmachines, en de relevantie van hun nationale regelgeving omtrent demonstraties bij woningen. De primaire selectie is gemaakt via online zoekmachines in Europese landen waar Engels, Duits of een Romaanse taal wordt gesproken. Noord- en Oost-Europese landen zijn buiten beschouwing gelaten vanwege taalbarrières en beperkte toegang tot juridische bronnen. Een uitzondering op die regel is Hongarije, dat aanvankelijk niet in de selectie werd opgenomen, maar later relevant bleek door EHRM-jurisprudentie die een lacune in de Hongaarse wetgeving onthulde, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Dit leidde in Hongarije tot enkele voor dit artikel interessante wetswijzigingen. Bij het schrijven van dit artikel heb ik contact gehad met rechtswetenschappers of organisaties uit elk van de landen die in dit artikel worden bestudeerd.

2 Verdragsrechtelijk kader: het EVRM

In deze paragraaf bespreek ik eerst enkele kernoverwegingen ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM) en het demonstratierecht (artikel 11 EVRM). Vervolgens ga ik dieper in op enkele uitspraken van het EHRM die specifiek betrekking hebben op (protest)acties bij woningen.

2.1 Artikel 8 EVRM

De woning is één van de vier domeinen die de tekst van artikel 8 lid 1 EVRM expliciet beschermt. Volgens het EHRM heeft eenieder het recht om privé te wonen, weg van ongewenste aandacht.⁹ Ook publieke personen komen deze bescherming van de privésfeer in de woning toe, al overweegt het EHRM dat het uitoefenen van een openbare functie een persoon noodzakelijkerwijs blootstelt aan de aandacht van medeburgers, ook op gebieden die tot het privéleven behoren.¹⁰ In een privéruimte, zoals de eigen woning, kunnen publieke personen echter in beginsel een legitieme verwachting van privacy hebben.¹¹

Het recht op eerbiediging van de eigen woning omvat bovendien niet alleen het recht op respect voor de eigenlijke fysieke ruimte, maar ook voor het ongestoorde genot van die ruimte en de kwaliteit van leven die daarbij hoort. Een inmenging daarop kan fysiek zijn – zoals het ongeoorloofd binnentreden van iemands woning – maar ook niet-fysiek, zoals veroorzaakt door lawaai van buitenaf, milieuvervuiling of andere vormen van hinder.¹² Alhoewel het Hof overweegt dat ‘there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment’, kan artikel 8 EVRM wel worden geschonden ‘where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution’.¹³ Uit artikel 8 EVRM vloeit dan ook de eis voort dat autoriteiten actief maatregelen nemen om personen de bescherming van artikel 8 EVRM te bieden, waaronder het beschermen tegen activiteiten van derden die het effectieve genot van hun rechten verhinderen.¹⁴

2.2 Artikel 11 EVRM

In het debat omtrent de toelaatbaarheid van demonstraties bij woningen stellen politici regelmatig dat demonstreren voor een woning neerkomt op intimidatie en daarom niet als een beschermde demonstratie moet worden beschouwd.¹⁵ Bezien vanuit de kwalificatie van een demonstratie onder het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM geldt echter dat

9 EHRM 10 januari 2019, 65286/13, par. 139 (*Khadija Ismayilova/Azerbeidzjan*).

10 EHRM 24 juni 2004, 59320/00 (*Von Hannover/Duitsland*).

11 EHRM 24 juni 2004, 59320/00, par. 69 (*Von Hannover/Duitsland*).

12 EHRM 16 november 2004, 4143/02, par. 53-54 (*Moreno Gómez/Spanje*); EHRM 24 april 2014, 27310/09, par. 136 (*Udovičič/Kroatië*).

13 EHRM 8 juli 2007, 36022/97, par. 96 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 24 april 2014, 27310/09, par. 137 (*Udovičič/Kroatië*).

14 Zie o.a. EHRM 22 oktober 1996, 22083/93, par. 62 (*Stubblings e.a./Verenigd Koninkrijk*).

15 Zie bijvoorbeeld ‘Kabinet noemt boerenprotest bij huis minister onacceptabel’, *NOS Nieuws* 14 juni 2022.

een demonstratie pas niet langer vreedzaam is indien de organisatoren en deelnemers (i) een gewelddadige intentie hebben, (ii) oproepen tot geweld of (iii) anderszins de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.¹⁶ Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt niet duidelijk wat het Hof in het kader van artikel 11 EVRM precies verstaat onder de laatstgenoemde categorie.¹⁷ Een demonstrant die zelf geen geweld gebruikt, blijft bovendien beschermd door artikel 11 EVRM wanneer er sprake is van sporadische geweldpleging door andere demonstranten.¹⁸

Het EHRM hanteert dus een ruime interpretatie van het begrip ‘vreedzame vergadering’ in de zin van artikel 11 EVRM. Ook demonstraties die hinder veroorzaken of als aanstootgevend worden ervaren vallen eronder.¹⁹ Het demonstratierecht beschermt niet alleen ideeën die gunstig worden ontvangen, maar ook ideeën die beledigen, choqueren of verontrusten.²⁰ Een vreedzame demonstratie zou daarom in principe niet moeten worden onderworpen aan de dreiging van een strafrechtelijke sanctie.²¹ Bovendien staat het EHRM kritisch tegenover integrale demonstratieverboden. Dergelijke verboden zouden slechts zijn toegestaan als er een reëel gevaar bestaat dat de demonstraties leiden tot wanorde die niet kan worden voorkomen door andere, minder strenge maatregelen.²²

Het demonstratierecht omvat in beginsel het recht om zelf de locatie van de demonstratie te kiezen.²³ De autoriteiten dienen zich in te spannen om, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de demonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van die locatie.²⁴ Dit betekent echter niet dat artikel 11 EVRM toegangsrechten tot privéterreinen in het leven roept, noch tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals overheids- of universiteitsgebouwen.²⁵

2.3 Rechtspraak van het EHRM: (protest)acties bij woningen

Alhoewel het Hof (nog) geen uitspraak heeft gedaan waarin het een expliciete belangenafweging maakt tussen artikel 8 en 11 EVRM in de situatie waarin wordt gedemonstreerd voor een woning,

16 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*).

17 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*); EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 92 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*).

18 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 50 (*Laurijssen e.a./Nederland*); EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 91 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*).

19 Zie o.a. EHRM 7 december 1976, 5493/72, par. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 2 oktober 2001, 29221/95, par. 86 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*).

20 Zie o.a. EHRM 7 december 1976, 5493/72, par. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 2 oktober 2001, 29221/95, par. 86 (*Stankov en de Verenigde Macedonische Organisatie Ilinden/Bulgarije*); EHRM 15 mei 2024, 19554/05, par. 63 (*Taranenko/Rusland*).

21 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 146 (*Kudreivičius e.a./Litouwen*); EHRM 17 mei 2011, 28495/06, par. 43 (*Akgöl en Göl/Turkije*).

22 EHRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians Against Racism/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 30 april 2019, 48310/16, par. 54 (*Kablis/Rusland*).

23 EHRM 27 november 2012, 58050/08, par. 21 (*Sáska/Hongarije*).

24 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 426 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

25 EHRM 6 mei 2003, 44306/98, par. 47 en 52 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 78 (*Taranenko/Rusland*).

zijn er enkele relevante uitspraken die betrekking hebben op (protest)acties bij woningen. Op deze uitspraken ga ik in deze paragraaf nader in.

In de zaak *Petrenco/Republiek Moldavië* betreft het een niet-aangemeld demonstratief tentenkamp bij een appartementencomplex waar een politicus woont.²⁶ De demonstratie wordt na een week ontbonden vanwege verstoring van het privéleven van buurtbewoners die meerdere klachten hebben ingediend, en vanwege gezondheidsrisico's door het ontbreken van sanitaire voorzieningen. Het Hof merkt op dat de demonstratie dag en nacht plaatsvond in de onmiddellijke nabijheid van een flatgebouw, wat de bewoners hinderde. Een continue demonstratie onder de ramen van een appartementencomplex leidt volgens het Hof onvermijdelijk tot ernstige overlast voor de bewoners, waarbij het Hof een vermelding van artikel 8 EVRM echter achterwege laat. De autoriteiten hebben voldoende tolerantie getoond door de demonstratie een week toe te staan. Het Hof acht de maatregel daarom niet disproportioneel en verwerpt de klacht.²⁷

In verschillende zaken tegen Hongarije heeft het EHRM eveneens geoordeeld over verboden of beëindigde demonstraties in de buurt van de woning van (onder andere) een politicus.²⁸ In *Póka/Hongarije* baseert de lagere rechter het verbod op de demonstratie op het bestaan van een botsing van rechten, waarbij de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van beweging en het recht van een officiële hoogwaardigheidsbekleder op wettelijke bescherming volgens de lagere rechter zwaarder wegen dan het demonstratierecht.²⁹ Het Hongaars Grondwettelijk Hof acht dit echter een onwettige uitbreiding van de gronden voor het verbieden van een demonstratie.³⁰ Ook het EHRM concludeert dat de bescherming van de rechten van anderen niet voorkomt in de uitputtende lijst van beperkingsgronden in artikel 8 van de Hongaarse demonstratiewet. Daarmee is niet voldaan aan het vereiste dat de beperking is voorzien bij wet, wat een schending van artikel 11 EVRM oplevert.³¹

Ook in de zaak *Vincze/Hongarije* oordeelt het EHRM dat de wettelijke grondslag ontbreekt voor het verbieden van een demonstratie voor de woningen van de premier en de directeur van een Hongaarse bank, en er dus sprake is van een schending van artikel 11 EVRM.³² Het EHRM verwijst daarbij naar een uitspraak van het Hongaars Grondwettelijk Hof van 12 juli 2016, waarin het Grondwettelijk Hof concludeert dat het wettelijk kader niet voorziet in een procedure voor de autoriteiten om het conflict van fundamentele rechten op te lossen bij de beoordeling of demonstraties kunnen worden toegestaan. Dit leidt volgens het Grondwettelijk Hof tot discrepanties in het systeem.³³ Op deze discrepanties gaat het Hof echter niet inhoudelijk in. De zaak strandt immers al bij de eerste toets, dat de beperking moet zijn voorzien bij wet.³⁴

In twee andere Hongaarse zaken – *R.B./Hongarije* en *Király en Dömötör/Hongarije* – beoordeelt het Hof schendingen van artikel 8 EVRM door nalatigheid van de autoriteiten bij extreemrechtse

26 EHRM 11 januari 2022, 12781/16 (*Petrenco/Republiek Moldavië*).

27 EHRM 11 januari 2022, 12781/16, par. 28-34 (*Petrenco/Republiek Moldavië*).

28 EHRM 7 oktober 2008, 5529/05 (*Patyi e.a./Hongarije*); EHRM 26 mei 2020, 20497/13 (*Tóth/Hongarije*); EHRM 6 oktober 2020, 31573/14 (*Póka/Hongarije*); EHRM 21 oktober 2021, 44390/16 (*Vincze/Hongarije*).

29 EHRM 6 oktober 2020, 31573/14, par. 10-11 (*Póka/Hongarije*).

30 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 16 december 2019, nr. 354/2019 (XII.16.) AB.

31 EHRM 6 oktober 2020, 31573/14, par. 21 en 25 (*Póka/Hongarije*).

32 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16 (*Vincze/Hongarije*).

33 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16, par. 26 (*Vincze/Hongarije*); Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

34 EHRM 21 oktober 2021, 44390/16, par. 28 (*Vincze/Hongarije*).

demonstratieve anti-Roma-marsen in wijken waar Roma wonen.³⁵ De verzoekers, van Roma-afkomst, worden door die marsen geconfronteerd met demonstranten – waaronder leden van paramilitaire groepen – die door hun wijk marcheerden en intimiderend en bedreigend gedrag vertoonden. In beide zaken leiden tekortkomingen in het strafrechtelijke onderzoek naar de racistische uitingen tot een schending van artikel 8 EVRM.³⁶ Wat betreft het optreden tijdens de demonstraties oordeelt het Hof dat autoriteiten in sommige gevallen gewelddadige en intolerante demonstraties moeten ontbinden om artikel 8 EVRM te beschermen.³⁷ Het Hof acht de reactie van de politie in deze zaken echter verenigbaar met artikel 8 EVRM, omdat de politie binnen diens discretionaire bevoegdheid handelde.³⁸ In *Király en Dömötör* benadrukt het Hof dat het niet zijn rol is om zijn eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van nationale rechtbanken wanneer verzoekers hun argumenten daar konden voorleggen en deze zorgvuldig door de rechtbank zijn overwogen. Volgens het Hongaarse Grondwettelijk Hof was de demonstratie grotendeels vreedzaam gebleven, waardoor ontbinding niet noodzakelijk was. Daarbij hecht het Grondwettelijk Hof belang aan het risico van een geweld tegen de Roma-gemeenschap dat een ontbinding met zich mee zou kunnen brengen. Het EHRM concludeert dat dit oordeel geen willekeur of ‘manifest lack of judgment’ vertoont.³⁹

In de eerdere hiermee verband houdende zaak *Vona/Hongarije* beoordeelt het EHRM of de ontbinding van een radicaal-rechtse organisatie die anti-Roma-demonstraties organiseert, in strijd is met artikel 11 EVRM. Het Hof kwalificeert de activiteiten van de organisatie, waaronder het houden van niet-verboden paramilitaire marsen in wijken waar personen van Roma-afkomst wonen, als racistische intimidatie.⁴⁰ Het in formatie in militaire uniformen door het dorp marcheren wekt volgens het Hof de indruk dat de organisatoren de intentie en het vermogen hebben om een paramilitaire groep in te zetten waarmee de organisatoren hun racistische doelen zouden kunnen bereiken. Deze marsen hebben een intimiderend effect op personen van Roma-afkomst, vooral omdat zij zich thuis bevinden en als zodanig een gevangen publiek (‘captive audience’) vormen, aldus het Hof. Hiermee overschrijdt de organisatie de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie, omdat de Roma expliciet worden ‘getarget’ vanwege hun etnische afkomst. Het Hof overweegt dat een paramilitaire mars verder gaat dan het louter uiten van een verontrustend of aanstootgevend idee, aangezien de boodschap gepaard gaat met de fysieke aanwezigheid van een georganiseerde, bedreigende groep.⁴¹

Een laatste vermeldenswaardige zaak in dit verband is *Surugiu/Roemenië*. Daarbij gaat het niet om een demonstratie, maar om personen die het erf van klager betreden en klager intimideren.⁴² Derden – die van mening waren dat het erf van eiser aan hen toebehoorde – gingen vaak het erf op om gras te maaien of te verzamelen, mestkarren uit te laden of eiser te bedreigen

35 EHRM 12 april 2016, 64602/12 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

36 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 91 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 80 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

37 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 99 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 64 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

38 EHRM 12 april 2016, 64602/12, par. 101 (*R.B./Hongarije*); EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 69 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

39 EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 20 en 65-66 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

40 EHRM 9 juli 2013, 35943/10 (*Vona/Hongarije*).

41 EHRM 9 juli 2013, 35943/10, par. 66 (*Vona/Hongarije*).

42 EHRM 20 april 2004, 48995/99 (*Surugiu/Roemenië*).

en te beledigen, soms gewapend met stokken. Het Hof herhaalt in deze zaak zijn eerdere overweging dat de overheid maatregelen dient te nemen om de eerbiediging van artikel 8 EVRM in de betrekkingen tussen individuen te verzekeren.⁴³ De autoriteiten hadden volgens het Hof gedurende lange tijd verzuimd om in te grijpen en passende maatregelen te treffen om een einde te maken aan de inbreuken op het recht op eerbiediging van de woning van de eiser. Het EHRM merkt dit verzuim aan als een tekortkoming van de autoriteiten om de inspanningen te leveren die normaliter van hen mogen worden verwacht onder artikel 8 EVRM.⁴⁴

Uit bovenstaande jurisprudentie valt allereerst op te maken dat het Hof niet expliciet ingaat op het al dan niet bestaan van een conflict tussen fundamentele rechten. Het Hof wordt dan ook niet direct gevraagd om hierover te oordelen.⁴⁵ Alhoewel de Hongaarse autoriteiten in de zaken over de anti-Roma-marsen overwegen dat het gelet op de 'fair balance' tussen artikel 8 EVRM en artikel 10-11 EVRM niet tot het ontbinden van de demonstratie is overgegaan, gaat het EHRM op dit argument niet in. Uit de literatuur volgt dat het Hof zich in zaken waarin fundamentele rechten conflicteren in de afgelopen decennia afzijdig is gaan houden van een volledig open en *ad hoc* afwegingstoets.⁴⁶ Gerards stelt dat het Hof in de loop der tijd een veelal op precedenten en analogieën gebaseerde redenering is gaan volgen, waarbij het overwegingen uit eerdere jurisprudentie toepast op de feiten van de onderhavige zaak.⁴⁷ Daarnaast maakt het EHRM steeds vaker gebruik van procedurele toetsing, al dan niet in aanvulling op een meer materiële toets, waarbij ook de kwaliteit van de wetgevende, administratieve of gerechtelijke procedure die tot de mogelijke schending heeft geleid, wordt meegenomen.⁴⁸

Relevant is verder dat het Hof in de bovenstaande uitspraken weliswaar erkent dat er (ernstige) overlast en intimidatie kan uitgaan van het demonstreren voor de woning, maar daaruit niet de algemene conclusie trekt dat dergelijke demonstraties per definitie niet zouden moeten worden toegestaan. Een algemene conclusie over het al dan niet toestaan van demonstraties bij woningen past dan ook niet in de meer subsidiaire supervisierol van het EHRM, noch in de sterk op de individuele feiten van de zaak gebaseerde rechtsprekende rol van het EHRM.⁴⁹ Zoals het EHRM overweegt in *Király en Dömötör*, zijn de lokale autoriteiten het best in staat om te oordelen over het al dan niet ontbinden van een bepaalde demonstratie, en krijgen zij daarmee een tamelijk grote beoordelingsvrijheid.

43 EHRM 20 april 2004, 48995/99, par. 59 (*Surugiu/Roemenië*).

44 EHRM 20 april 2004, 48995/99, par. 60-68 (*Surugiu/Roemenië*); EHRM 8 september 2022, 1434/14, par. 75 (*Jansons/Letland*).

45 Zie hierover: E. Brems, 'Evans v. UK: Three Grounds for Ruling Differently', in: S. Smet & E. Brems (red.), *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony?*, Oxford: Oxford Academic 2017, p. 78-79.

46 Zie o.a. J.H. Gerards, 'Moving Away from Open Judicial Balancing Review: The European Court of Human Rights' Approach as Illustrated by Its Case Law Relevant to the Covid-19 Pandemic', *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 2023, p. 365-383; A. Zysset, 'A culture of justification or a culture of presumption? The turn to procedural review and the normative function of proportionality at the European Court of Human Rights', in: S. Schiedermaier, A. Schwarz & D. Steiger (red.) *Theory and Practice of the ECHR*, Nomos: Hart Publishing 2021.

47 Gerards 2023 (*supra* noot 45), p. 368 e.v.

48 Gerards 2023 (*supra* noot 45), p. 373; zie o.a. ook: L. Huijbers, *Process-based Fundamental Rights Review. Practice, Concept, and Theory*, Cambridge: Intersentia 2019, p. 162-163.

49 J.H. Gerards, *General principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 5, 160.

Alhoewel ik mij afvraag in hoeverre paramilitaire anti-Roma-marsen, gelet op de mogelijk niet-vreedzame intentie van dergelijke protesten, überhaupt nog onder de bescherming van artikel 11 EVRM vallen, tonen de zaken hierover aan dat op autoriteiten een inspanningsverplichting rust om tegen strafbaar gedrag dat tijdens dergelijke marsen wordt vertoond op te treden met het oog op de bescherming van artikel 8 EVRM. Het Hof overweegt in dit kader dat de Roma-bewoners

'could not benefit of the implementation of a legal framework affording effective protection against an openly anti-Roma demonstration, the aim of which was no less than the organised intimidation of the Roma community, including the applicants, by means of a paramilitary parade, verbal threats and speeches advocating a policy of racial segregation.'⁵⁰

3 Huidige beperkingsmogelijkheden in Nederland

In deze derde paragraaf ligt de focus op de meest voor de hand liggende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in het Nederlandse recht die momenteel kunnen worden aangewend bij demonstraties in de nabijheid van woningen.⁵¹ Om vast te stellen of deze instrumenten kunnen worden benut, is het essentieel dat helder is of de actie onder het demonstratierecht kan worden geschaard. In dit artikel ligt de focus immers op demonstraties die deze bescherming genieten.⁵² Alvorens op deze beperkingsmogelijkheden in te gaan sta ik daarom – in aanvulling op het verdragsrechtelijke kader van artikel 11 EVRM – kort stil bij het grondwettelijke kader van artikel 9 Gw.⁵³

3.1 Artikel 9 Gw

Een demonstratie – ook wel 'betoging' – wordt in de Nederlandse rechtswetenschap gedefinieerd als een bijeenkomst waarbij twee of meer personen in het openbaar hun mening uiten.⁵⁴ Heeft een actie niet (langer) primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting, maar is het eerder een dwangmaatregel, dan is er geen sprake (meer) van een demonstratie in de zin van artikel 9 Gw.⁵⁵ De reikwijdte van het demonstratierecht ex artikel 9 Gw lijkt op dit punt geringer dan die van artikel 11 EVRM: van dwang kan ook sprake zijn zonder gewelddadig gedrag of een gewelddadige intentie.⁵⁶

50 EHRM 17 januari 2017, 10851/13, par. 80 (*Király en Dömötör/Hongarije*).

51 Zie hoofdstuk 3 van N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende bevoegdheden.

52 Het artikel bestudeert de botsing tussen het demonstratierecht (artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw en 8 EVRM).

53 Daarbij laat ik een beschouwing van artikel 10 Gw buiten beschouwing. De rol van artikel 10 Gw is in de rechtspraktijk beperkt. De EHRM-jurisprudentie inzake artikel 8 EVRM speelt (o.a. vanwege het toetsingsverbod) een doorslaggevende rol.

54 B. Roorda, *Het recht om te demonsteren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 34-54.

55 Roorda 2026 (*supra* noot 54), p. 37; *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32-33.

56 Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, *AB 2019/479*, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 6.

In de praktijk kan het lastig zijn om vast te stellen of er sprake is van een grondwettelijk beschermde demonstratie. In zulke gevallen is het, nu het demonstratierecht een fundamenteel recht betreft, aan te bevelen dat autoriteiten uitgaan van een zekere presumptie van vreedzaamheid, en de actie in eerste instantie beschouwen als een vreedzame demonstratie.⁵⁷ Dit geldt des te meer omdat de demonstratievrijheid niet uitsluit dat tegen strafbaar gedrag van individuele demonstranten kan worden opgetreden.

Artikel 9 lid 1 Gw erkent het demonstratierecht 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit betekent dat de formele wetgever dit recht mag beperken, bijvoorbeeld door strafbare feiten te introduceren. De wetgever kan die bevoegdheid niet delegeren.⁵⁸ Lid 2 van artikel 9 Gw biedt een aanvullende beperkingsgrond: de wet kan regels stellen ter bescherming van gezondheid, verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden. Deze bevoegdheid kan wel worden gedelegeerd door de formele wetgever, maar blijft begrensd tot de drie genoemde doelcriteria. Van deze delegatiemogelijkheid heeft de formele wetgever gebruikgemaakt door de Wet openbare manifestaties tot stand te brengen.

De beperkingsgronden van artikel 9 lid 2 Gw dienen volgens de parlementaire geschiedenis restrictief te worden geïnterpreteerd.⁵⁹ Het begrip 'gezondheid' omvat de fysieke (volks)gezondheid en niet zozeer de psychische gezondheid, en het verkeerscriterium kan enkel een rol spelen indien de demonstratie een reëel gevaar oplevert voor de verkeerssituatie.⁶⁰ De beperkingsgrond 'ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden' kan in beginsel enkel worden ingeroepen als er sprake is van (een vrees voor) strafbare feiten begaan door de demonstranten zelf.⁶¹ Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat het begrip ook wordt beïnvloed door de context: de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden. Deze grens kan volgens de wetgever eerder zijn bereikt in de nabijheid van onder andere gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, ziekenhuizen en begraafplaatsen.⁶²

3.2 Bestuursrechtelijk instrumentarium

Als 'hoeder van de rechtsstaat' is het primair de taak van de burgemeester om de uitoefening van de demonstratievrijheid te eerbiedigen, beschermen en faciliteren. Daartoe is de burgemeester bevoegd om, waar noodzakelijk, een demonstratie te beperken. Deze bevoegdheden ontleent de burgemeester aan de Wet openbare manifestaties (Wom). Het gebruik van andere bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals die uit de Gemeentewet of de Algemene Plaatselijke Verordening, is in beginsel uitgesloten als de Wet openbare manifestaties van toepassing is.⁶³

57 OSCE, ODIHR & Venice Commission, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)', 15 juli 2019, te vinden op: www.venice.coe.int (laatst geraadpleegd op 10 september 2024), p. 9.

58 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39.

59 *Handelingen II 1976/77*, p. 2200.

60 N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, par. 2.1.1.

61 Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25, m.n.t. Roorda & Brouwer, punt 8-9.

62 *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 17.

63 A.J. Wierenga & B. Roorda, *Zakboek Openbare orde en veiligheid* (3e druk), NGB 2021, p. 101.

De Wet openbare manifestaties kent geen specifieke bevoegdheid om demonstraties bij woningen te beperken dan wel te verbieden, noch om demonstraties te beperken of te verbieden ter bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Op basis van de artikelen 5-7 Wom kan de burgemeester een demonstratie bij een woning alleen beperken, of in een uiterst geval verbieden of beëindigen, als een (of meerdere) van de drie beperkingsgronden uit artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom hiertoe noodzaakt: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Alhoewel de regering bij het opstellen van de Wet openbare manifestaties heeft aangegeven dat de rechten en vrijheden van anderen zijn verdisconteerd in de drie beperkingsgronden van het demonstratierecht,⁶⁴ heeft de regering tegelijkertijd benadrukt dat deze beperkingsgronden restrictief moeten worden geïnterpreteerd.⁶⁵ Er bestaat derhalve geen expliciete basis om de rechten van anderen, zoals de bescherming van het genot van de eigen woning, mee te wegen in de belangenafweging die de burgemeester maakt op grond van de artikelen 5-7 Wom.

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, kan de grens van wanordelijkheden volgens de wetgever eerder zijn bereikt in de nabijheid van bepaalde plaatsen.⁶⁶ In de rechtspraak zijn abortusklinieken bijvoorbeeld aangewezen als plaatsen in de buurt waarvan ter voorkoming van wanordelijkheden strengere eisen kunnen worden gesteld.⁶⁷ Gezien het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat in het gedrang kan komen bij demonstraties bij woningen, zijn er argumenten om ook de omgeving van woningen als een dergelijke plaats aan te merken. De woning is bij uitstek een plaats waar men zich moet kunnen terugtrekken van de drukte van het openbare leven en waar – zoals volgt uit de rechtspraak van het EHRM – het privé- en familieleven zich ontwikkelt. Men heeft volgens het EHRM daarom een recht op ‘the quiet enjoyment of that area’.⁶⁸ Bestaat er bijvoorbeeld een concrete vrees dat er tijdens een demonstratie bij een woning strafbare feiten zullen worden gepleegd, zoals bijvoorbeeld bedreiging of belaging, dan kan de burgemeester voorschriften verbinden aan de demonstratie om wanordelijkheden te voorkomen (artikel 5 lid 1 Wom). Houdt een demonstrant zich niet aan een dergelijk voorschrift, dan is diegene strafbaar op grond van artikel 11 Wom.

Een verbod (artikel 5 lid 1 Wom) of een beëindiging (artikel 7 Wom) van de demonstratie bij een woning is een *ultimum remedium*. Pas als minder vergaande maatregelen, zoals het vooraf stellen van voorschriften (artikel 5 lid 1 Wom) of het geven van aanwijzingen tijdens de demonstratie (artikel 6 Wom), ontoereikend zijn, kan een verbod of beëindiging gerechtvaardigd zijn.⁶⁹

In de situatie waarin de demonstratie op het erf zelf plaatsvindt, dus op een andere dan openbare plaats, heeft de burgemeester op grond van artikel 8 Wom slechts de bevoegdheid om tijdens (en dus niet voorafgaand aan) de demonstratie op te treden door de demonstratie te beëindigen. Dit is alleen mogelijk als de bescherming van de gezondheid of het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden die beëindiging noodzaakt. Tegen dergelijke acties kan daarnaast strafrechtelijk worden opgetreden indien dit bijvoorbeeld huisvredebreuk oplevert.

64 *Handelingen II* 1988/89, p. 929, 932.

65 *Handelingen II* 1976/77, p. 2200.

66 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

67 Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138, r.o. 17; Rb. Noord-Holland 14 november 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9957, r.o. 7.4.

68 EHRM 16 november 2004, 4143/02, par. 53 (*Moreno Gómez/Spanje*).

69 *Handelingen II* 1988/89, p. 2236.

3.3 Strafrechtelijk instrumentarium

Het Nederlandse strafrecht bevat geen bepaling die demonstraties bij woningen verbiedt. Wel bestaan er enkele strafbare feiten waarin het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in zekere mate is verdisconteerd. Zo bepaalt artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) dat iemand schuldig is aan belaging als diegene wederrechtelijk en stelselmatig opzettelijk inbreuk maakt op eens anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen. Ook de strafbare feiten huisvredebreuk (artikel 138 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr) en hinderlijk volgen op de openbare weg (artikel 426bis Sr) zijn geïntroduceerd met het oog op (onder meer) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De bescherming van het demonstratierecht kan er bij een demonstratie die weliswaar inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een ander echter aan in de weg staan dat wordt voldaan aan de delictsomschrijving van deze delicten. Dat geldt in het bijzonder indien de wederrechtelijkheid als bestanddeel is opgenomen in de delictsomschrijving. In de memorie van toelichting bij artikel 285b Sr (belaging) wordt hierover het volgende opgemerkt: "Wederrechtelijk" geeft aan dat het niet de bedoeling is om bijvoorbeeld demonstranten, die bepaalde acties ontplooiën, onder het bereik van het artikel te laten vallen.⁷⁰ Vreedzame demonstranten zullen zich er in beginsel dus succesvol op kunnen beroepen niet wederrechtelijk te hebben gehandeld in de zin van artikel 285b Sr.⁷¹ Hetzelfde geldt voor het delict van hinderlijk volgen op de openbare weg ex artikel 426bis Sr.

Met betrekking tot deze strafbare feiten kan van personen met een publieke functie bovendien tot op zekere hoogte meer worden gevergd dan van de 'gemiddelde' burger. In een arrest van 16 december 2008 oordeelt het Gerechtshof Den Bosch dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie, evenals het bellen naar haar werk- en privételefoonnummer, niet leidt tot strafbare belaging.⁷² De (publieke) belangen die politici behartigen brengen volgens het Hof met zich mee dat zij in een hogere mate inbreuken op hun privéleven dienen te dulden dan personen zonder politieke functie. Het actievoeren bij de woning van de gedeputeerde acht het hof een geoorloofd en door het demonstratierecht verzekerd middel om een bepaalde problematiek onder de aandacht van de politiek te brengen. 'Nu de demonstratievrijheid als een van de fundamentele waarborgen voor de democratie geldt, is voor het aanmerken als belaging van een op een politica als volksvertegenwoordigster gerichte demonstratie dan ook niet snel plaats', zo overweegt het Hof.⁷³

In het geval van huisvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr lijkt het bestanddeel 'wederrechtelijk' minder problematisch voor een bewezenverklaring. Dit bestanddeel ziet namelijk op het betreden van een besloten lokaal, woning of erf van een ander zonder daartoe gerechtigd te zijn.⁷⁴ Ook voor demonstranten geldt dat zij niet gerechtigd zijn om een besloten woning of

⁷⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25768, nr. 5, p. 16.

⁷¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 25768, nr. 7, p. 14.

⁷² Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

⁷³ Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

⁷⁴ Zie o.a. HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM5282; HR 30 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0940.

erf van een ander tegen diens wil te betreden. Doen zij dit toch, dan kunnen zij daarvoor worden aangehouden en veroordeeld.⁷⁵

De rechter komt in dergelijke zaken, gelet op het door artikel 11 EVRM beschermde demonstratierecht, niet zelden tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging in de zin van artikel 9a Sr.⁷⁶ Het strafrechtelijk vervolgen en veroordelen van demonstranten levert immers een beperking van het demonstratierecht op.⁷⁷ Volgens het EHRM kan strafrechtelijk optreden alleen gerechtvaardigd zijn als demonstranten zich schuldig maken aan gedrag dat het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoort, in een grotere mate dan in het geval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid. Het Hof spreekt in dit verband over laakbaar gedrag ('reprehensible conduct').⁷⁸ Bij de beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen ter beperking van dergelijk gedrag laat het EHRM doorgaans een ruime beoordelingsmarge aan de nationale autoriteiten.⁷⁹ Daarbij dienen de autoriteiten er rekening mee te houden dat het strafrechtelijk optreden niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een 'chilling effect' uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun demonstratierecht.⁸⁰

4 Regulering in enkele andere Europese landen

Nu het verdragsrechtelijke kader en het huidige Nederlandse instrumentarium de revue zijn gepasseerd, onderzoek ik in deze paragraaf op welke wijze de autoriteiten in enkele andere Europese landen omgaan met demonstraties bij woningen. Achtereenvolgens komt de aanpak in Duitsland, Engeland en Wales, Hongarije en (tot voor kort) in Ierland aan bod.

4.1 Duitsland

Demonstraties worden in Duitsland constitutioneel beschermd door de *Versammlungsfreiheit* ex artikel 8 van de Duitse grondwet, de *Grundgesetz* (GG). In de Duitse federale demonstratiewet – de *Versammlungsgesetz* (VersG) – is de uitoefening van het demonstratierecht verder geregeld. Deelstaten hebben de mogelijkheid om een eigen *Versammlungsgesetz* uit te vaardigen.⁸¹

Volgens artikel 15 lid 1 VersG kan een demonstratie worden beperkt of (preventief) worden verboden als er sprake is van een rechtstreeks gevaar voor de openbare veiligheid ('öffentliche Sicherheit') of de openbare orde ('öffentliche Ordnung'). Onder deze beperkingsgronden valt onder andere de bescherming van individuele rechten.⁸² Worden dergelijke rechten bedreigd,

75 Zie o.a. Hof Amsterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2377; HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

76 Zie o.a. Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:563; Hof Den Haag 10 april 2024 ECLI:NL:GHDHA:2024:566.

77 EHRM 10 april 2018, 41055/16, par. 70 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*).

78 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 149 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

79 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 156 en 175 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

80 Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342; Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344.

81 Zie artikel 125a lid 1 Grundgesetz; Roorda 2016 (*supra* noot 54), p. 54-55.

82 VG Karlsruhe 12 mei 2021, 2 K 5046/19, par. 74; BverfG 14 mei 1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, par. 79 (*Brokdorf*).

dan kunnen beperkingen worden opgelegd aan de demonstratie. Dit vereist een afweging van de betrokken rechten: de demonstratievrijheid van de actievoerders tegenover het recht op privacy – het persoonlijkheidsrecht ex artikel 2 lid 1 jo artikel 1 GG – van het doelwit van de actie.

In enkele uitspraken overweegt de Duitse rechter dat een demonstratie voor de woning van een ambtsdrager de openbare veiligheid in gevaar brengt en het daarom noodzakelijk is om de demonstratie te verbieden en op een andere locatie te laten plaatsvinden. De bescherming van het persoonlijkheidsrecht rechtvaardigt die beperking.⁸³ De psychische druk die van een demonstratie bij een woning uitgaat – onder andere omdat de politicus bij het betreden en verlaten van diens woning niet aan de druk kan ontsnappen die van de bijeenkomst uitgaat – overschrijdt volgens de rechter de grens van de redelijkheid. Relevante factoren daarbij zijn de duur, omvang en 'uitrusting' van de demonstratie (bijvoorbeeld of de actievoerders fakkels, fluitjes en trommels meedragen).⁸⁴ Politici zouden bovendien bij uitstek behoefte hebben aan een effectieve bescherming van de privé sfeer, die met name de ruimtelijke sfeer van hun gezin en dus de private woning omvat; in deze 'onschendbare privéruimte' moeten zij nieuwe kracht putten om hun ambt te kunnen blijven uitoefenen.⁸⁵

In Duitsland hangt het van de omstandigheden van het geval af of een demonstratie bij een privéwoning van een politicus kan worden verboden. Er geldt dus geen integraal verbod.⁸⁶ In sommige gevallen dient de balans te worden opgemaakt in het voordeel van de demonstratievrijheid, namelijk indien het doel van de demonstratie een bepaalde locatie min of meer vereist. Zo oordeelt het *Verwaltungsgericht Berlin* in 2012 dat artikel 8 GG geen ruimte laat aan een verbod op een demonstratie bij de woning van de toenmalig burgemeester van Berlijn die erop is gericht om hem gedurende dertig minuten door middel van een vliegtuiggeluidssimulatie uit te leggen aan welke overlast de actievoerders in hun privéwoning worden blootgesteld als een Berlijnse luchthaven zal worden uitgebreid.⁸⁷ De rechter overweegt dat, in dit specifieke geval, het verband tussen het doel van de demonstratie en de woonomgeving van de burgemeester zo sterk is dat de burgemeester de verstoring van zijn woonomgeving gedurende die beperkte tijd moest dulden.⁸⁸

4.2 Engeland en Wales

In Engeland en Wales, waar een *common law*-systeem geldt, bestaat er geen in het materiële recht verankerd demonstratierecht.⁸⁹ Sinds de inwerkingtreding van de *Human Rights Act 1998* (HRA) in oktober 2000 kunnen burgers een beroep doen op het demonstratierecht zoals vastgelegd in artikel 11 EVRM bij de Engelse rechtbank. Demonstraties worden in Engeland en Wales aan

83 OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 265, par. 7-8; BVerfG 19 mei 2020, *NJW* 2020, 2622, par. 32.

84 E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?', *Verfassungsblog* 17 december 2021.

85 OVG Koblenz, 24 mei 1986 *NJW* 1986, 2659, par. 9.

86 E.M. Bredler, 'Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?', *Verfassungsblog* 17 december 2021.

87 VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

88 VG Berlijn, 21 februari 2012, *openJur* 2015, 2420.

89 D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest*, Oxford: Hart Publishing 2010, p. 39-40.

de hand van ‘public order’-wetten gereguleerd. Deze wetten geven de autoriteiten betrekkelijk veel mogelijkheden om demonstraties te beperken, waaronder bij woningen.

Zo geeft de *Public Order Act 1986* (POA) een ‘senior police officer’ in de artikelen 12 en 14 de bevoegdheid om een demonstratie te beperken als die redelijkerwijs verwacht dat de demonstratie kan leiden tot een ernstige verstoring van de openbare orde, ernstige schade aan eigendommen, een ernstige verstoring van het gemeenschapsleven (‘life of the community’), of intimidatie van anderen. Door een recente wijziging van de POA kan de politie nu ook beperkingen opleggen aan een demonstratie wanneer geluidsoverlast de activiteiten van een nabijgelegen organisatie ernstig kan verstoren of een ‘significante en relevante’ impact kan hebben op personen in de buurt van de demonstratie.⁹⁰

Overlappend met deze bevoegdheden uit de POA is de *common law*-bevoegdheid van de politie om (preventief) op te treden tegen een ‘breach of the peace’.⁹¹ Er is sprake van een *breach of the peace* wanneer er ‘schade wordt toegebracht of waarschijnlijk zal worden toegebracht aan een persoon of, in diens aanwezigheid, aan diens eigendommen, of wanneer een persoon vreest voor dergelijke schade door een (gewelddadige) verstoring’.⁹² Het betreft een vage, brede bevoegdheid die regelmatig wordt toegepast bij demonstraties. Demonstranten die zich schuldig maken aan een ‘breach of the peace’, of op het punt staan dit te doen, kunnen worden gearresteerd om te voorkomen dat de verstoring voortduurt of plaatsvindt.⁹³ Daarnaast kunnen zij worden weggestuurd door de politie en, als zij weigeren, worden gearresteerd voor het belemmeren van de politie in de uitvoering van haar taak.⁹⁴

Verder bevat het Engelse recht verschillende bepalingen met betrekking tot intimidatie.⁹⁵ Specifiek ten aanzien van de woning is het volgens artikel 42A van de *Criminal Justice and Police Act 2001* (CJPA) strafbaar om een persoon in de buurt van diens woning lastig te vallen, te alarmeren of te verontrusten. Deze bepaling is toegevoegd als reactie op demonstrerende dierenrechtenactivisten bij de woningen van medewerkers van bedrijven of onderzoeksorganisaties waar dierproeven worden uitgevoerd.⁹⁶ Artikel 42 CJPA geeft de politie bovendien de bevoegdheid om een dergelijke persoon te bevelen de omgeving van de woning te verlaten, gedurende een periode van maximaal drie maanden. Het overtreden van artikel 42 en 42A CJPA is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500 of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.⁹⁷

Demonstraties op het privéterrein van een persoon kunnen ook erfvredebreuk opleveren. Zo kan er sprake zijn van ‘aggravated trespassing’ of een ‘trespassory assembly’. Het strafbare feit van ‘aggravated trespass’, neergelegd in artikel 68 van de *Criminal Justice and Public Order Act 1994* (CJPOA), doet zich voor op het moment dat één of meer personen zich op het land begeven en de landeigenaar intimideren of diegene hinderen om rechtmatige activiteiten op

90 Artikel 73-74 Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022.

91 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 319.

92 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 319.; *R v Howell* [1981] 3 All ER 383.

93 Zie bijvoorbeeld *Redmond-Bate v DPP* [2000] HRLR 249.

94 Mead 2010 (*supra* noot 89), p. 321; artikel 89 Police Act 1996; *Duncan v Jones* [1936] 1 KB 218.

95 Zie artikel 4a en 5 Public Order Act 1986 en artikel 1-2 Protection from Harassment Act 1997.

96 Home Office, ‘Animal Welfare – Human Rights: protecting people from animal rights extremists’, juli 2004, te vinden op: www.netpol.org (laatst geraadpleegd op 10 september 2004).

97 Artikel 42 lid 7B en 7C jo 42A lid 5 en 6 Criminal Justice and Police Act 2001; artikel 122 Sentencing Act 2020.

het land uit te voeren.⁹⁸ Deze vorm van erfvredebreuk is strafbaar met een geldboete van maximaal £ 2.500 of een gevangenisstraf van maximaal drie maanden. Van een 'trespassory assembly' – beschreven in artikel 14A POA – is sprake als een demonstratie van meer dan twintig personen wordt gehouden op een plaats waartoe het publiek geen of slechts beperkte toegang heeft of waarvoor het geen toestemming heeft, en er (waarschijnlijk) toe leidt dat er schade aan land of monumenten wordt berokkend of het leven van de gemeenschap ernstig wordt verstoord. De hoofdcommissaris van de politie kan de lokale autoriteiten dan verzoeken om een verbod op het houden van een demonstratie op die plaats, gedurende een bepaalde periode. Voordat de lokale autoriteiten het bevel toekennen, moeten zij toestemming krijgen van de minister van Binnenlandse Zaken.⁹⁹ Artikel 14B POA maakt het strafbaar voor een persoon om een demonstratie te organiseren, eraan deel te nemen of anderen hiertoe op te roepen, indien die persoon weet dat de demonstratie is verboden op grond van artikel 14A POA.

In Engeland en Wales wordt veel gebruikgemaakt van civielrechtelijke verboden om protestacties te weren, ook wel 'protest injunctions' genoemd.¹⁰⁰ Hierbij verzoeken individuen of bedrijven de rechter om demonstranten te verbieden bepaald gedrag te vertonen dat hen negatief beïnvloedt.¹⁰¹ Gronden waarop de eisers zich beroepen betreffen vaak huisvredebreuk, private of publieke overlast of hinder ('private or public nuisance'), intimidatie¹⁰² of onrechtmatige economische schade ('economic torts').¹⁰³ Deze gerechtelijke bevelen kunnen ook worden uitgevaardigd tegen 'persons unknown', wat betekent dat het niet noodzakelijk is om de identiteit van de betrokken demonstranten te achterhalen.¹⁰⁴ De eiser die het verbod heeft aangevraagd, kan bij de rechtbank een arrestatiebevel aanvragen als diegene van mening is dat de bepalingen van het bevel zijn overtreden.¹⁰⁵

4.3 Hongarije

Sinds 2012 heeft Hongarije een nieuwe grondwet (de 'Alaptörvény'). Deze grondwet is in een zeer kort tijdsbestek opgesteld door de regeringspartij Fidesz, onder leiding van premier Viktor Orbán.¹⁰⁶ De introductie ervan wekt veel politieke en academische bezorgdheid, waarbij

98 Artikel 68 Criminal Justice and Public Order Act 1994; L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: www.commonslibrary.parliament.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 26.

99 Artikel 14A Public Order Act 1986; *DPP v Jones and Lloyd* [1999] 2 AC 240.

100 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: www.landmarkchambers.co.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024).

101 L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: www.commonslibrary.parliament.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

102 Zie ook artikel 3 Protection from Harassment Act 1997.

103 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: www.landmarkchambers.co.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 11-13.

104 Y. Vanderman, 'Manual on Protest Injunctions. Practice, Procedure and Persons Unknown', Landmark Chambers 2023/1.1, te vinden op: www.landmarkchambers.co.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 46; L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: www.commonslibrary.parliament.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

105 L. Nickolls, 'Police powers: Protests' (Research Briefing), 3 augustus 2023, te vinden op: www.commonslibrary.parliament.uk (laatst geraadpleegd op 22 augustus 2024), p. 33.

106 Z. Szenté, *Constitutional Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International 2024, p. 37.

gesproken wordt van een proces van ‘rule of law backsliding’.¹⁰⁷ In 2018 neemt het Europees Parlement een resolutie aan waarin het de Raad van de Europese Unie verzoekt om overeenkomstig artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vast te stellen dat er in Hongarije een duidelijk risico bestaat van een ernstige schending van de rechtsstaat, van fundamentele rechten en van de democratie.¹⁰⁸ Het Europees Parlement verklaart onder andere zorgen te hebben over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het functioneren van het constitutionele stelsel en de vrijheid van meningsuiting.¹⁰⁹ De artikel 7-procedure is op het moment van schrijven nog gaande.¹¹⁰

Na het aannemen van de nieuwe grondwet zijn in Hongarije verschillende substantiële grondwetwijzigingen doorgevoerd.¹¹¹ Een voor het onderhavige onderzoek relevante wijziging volgt na een uitspraak van het Hongaarse Grondwettelijk Hof van 12 juli 2016. In deze uitspraak staat de vraag centraal of een demonstratie voor de woning van de Hongaarse premier mocht worden verboden vanwege de bescherming van de privacy.¹¹² Het Grondwettelijk Hof concludeert dat er een lacune bestaat in de Hongaarse wet door het ontbreken van geschikte wetgevendemiddelen om te reageren op een botsing tussen het demonstratierecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹¹³ Daarom roept het Grondwettelijk Hof de Hongaarse wetgever op om passende wetgeving aan te nemen.¹¹⁴

De wetgever neemt deze oproep ter harte en neemt de volgende drie wetgevende stappen in 2018. In de eerste plaats wijzigt de wetgever in juni 2018 artikel VI van de Hongaarse grondwet, waarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd, door de volgende zinsnede hieraan toe te voegen: ‘De uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering mag geen inbreuk maken op het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning van anderen.’¹¹⁵ In de toelichting op het amendement wordt overwogen dat het recht op eerbiediging van het privéleven een ‘externe beperking van de vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering kan vormen’ en dat dit recht onder verhoogde bescherming valt.¹¹⁶

107 Zie bijvoorbeeld P. Bárd & V.Z. Kazai, ‘Enforcement of a Formal Conception of the Rule of Law as a Potential Way Forward to Address Backsliding: Hungary as a Case Study’, *Hague Journal on the Rule of Law* 2022, p. 165–193.

108 Resolutie (EU) 2019/C 433/09 van het Europees Parlement van de Europese Unie van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)) (*PbEU* 2019, C 433).

109 Resolutie (EU) 2019/C 433/09.

110 Resolutie 2024/2683(RSP) van het Europees Parlement van de Europese Unie van 24 april 2024 over de lopende hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, VEU over Hongarije om de rechtsstaat te versterken en de budgettaire gevolgen daarvan.

111 Szente 2024 (*supra* noot 106), p. 37.

112 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

113 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016, par. 43 (VII.18.) AB.

114 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016, par. 56 (VII.18.) AB.

115 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332).

116 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332), p. 5; Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from NGOs (Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union) (07/08/2020) concerning the PATYI AND OTHERS group of cases v. Hungary (Application No. 5529/05)* (20 augustus 2020), DH-DD(2020)707.

Op basis van dit grondwettelijke amendement volgt in augustus 2018 de tweede wetgevende stap: een wijziging van artikel 222 van het wetboek van strafrecht, waarin intimidatie is verboden.¹¹⁷ Aan het artikel wordt een derde lid toegevoegd, dat intimidatie van een overheidsfunctionaris 'op een plaats en tijd die onverenigbaar is met zijn officiële taken' strafbaar stelt. De maximale straf voor overtreding van dit strafbare feit bedraagt een gevangenisstraf van drie jaren.¹¹⁸

De derde wetgevende stap die de Hongaarse wetgever neemt is de invoering van een nieuwe demonstratiewet in oktober 2018.¹¹⁹ De verbodsgronden in de oude demonstratiewet – het ernstig in gevaar brengen van de goede werking van de vertegenwoordigende organen of rechtbanken, of het niet via een andere route kunnen afwikkelen van het verkeer – volstonen volgens de wetgever niet meer: zij zouden praktisch onbruikbaar zijn geworden.¹²⁰ De nieuwe wet bevat nieuwe gronden voor een voorafgaand verbod, waaronder de situatie waarin de demonstratie 'de rechten en vrijheden van anderen onnodig en onevenredig in gevaar zal brengen', en de bescherming daarvan niet door een minder beperkende maatregel kan worden gewaarborgd. Voorts kan een demonstratie vooraf worden verboden als deze 'vanwege de gebruikte technische apparatuur of de duur ervan' geschikt is om inbreuk te maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹²¹

Hoewel de Hongaarse autoriteiten stellen dat het nieuwe wetgevingskader in geen geval mag leiden tot een algemeen verbod op demonstraties bij woningen van politici, hebben de wetswijzigingen er volgens Hongaarse ngo's in de praktijk toe geleid dat er zich sinds 2018 geen demonstraties meer voordoen bij de woningen van politici in Hongarije.¹²² De ngo's wijten dit aan het *chilling effect* dat uitgaat van de wetswijzigingen.¹²³

4.4 Ierland

Ierland hanteert net als Engeland en Wales een *common law*-systeem, dat wordt gekenmerkt door zowel wetgeving als op precedenten gebaseerde jurisprudentie. Aan de top van het Ierse

117 Wet XLIII van 2018 tot wijziging van Wet C van 2012 van het wetboek van strafrecht; Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179.

118 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from NGOs (Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union) (02/11/2020) concerning the case of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (18 november 2020), DH-DD(2020)1022, p. 6.

119 Wet LV van 2018 over het recht van vergadering.

120 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from Hungary concerning the group of cases of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (23 november 2022), DH-DD(2022)1291, p. 4.

121 Wet LV van 2018 over het recht van vergadering, artikel 13(1) en 13(4).

122 Secretariaat van het Comité van Ministers, *Communication from Hungary concerning the group of cases of PATYI AND OTHERS v. Hungary (Application No. 5529/05)* (23 november 2022), DH-DD(2022)1291, p. 11; Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179.

123 Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179, p. 2-3.

rechtssysteem staat de grondwet ('Bunreacht na hÉireann').¹²⁴ Hierin zijn enkele fundamentele rechten verankerd, waaronder het recht op demonstratie zoals vervat in artikel 40.6.1.ii.¹²⁵ In de Ierse rechtspraak is erkend dat sommige grondrechten, hoewel niet expliciet in de constitutionele tekst vermeld, toch onder de bescherming van de grondwet vallen. Dit zijn de zogenaamde 'unenumerated rights' – waaronder ook het recht op privacy, dat wordt ingelezen in artikel 40.3.1 van de Ierse grondwet, waarin de persoonlijke rechten ('personal rights') zijn neergelegd.¹²⁶

Ter bescherming van het recht op privacy wordt eind 2021 de *Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021* (PPR Bill) ingediend bij de Ierse Senaat.¹²⁷ Dit wetsvoorstel, bedoeld om gerichte protestacties bij woningen ('targeted picketing') tegen te gaan, was een reactie op een reeks demonstraties bij de woningen van politici, journalisten en medische professionals.¹²⁸ Hoewel de PPR Bill door de Senaat is goedgekeurd, kwam het voorstel te vervallen door de ontbinding van het parlement in november 2024. Het wetsvoorstel kan na de verkiezingen worden vervat als er een resolutie wordt aangenomen die het voorstel weer op de agenda plaatst.¹²⁹ Met de PPR Bill zou het strafbaar worden om een gerichte protestactie te organiseren of daaraan deel te nemen binnen een straal van tweehonderd meter van een woning.¹³⁰ Een eerste overtreding zou kunnen leiden tot een boete van maximaal € 1.000, een tweede of volgende overtreding tot een boete van maximaal € 5.000 en/of een gevangenisstraf van maximaal twaalf maanden.¹³¹

De term 'protestactie' omvat in het initiële wetsvoorstel de volgende gedragingen: (i) het proberen invloed uit te oefenen, (ii) het aanhoudend en/of herhaaldelijk bezetten van een openbare of private ruimte, (iii) het belemmeren, hinderen of bedreigen, (iv) het intimideren en/of lastigvallen, en (v) het (proberen te) adviseren en/of overtuigen of het anderszins uiten van een mening.¹³² Met 'gericht' wordt erop bedoeld dat de protestactie specifiek is gericht op een individu waarvan wordt aangenomen dat diegene in die woning verblijft.¹³³ Een niet-gerichte actie zoals een mars waarbij een woonwijk toevallig ook op de route ligt, valt er niet onder.¹³⁴

In de parlementaire debatten over de PPR Bill benadrukten meerdere senatoren dat het wetsvoorstel een juiste balans wist te vinden tussen het recht op demonstratie en het recht op privacy.¹³⁵ Het thuis opzoeken van personen werd herhaaldelijk gekwalificeerd als een vorm

124 O. Doyle & T. Hickey, *Constitutional Law: Text, Cases and Materials (Second Edition)*, Dublin: Clarus Press 2022, p. 3.

125 Zie artikel 40-44 van de Ierse grondwet.

126 Doyle & Hickey 2022 (*supra* noot 124), p. 31 en 36; *Gladys Ryan v Attorney General* [1965] IR 245.

127 Seanad Éireann debate, 'An tOrd Gnó – Order of Business' (4 november 2021), Vol. 279 No. 12.

128 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

129 Zie Standing Order No. 198 van de Dáil Éireann en Standing Order 169 van de Seanad Éireann.

130 Artikel 2 van de Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

131 Artikel 4 van de Fines Act 2010.

132 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

133 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

134 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

135 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

van onacceptabele intimidatie: 'the kind of behaviour that goes beyond protest'.¹³⁶ Desondanks uitten enkele andere senatoren kritiek op de reikwijdte van de tweehonderd meter-zone, waarbij sommigen pleitten voor meer bescherming van het demonstratierecht. Weer andere senatoren stelden de toegevoegde waarde van de PPR Bill in vergelijking met bestaande 'public order'-wetgeving ter discussie.¹³⁷

5 Uitbreiding van het bestaande instrumentarium?

Uit de analyse van paragraaf 2 en 3 volgt dat het huidige Nederlandse instrumentarium in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om enerzijds tolerant te zijn richting demonstraties bij woningen, en anderzijds beperkend op te treden indien deze demonstraties (na verloop van tijd) leiden tot gezondheidsproblematiek dan wel wanordelijkheden. Gelet op de mate van orde en rust die men in beginsel moet kunnen verwachten in en rondom de woning, kan bovendien worden beargumenteerd dat er eerder een noodzaak tot optreden bestaat bij (een vrees voor) wanordelijkheden. Daarnaast kan tegen strafbare feiten die worden gepleegd tijdens demonstraties bij woningen worden opgetreden met uiteenlopende strafrechtelijke instrumenten. Van een ernstig gebrek in het optreden van de Nederlandse autoriteiten bij demonstraties in de nabijheid van woningen teneinde artikel 8 EVRM te beschermen is tot op heden niet gebleken.¹³⁸

Desalniettemin lijkt het zwaartepunt van het Nederlandse instrumentarium bij de bescherming van de demonstratievrijheid te liggen. De Nederlandse demonstratiewet mist – vergelijkbaar met de lacune die het Hongaarse Grondwettelijk Hof in zijn uitspraak van 12 juli 2016 signaleert – expliciete aandacht voor de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de besluitvorming over demonstraties bij woningen. Alleen in situaties waarbij er sprake is van (een vrees voor) strafbaar gedrag kan dit recht daarin worden betrokken via het wanordelijkheden criterium. Voor zover het de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is verankerd in strafrechtelijke bepalingen zoals belaging of hinderlijk volgen op de openbare weg, ligt de drempel voor een veroordeling echter hoog – met name voor ambtsdragers, zoals het arrest van het Hof Den Bosch van 16 december 2008 illustreert.¹³⁹

Het betreffen in de situatie van demonstraties bij woningen twee rechten van gelijke waarde, die tegen elkaar dienen te worden afgewogen. In die zin zou het niet moeten uitmaken vanuit welk recht de zaak wordt bestudeerd, zo redeneert het EHRM.¹⁴⁰ Het komt er uiteindelijk op neer dat er een 'fair balance' wordt gevonden tussen de twee rechten, en dat er een zekere

136 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5; Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Committee Stage' (23 mei 2024), Vol. 300 No. 13.

137 Seanad Éireann, 'Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage' (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

138 Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5494; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:935.

139 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

140 EHRM 7 februari 2012, 39954/08, par. 87 (*Axel Springer/Duitsland*).

minimumbescherming wordt gegeven aan beide rechten.¹⁴¹ In de regel worden zaken over demonstraties bij woningen bestudeerd vanuit het demonstratierecht en niet (ook) vanuit de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹⁴² Daarmee bestaat er een zekere disbalans tussen de bescherming van de twee conflicterende rechten in dit specifieke geval.

In de hierop volgende paragrafen bespreek ik – geïnspireerd door de regulering van demonstraties bij woningen in de in paragraaf 4 besproken landen – twee mogelijkheden om het Nederlandse recht zo aan te passen dat er meer ruimte wordt gegeven aan het in artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij ga ik ook in op de bezwaren tegen dergelijke uitbreidingen.

5.1 Extensivering legitieme doelcriteria: lessen uit Duitsland en Hongarije

In Duitsland en Hongarije biedt de (grond)wet meer ruimte voor het beperken van een demonstratie ter bescherming van de rechten van anderen dan in Nederland. Hoewel de constatering van het Hongaarse Grondwettelijk Hof in zijn uitspraak van 12 juli 2016 – dat een procedureel kader om het conflict tussen het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op vergadering te beslechten ontbreekt¹⁴³ – naar mijn mening niet onjuist is, kunnen er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de wijze waarop de uitspraak door de Hongaarse wetgever is geïmplementeerd. In plaats van enkel de mogelijkheid te scheppen voor een afweging tussen fundamentele rechten in individuele gevallen, hebben de (grond)wetswijzigingen in Hongarije *de facto* geleid tot een verbod op demonstraties bij de woningen van politici. Met name door in de Hongaarse grondwet te verankeren dat het demonstratierecht geen inbreuk mag maken op het privéleven van anderen, en daarmee het recht op eerbiediging van het privéleven boven het demonstratierecht te stellen, wordt de belangenafweging tussen beide rechten feitelijk buitenspel gezet.¹⁴⁴

De aanpassing van de beperkingsgronden in de Hongaarse demonstratiewet lijkt *an sich* een geschiktere maatregel.¹⁴⁵ Deze wetswijziging houdt in dat een voorafgaand verbod kan worden opgelegd als een demonstratie de rechten en vrijheden van anderen onnodig en onevenredig in gevaar brengt, en de bescherming daarvan niet kan worden gewaarborgd door minder beperkende maatregelen. Ook de Duitse autoriteiten kunnen beperkingen opleggen aan demonstraties wanneer individuele rechten, zoals het persoonlijkheidsrecht onder artikel 2 lid 1 GG in gevaar komen. Dit vereist een zorgvuldige afweging van de betrokken rechten, waarbij factoren zoals de duur, omvang en ‘uitrusting’ van de demonstratie in overweging worden genomen.¹⁴⁶

In Nederland worden dergelijke factoren alleen meegewogen voor zover zij relevant zijn voor de (volks)gezondheid, het verkeer, of het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden;

141 EHRM 7 februari 2012, 39954/08, par. 84 (*Axel Springer/Duitsland*); EHRM 24 juni 2004, 59320/00, par. 57 (*Von Hannover/Duitsland*); EHRM 7 november 2017, 24703/15, par. 35 e.v. (*Egill Einarsson/IJsland*).

142 Zie hierover ook Brems 2017 (*supra* noot 45), p. 78-79.

143 Constitutioneel Hof Hongarije, uitspraak van 12 juli 2016, nr. 13/2016 (VII.18.) AB.

144 Artikel 4 van de zevende wijziging van de grondwet van Hongarije, 28 juni 2018 (Voorstel T/332).

145 Voorzichtigheid blijft geboden, niet in de laatste plaats omdat deze wijziging afkomstig is van een regime dat niet bekendstaat om zijn respect voor de rechtsstaat en fundamentele rechten.

146 E.M. Bredler, ‘Heimgesucht. Können Versammlungen vor Privathäusern von Politikerinnen verboten werden?’, *Verfassungsblog* 17 december 2021.

niet zozeer voor de directe afweging tussen twee botsende fundamentele rechten. Daarmee lijkt het uitbreiden van de legitieme doelcriteria op basis waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt, zoals met de grond 'ter bescherming van de rechten van anderen', de meest voor de hand liggende manier om (procedurele) ruimte te bieden voor deze afweging. Hoewel het een aanpassing vereist van zowel artikel 9 lid 2 Gw als artikel 2 Wom, kan het ook andere situaties ondervangen waarin een dergelijke afweging nu ontbreekt – zoals bij demonstraties bij abortusklinieken¹⁴⁷ – en fungeert het daarmee minder als incidentwetgeving dan bijvoorbeeld een specifiek verbod. Aangezien artikel 11 lid 2 EVRM bovendien de beperkingsgrond 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' bevat, zou een dergelijke uitbreiding niet in strijd zijn met de doelcriteria die het EVRM stelt. Integendeel, een dergelijke beperkingsgrond zou juist leiden tot een betere bescherming van artikel 8 EVRM, doordat dit recht expliciet kan worden meegewogen.

Een dergelijk ruime beperkingsgrond heeft echter ook zijn keerzijde. Het is van groot belang dat zorgvuldig wordt nagedacht over de afbakening van de beperkingsgrond, om een al te sterke erosie van het demonstratierecht te voorkomen. Er moet voor worden gewaakt dat de uitbreiding van de doelcriteria wordt gebruikt om ongewenste demonstraties te beperken op grond van hinder voor anderen. Daarmee ligt het risico op de loer dat de beperkingsgrond een 'catch-all'-categorie wordt, zoals de beperkingsgrond 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' onder het EVRM.¹⁴⁸ Dit is dan ook waar het knelt in Hongaarse praktijk, zoals een evaluatierapport van de Hongaarse demonstratiewet laat blijken: 'With a wide discretion of the police to ban demonstrations, the New Assembly Act maintains the system of notification in its wording, but in practice, organising a demonstration has become more exposed to the permission of the police.'¹⁴⁹

Complex aan de casus van demonstraties bij woningen is verder dat het voornamelijk protestacties bij de woningen van publieke personen betreft.¹⁵⁰ Dit brengt met zich mee dat het soms aan de burgemeester is om demonstraties bij de eigen woning te beperken met het oog op diens privacy. Er dient voorzichtig te worden omgesprongen met het inperken van de rechten van burgers met een dergelijk doel.

Daar komt bij dat publieke personen in zekere mate een grotere inbreuk op hun privacy dienen te verdragen dan 'gewone burgers'. Zo blijkt ook uit het arrest van het Hof Den Bosch van 16 december 2008, waarin de rechter overweegt dat het actievoeren bij de woning van een gedeputeerde van de provincie niet leidt tot strafbare belaging.¹⁵¹ Hoewel kan worden gesteld dat 'hoge bomen veel wind vangen' en ambtsdragers in grotere mate verantwoordelijkheid moeten kunnen afleggen voor hun bestuurlijke handelen, kan tevens worden beargumenteerd

147 Zie hierover ook N.J.L. Swart, 'Wetgeving bij abortusklinieken in Europa. Blijft Nederland ten onrechte achterop?' *TvCR* 2024, p. 110-141.

148 J. Bomhoff, 'The rights and freedoms of others, the ECHR and its peculiar category of conflicts between individual fundamental rights', in: Eva Brems (red.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Antwerp/Oxford: Intersentia 2008, p. 624-625.

149 D. Dojksák e.a., *The New Law on the Right to Assembly in Hungary as Applied in Practice*, The Friedrich Naumann Association for Freedom 2020, p. 5, 46.

150 Zie de uitgevoerde enquête onder burgemeesters, officieren van justitie en politieambtenaren in N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, p. 90.

151 Hof Den Bosch 16 december 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG7134.

dat van het thuis opzoeken van dergelijke personen een zeker ondermijnend effect op de democratie kan uitgaan, in die zin dat zij kunnen worden beïnvloed in hun besluitvorming. Personen in een publieke functie zijn geen publiek bezit, zo benadrukt de rechter in de zaak waarin toenmalig minister Kaag met een brandende fakkel bij haar woning wordt geconfronteerd.¹⁵² Volgens de Duitse rechter is de privéwoning bij uitstek de plek waar ambtsdragers zich kunnen terugtrekken uit de voortdurende observatie van het publiek, waarvan zij sterke kritiek in beginsel moeten dulden ‘in het belang van de kracht en diversiteit van het openbare debat, dat op zijn beurt de basis vormt voor een vrije samenleving’.¹⁵³ Bovendien kunnen personen zich in hun woning niet aan de indruk van het protest onttrekken: de ‘captive audience’-problematiek waar het EHRM in *Vona/Hongarije* naar refereert.¹⁵⁴

Bovenstaande afwegingen leiden tot de vraag of een uitbreiding van de doelcriteria ter beperking van het demonstratierecht, met alle mogelijk nadelige ‘bijvangst’, daadwerkelijk noodzakelijk is. De beantwoording van deze vraag is mijns inziens niet uitsluitend aan politici – die een zeker belang hebben bij de bescherming van hun privéwoning, zoals ook blijkt uit de debatten over de PPR Bill in de Ierse senaat¹⁵⁵ – maar vergt een (empirische) verkenning van de omvang van het probleem en het voeren van een breder maatschappelijk debat over (de grenzen van) het demonstratierecht.¹⁵⁶

Na het beantwoorden van de vraag of het noodzakelijk is om de doelcriteria uit te breiden, volgt de vraag hoe een dergelijk nieuw doelcriterium zou moeten worden vormgegeven. Daarbij kan worden gedacht aan een sterk beperkte en (in de parlementaire toelichting) afgebakende beperkingsgrond. Bijvoorbeeld een beperkingsgrond die enkel geldt voor een botsing met een of enkele fundamentele rechten – zoals (specifieke aspecten van) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer¹⁵⁷ –, waarbij tevens procedurele waarborgen worden ingebouwd om onjuiste toepassingen te voorkomen. Hierin speelt de noodzakelijkheidstoets een centrale rol: autoriteiten dienen grondig te motiveren waarom een bepaalde maatregel in een specifiek geval noodzakelijk is en waarom een lichtere maatregel niet volstaat. Het expliciet verankeren van een dergelijke plicht in de Wet openbare manifestaties – zoals in de Hongaarse demonstratiewet – zou mijns inziens (sowieso) een waardevolle toevoeging zijn.

Wat betreft de rechtsbescherming van demonstranten tegen onterechte toepassingen van beperkingsgronden is het ten slotte een optie om na te denken over een laagdrempeligere voorziening voor het toetsen van door de burgemeester opgelegde beperkingen.¹⁵⁸ In de praktijk

152 Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933.

153 Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933; Zie ook BVerfG 16 juli 1969, NJW 1969, 1707.

154 EHRM 9 juli 2013, 35943/10, par. 66 (*Vona/Hongarije*).

155 Seanad Éireann, ‘Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021: Second Stage’ (26 januari 2023), Vol. 291 No. 5.

156 Zie N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, hoofdstuk 4. Dit onderzoek zou kunnen worden uitgebreid met een meer diverse groep respondenten.

157 Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 6 Gw, zoals in de situatie waarin een demonstratie bij een gebedshuis plaatsvindt.

158 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, *General comment nr. 37 on the right of peaceful assembly (article 21)* (17 september 2020), A/HRC/41/41, par. 29.

komt het voor dat onterecht opgelegde beperkingen niet nader worden getoetst.¹⁵⁹ De bezwaarcommissie heeft zes weken om op een bezwaarschrift te reageren, terwijl een procedure bij de voorzieningenrechter voor de gemiddelde burger niet een laagdrempelige voorziening is, waarbij het inschakelen van een advocaat raadzaam is en waar kosten aan kunnen zijn verbonden. Nader onderzoek zou inspiratie kunnen halen uit de werkwijzen van onafhankelijke commissies zoals de 'Parades Commission' in Noord-Ierland.¹⁶⁰

5.2 Een verbod op intimidatie: lessen uit Engeland en Wales, Hongarije en Ierland

In Hongarije hebben de autoriteiten het niet gelaten bij een aanpassing van de grondwet en de demonstratiewet, maar is ook het wetboek van strafrecht uitgebreid met een feitelijk verbod op intimidatie bij de woning van een overheidsfunctionaris.¹⁶¹ Een vergelijkbare bepaling zien we in Engeland en Wales, waar intimidatie bij een woning is verboden in artikel 42A CJPOA. Het tot voor kort voorgestelde verbod in Ierland beperkte zich niet tot intimidatie, maar omvatte alle vormen van gerichte meningsuiting bij de woning.¹⁶² Het is niet onwaarschijnlijk dat eenzelfde brede strafbaarstelling feitelijk ook geldt voor Hongarije en Engeland en Wales. Beide landen kennen verregaande mogelijkheden tot het beperken van het demonstratierecht. Zo kan een veroordeling op basis van artikel 42A CJPOA plaatsvinden als die persoon 'ought to know that his presence is likely to result in the harassment of, or to cause alarm or distress to, the resident'.¹⁶³

Zoals ik in paragraaf 2 schreef, is de lijn van het EHRM dat een demonstratie vreedzaam is zolang er geen sprake is van een gewelddadige intentie, gewelddadig gedrag of het anderszins verwerpen van de fundamentele van de democratische samenleving.¹⁶⁴ Vreedzame demonstraties bij woningen komen *an sich* de bescherming toe onder artikel 11 EVRM, ook als zij op een intimiderende wijze demonstreren. Deze intimidatie kan echter mee worden gewogen in de beoordeling van de noodzakelijkheid van een beperking van een dergelijke demonstratie op grond van artikel 11 lid 2 EVRM.

Een belangrijke beperkingsvoorwaarde van artikel 11 lid 2 EVRM is dat de strafbaarstelling bij wet is voorzien. De Nederlandse Grondwet vormt in dit opzicht geen obstakel, aangezien artikel 9 lid 1 Gw de formele wetgever de mogelijkheid biedt een nieuwe strafbepaling in te voeren. De voorzienbaarheidseis houdt echter ook in dat de strafbaarstelling voldoende duidelijk

159 Vgl. N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NTB* 2023/1099.

160 Zie Public Processions (Northern Ireland) Act 1998. Deze commissie functioneert echter ook niet zonder gebreken, zie o.a. D. Walsh, 'Northern Ireland and the Independent Parades Commission: Delegation and Legitimacy', *Irish Political Studies* 2015/30, p. 20-40.

161 Secretariaat van het Comité van Ministers, 'NGO communication under Rule 9(2) of the Rules of the Committee of Ministers concerning the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Patyi and others case group' (5 oktober 2023), DH-DD(2023)1179, p. 3.

162 Artikel 1 Protection of Private Residences (Against Targeted Picketing) Bill 2021.

163 Artikel 42A Criminal Justice and Police Act 2001. Zie ook 'Three guilty over protest at Sir Keir's home', *BBC* 19 juni 2024.

164 EHRM 21 november 2003, 56896/17, par. 48-49 (*Laurijssen e.a./Nederland*).

moet zijn, en voorzienbaar is welke gedragingen leiden tot strafoplegging.¹⁶⁵ Dit kan een uitdaging vormen bij gedragingen die een psychologische inbreuk maken.¹⁶⁶

In dit verband kan worden verwezen naar de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, op 1 juli 2024 geïntroduceerd in artikel 429ter Sr. Deze bepaling maakt het strafbaar om in het openbaar een ander indringend seksueel te benaderen met opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen die als vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontorend zijn te achten. De Afdeling advisering van de Raad van State overweegt dat deze delictsomschrijving voldoet aan de voorzienbaarheidseis.¹⁶⁷ De strafbaarheid is namelijk niet afhankelijk van de intentie van de verdachte of de beleving van de persoon die wordt benaderd, maar vereist dat de gedragingen naar objectieve maatstaven als intimiderend worden aangemerkt.¹⁶⁸ In 2019 oordeelde het Hof Den Haag anders ten aanzien van de formulering van straatintimidatie in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam.¹⁶⁹ Die APV-bepaling schreef voor dat de straatintimidatie dient te worden beoordeeld aan de hand van subjectieve maatstaven, wat volgens het Hof niet in overeenstemming was met de voorzienbaarheidseis van artikel 10 lid 2 EVRM.¹⁷⁰

Toegepast op de strafbaarstelling van intimidatie bij woningen is het van belang dat de gedragingen die als intimiderend worden beschouwd voldoende geobjectiveerd en duidelijk zijn omschreven. Dit vergt een duiding van wat het intimiderende aspect precies inhoudt. Is het enkel de locatie van het protest – het samenkomen voor de woning van een bepaalde persoon – die de actie intimiderend maakt? Denk aan de actie waarbij vijf leden van Farmers Defence Force D66-fractievoorzitter Rob Jetten thuis opzochten en hem een voedselpakket aanboden, omdat hij besmet was met het Covid-19-virus.¹⁷¹ Is dit voldoende voor een strafbaarstelling, of moet dit gepaard gaan met specifieke uitingen, zoals bepaalde opmerkingen of gebaren zoals in artikel 429ter Sr of de racistische uitingen in de Hongaarse anti-Roma-marsen voordat een protest als intimiderend kan worden bestempeld? Daarbij rijst vervolgens de vraag of elke deelnemer van een dergelijke groep schuldig is aan intimidatie, of dat alleen bepaalde individuen binnen de groep verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

Deze vragen stellen belangrijke kwesties aan de orde over de proportionaliteit en handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van intimidatie bij de woning. De grens tussen demonstreren en intimideren is lastig om *in abstracto* vast te leggen, en is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.¹⁷² Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, overweegt het EHRM bovendien dat het demonstratierecht ook ideeën beschermt die beledigen, choqueren of verontrusten. Daarnaast staat het EHRM kritisch tegenover integrale demonstratieverboden, die slechts zijn toegestaan als er een reëel gevaar bestaat dat de demonstraties leiden tot wanorde die niet kan worden voorkomen door andere, minder strenge maatregelen.

165 EHRM 26 april 1979, 6538/74, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)); R.W. Timmers, 'Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting', *DD* 2021, p. 296.

166 Hof Den Haag van 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

167 *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, nr. 4, voetnoot 125; Zie ook Timmers 2021 (*supra* noot 165), p. 295 e.v.

168 *Kamerstukken II* 2022/23, 36223, nr. 3, p. 115.

169 Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

170 Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293; Timmers 2021 (*supra* noot 165), p. 297-298.

171 'Rob Jetten (D66) thuis opgezocht door boeren Farmers Defence Force', *BNN Vara* 28 oktober 2020.

172 N.J.L. Swart & B. Roorda, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Justitie 2023, p. 91 en 93-94.

In dit geval lijkt er ruimte te zijn voor minder vergaande maatregelen, zoals het verruimen van de criteria op basis waarvan de uitoefening van het demonstratierecht per individueel geval kan worden beperkt of verboden. Een strafrechtelijke oplossing lijkt minder voor de hand te liggen, niet alleen vanwege de eerdergenoemde complexiteiten rondom de 'objectieve' vaststelling van strafbaar gedrag, maar ook omdat de afweging tussen rechten in individuele gevallen minder volledig kan worden gemaakt. Van tevoren wordt immers al bepaald welk gedrag wel of niet is toegestaan. Daar komt bij dat strafrechtelijk optreden een vergaande beperking van de demonstratievrijheid inhoudt. Tegelijkertijd laat het EHRM een zekere beoordelingsmarge aan de nationale autoriteiten in de beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen.¹⁷³ Bestaat er een sterke maatschappelijke behoefte aan de strafbaarstelling van demonstraties bij woningen – een 'pressing social need' – dan zou een strafrechtelijke normstelling bijvoorbeeld eerder gerechtvaardigd kunnen zijn.¹⁷⁴

6 Conclusie

'The common law has always recognized a man's house as his castle, impregnable, often, even to its own officers engaged in the execution of its commands. Shall the courts thus close the front entrance to constituted authority and open wide the back door to idle and prurient curiosity?'¹⁷⁵

Hoewel dit citaat van Warren en Brandeis uit 1890 niet verwijst naar het vraagstuk van demonstraties bij woningen, symboliseert het de hedendaagse discussie over de bescherming van het recht op privacy in de woning tegen invloeden van derden. In hoeverre kan het genot van de woning, de plek waar men zich kan terugtrekken van het publieke leven, worden aangetast door invloeden van buitenaf? Lastig aan het vraagstuk van demonstraties bij woningen is dat het hier niet gaat om 'idle and prurient curiosity', maar om de uitoefening van een fundamenteel recht, namelijk de demonstratievrijheid. Er is dus sprake van een botsing van fundamentele rechten, waarbij het recht op privacy moet worden afgewogen tegen het demonstratierecht.

In dit artikel heb ik onderzocht in hoeverre het huidige Nederlandse instrumentarium de mogelijkheid biedt om die afweging te maken op een wijze die in overeenstemming is met het verdragsrechtelijke kader van artikel 8 en artikel 11 EVRM. Uit de analyse blijkt dat het huidige Nederlandse instrumentarium in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om enerzijds tolerant te zijn richting demonstraties bij woningen, en anderzijds beperkend op te treden als deze demonstraties leiden tot gezondheidsproblematiek dan wel wanordelijkheden. Desalniettemin ligt het zwaartepunt van dit instrumentarium bij de bescherming van de demonstratievrijheid, omdat artikel 8 EVRM niet expliciet kan worden meegenomen in de besluitvorming rondom demonstraties. Dit heeft als gevolg dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

173 O.a. EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 142 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

174 Ten aanzien van de strafbaarstelling van straatintimidatie overweegt de Afdeling advisering van de Raad van State bijvoorbeeld dat 'de veranderde opvattingen in de samenleving over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag' eraan bijdraagt dat seksuele intimidatie strafbaar moet worden gesteld. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36222, nr. 4, p. 23.

175 S.D. Warren & L.D. Brandeis, 'The Right to Privacy', *Harvard Law Review* 1890, p. 220.

vaak slechts indirect wordt beschermd, via strafbare feiten als belaging of hinderlijk volgen, waarbij de drempel voor een veroordeling hoog ligt. Dit leidt tot de voorzichtige conclusie dat er geen 'fair balance' is bereikt in de regulering van de botsing van rechten bij demonstraties voor woningen.

Hoe kan de Nederlandse wetgever deze balans beter realiseren? In dit artikel heb ik twee uitbreidingsmogelijkheden besproken, geïnspireerd door de aanpak in andere Europese landen: het verruimen van de legitieme doelcriteria op basis waarvan het demonstratierecht kan worden beperkt en het invoeren van een verbod op intimidatie. Hoewel een strafrechtelijke oplossing minder voor de hand lijkt te liggen, geldt voor beide maatregelen dat er haken en ogen zitten aan de (praktische) uitwerking ervan. Het is daarom essentieel om zorgvuldig te overwegen of er daadwerkelijk een noodzaak bestaat om tot een dergelijke (Grond)wetswijziging over te gaan. Demonstraties kunnen schuren, dat is inherent aan dit type bijeenkomsten, maar waar ligt de grens met de bescherming van de rechten van anderen? Is het tijd om de kasteelmuren van de woning verder op te trekken?