

DE GRENZEN VAN HET BETOOG

Een beschouwing van het begrip ‘laakbaarheid’ in de context van artikel 11 EVRM

Tirsa Dekker & Destiny Ebinum *

Samenvatting | In dit artikel staat het demonstratierecht ex artikel 11 EVRM centraal. Dit artikel vormt een kernwaarde van de democratische samenleving en een anker in het EVRM, nu het burgers in staat stelt om politieke verandering teweeg te brengen en mensenrechtenschendingen aan de kaak te stellen. Desondanks staat het demonstratierecht onder druk, hetgeen het gevolg is van toenemende regulering en subject van politieoptreden. Het is bovendien problematisch dat feitenrechters strafbaar gedrag tijdens demonstraties anders beoordelen. Om bij te dragen aan de rechtszekerheid en om een betere invulling te geven aan het begrip laakbaarheid, wordt in deze bijdrage een kritische analyse gemaakt van de EHRM jurisprudentie op het gebied van laakbaarheid.

Trefwoorden | Laakbaarheid, reprehensible act, artikel 11 EVRM, artikel 10 EVRM, demonstratierecht, geweld, wegblokkade.

DOI | 10.54195/NTM.26379

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

1 Inleiding

Op 4 november 2025 was het exact 75 jaar geleden dat het EVRM werd ondertekend. Met de oprichting van het EVRM werd, in reactie op de Tweede Wereldoorlog, een Europees mensenrechtenstelsel in het leven geroepen dat individuen beschermt tegen de macht en willekeur van politieke machthebbers.¹ Eén van de mensenrechten die het EVRM beschermt, is het recht op vrijheid van vreedzame vereniging, ook wel het demonstratierecht genoemd. Dit recht is neergelegd in artikel 11 EVRM en vloeit voort uit de vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd in artikel 10 EVRM.

Het bijzondere aan het recht om te demonstreren is dat het demonstratierecht een ankerpunt vormt binnen de reeks aan mensenrechten die zijn neergelegd in het EVRM en die het verdrag beoogt te beschermen. Wij noemen het demonstratierecht een ankerpunt omdat het niet alleen een mensenrecht *an sich* is, maar ook een cruciaal middel voor de waarborging van de andere mensenrechten die in het verdrag zijn opgenomen. Door gebruik te maken van het demonstratie-

■ Mr. T.J. Dekker is docent Vaardigheden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Mr. D.N. Ebinum is Strafrechtadvocaat bij Korvinus Zandt Bruinsma Rafik Advocaten.

1 T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht. De betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest (Staats- en bestuursrecht Wetenschap)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, par. 2.2.1.1.

recht kan men immers gebeurtenissen en maatschappelijke uitdagingen aan de kaak stellen die (dreigen te) schuren met de overige grondrechten in het EVRM. Een gezonde democratie kan dan ook niet bestaan zonder het demonstratierecht. Burgers kunnen door te demonstreren invloed uitoefenen op de politieke macht en maatschappelijke verandering teweegbrengen.² Met het demonstratierecht kunnen dus, kort gezegd, de andere rechten die in het EVRM zijn neergelegd worden beschermd. Het demonstratierecht wordt door het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) dan ook als één van de fundamenteën van de democratische samenleving gezien. Dit brengt met zich dat terughoudend omgegaan moet worden met beperkingen hiervan, zoals strafrechtelijk optreden tegen demonstraties.³ Tegelijkertijd is het demonstratierecht de afgelopen jaren onderwerp van maatschappelijke discussie en is het een veelgehoorde zorg dat het demonstratierecht onder druk staat. Zo signaleerde de Nationale Ombudsman in 2018 dat toenemende regulering en een strenger wordend optreden van de overheid het voor burgers lastiger maken om te demonstreren. Het demonstratierecht delft steeds vaker het onderspit ten opzichte van het belang dat wordt gehecht aan de openbare orde.⁴ Ook Amnesty International levert kritiek op het feit dat demonstraties in toenemende mate worden onderworpen aan (procedurele) regels en voorschriften.⁵ Daarnaast houdt het demonstratierecht ook de gemoederen in de politiek bezig. Er wordt bijvoorbeeld nagedacht over hoe er een scherper onderscheid kan worden gemaakt tussen vreedzame demonstraties enerzijds en anderzijds demonstraties die de openbare orde ernstig verstoren en daarmee strafrechtelijk optreden rechtvaardigen.⁶ Dat de politiek de nadruk legt op het beschermen van de openbare orde door het beperken het demonstratierecht, of door het nemen van extra maatregelen ten aanzien van het demonstratierecht, bleek opnieuw in 2025. Op 19 december van dat jaar bood het demissionaire kabinet een wetsvoorstel ter consultatie aan. Met dit voorstel wordt beoogd een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding te introduceren in de Wet openbare Manifestaties (hierna: WOM). De wetgever wil met dit wetsvoorstel de veiligheidsbeleving van anderen waarborgen. Het gaat daarbij om personen die worden geconfronteerd met demonstranten die gezichtsbedekkende kleding dragen. Daarnaast zou het verbod de essentiële open communicatie bevorderen en wordt hiermee voorkomen dat er een bedreigende sfeer ontstaat die potentieel uitmondt in escalatie. Tegelijkertijd erkent het demissionaire kabinet dat het overgrote deel van demonstraties in Nederland zonder incidenten verloopt.⁷ Dit blijkt ook uit onderzoek. In mei 2025 bleek bijvoorbeeld uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat 97% van de demonstraties

2 *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law* (rapport van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa), Straatsburg: Raad van Europa 2023, p. 53.

3 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 20, met verwijzing naar EHRM 15 november 2007, 26986/03, par 114 (*Galstyan/Armenië*).

4 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* (rapport van de Nationale ombudsman van 14 maart 2018), p.9. Zie voor dit thema ook: N. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NJCM-bulletin* 2023, p. 28-30.

5 *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter* (rapport van Amnesty International van november 2022), p. 5.

6 W. Al Ali, 'Links én rechts: alle partijen vinden dat het demonstratierecht onder druk staat. Maar ze twisten nog over de oorzaak', NRC, 21 januari 2025.

7 Wetsvoorstel Wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties (*Kamerstukken 27674*), p. 2 (MvT).

geen risico vormt voor de openbare orde en veiligheid.⁸ Het demonstratierecht is volgens het EHRM niet absoluut. Op grond van artikel 11 lid 2 EVRM mag dit recht *in beginsel* worden beperkt ter bescherming van de openbare orde of ter voorkoming van strafbare feiten. De vraag of, en in welke mate, het fundamentele demonstratierecht van een burger daadwerkelijk mag worden beperkt door de overheid, hangt in belangrijke mate af van de vraag of het gedrag van de demonstrant tijdens de bijgewoonde demonstratie als 'laakbaar', oftewel als een serieuze verstoring van het 'normale' leven wordt gezien.⁹ Uit onderzoek van Pivaty blijkt echter dat de reikwijdte van het begrip laakbaarheid onduidelijk is en dat (feiten)rechters in Nederland dit begrip in de praktijk dan ook verschillend invullen, met alle gevolgen voor de rechtszekerheid van dien.¹⁰ Gevaarlijker nog is dat deze kennelijke onduidelijkheid kan leiden tot een *chilling effect*. Demonstranten kunnen zich daardoor geremd voelen om te demonstreren omdat zij niet weten hoe hun handelen zal worden ontvangen en of zij mogelijk strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.

Deze bijdrage beoogt meer duidelijkheid te scheppen over het laakbaarheidsbegrip aan de hand van de jurisprudentie van het EHRM. Meer specifiek wordt een antwoord geformuleerd op de volgende onderzoeksvraag: welke gezichtspunten omtrent de grenzen aan het demonstratierecht kunnen worden afgeleid uit de jurisprudentie van het EHRM en wat zeggen deze richtlijnen over de invulling van het begrip laakbaarheid?

Deze bijdrage vormt daarmee een aanvulling op de bestaande literatuur over de (strafrechtelijke) grenzen van het demonstratierecht binnen de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur. Het merendeel van deze literatuur concentreert zich op de grenzen die voortvloeien uit de nationale wet- en regelgeving, zoals de WOM of het Wetboek van Strafrecht. Tot op heden beschrijft de literatuur dan ook voornamelijk het spanningsveld tussen enerzijds de Nederlandse wet- en regelgeving en anderzijds het recht om te demonstreren. Hoewel dit voor de praktijk van belang is, blijft de invulling van het begrip laakbaarheid daarin onderbelicht.¹¹ Deze bijdrage focust zich dus niet op nationale wettelijke kaders zoals de WOM, maar op de meer overkoepelende, wetgevingsoverstijgende invulling van het laakbaarheidsbegrip zoals deze voortvloeit uit de jurisprudentie van het EHRM. De invulling van het begrip laakbaarheid is onzes inziens namelijk een fundamenteel vraagstuk dat van een geheel andere orde is: het ligt een niveau hoger dan de vraag hoe het demonstratierecht zich verhoudt tot Nederlandse wettelijke kaders. Dat het begrip laakbaarheid nadere duiding in de literatuur verdient, blijkt temeer nu er kennelijk onduidelijkheid bestaat over de invulling ervan.

De jurisprudentie van het EHRM waarin artikel 11 EVRM centraal staat, biedt belangrijke aanwijzingen voor het begrip laakbaarheid. Het EHRM heeft immers de taak om uitleg te geven

8 N.J. L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat: Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, Den Haag: WODC, 2025, p. 1, met verwijzing naar: *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van politie bij demonstraties* (Rapport van Inspectie Justitie en Veiligheid), Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2025, p. 95.

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

10 A. Pivaty, 'Het demonstratierecht en het strafrecht: waar ligt uiteindelijk de grens?', *DD* 2025/34, p. 508-510.

11 Zie ter illustratie de volgende artikelen: N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *NTS* 2023/3 (p. 120-131); Swart & Roorda 2023 (*supra* noot 4), p. 28-50; M. van Emmerik, 'Juridische spelregels rond de demonstratievrijheid', in: W. Bernasco e.a., *Demonstraties: in wet en praktijk* (JV 2025/2, afl. 4), p. 11-29; N. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/1088, afl. 16, p. 1314-1321.

aan de betekenis van de rechten die uit het EVRM voortvloeien en dus ook om in zijn jurisprudentie te duiden hoe laakbaarheid moet worden begrepen.¹² De 75-jarige verjaardag van het EVRM vormt een mooi moment om terug te grijpen naar deze uitleggende rol. In deze bijdrage wordt daarom aan de hand van 26 uitspraken van het EHRM een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. In de eerste plaats is een brede selectie gemaakt van arresten van na het jaar 2000 waarin artikel 11 EVRM één van de kernbepalingen vormde, door middel van een zoekslag op 'artikel 11 EVRM' via de filterfunctie van de databank van het EHRM (HUDOC) en aan de hand van het overzicht van relevante arresten in de *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights 2025* (p. 23-24).¹³ Van het jaartalcriterium is afgeweken voor enkele leidende arresten die in de literatuur en in de EHRM-jurisprudentie frequent worden aangehaald in verband met het begrip laakbaarheid. Arresten waarin artikel 11 EVRM niet één van de kernbepalingen vormde, bijvoorbeeld wanneer vijf of meer EVRM-rechten aan de orde werden gesteld, hebben wij achterwege gelaten. Dit heeft geleid tot 46 arresten. Voor deze brede selectie hebben wij een schema opgesteld waarin per arrest in kaart is gebracht wat het inhoudelijk oordeel van het Hof was ten aanzien van de laakbaarheid van het gedrag en wat het thema van de zaak (het type gedraging) was. Dit maakte het mogelijk om verbanden te leggen en arresten te verwijderen waarin de focus primair lag op de vrijheid van vereniging, of waarin laakbaarheid niet centraal stond, bijvoorbeeld omdat de betrokkenheid van de demonstrant bij de laakbare gedraging(en) zelf ter discussie stond. Uiteindelijk resulteerde dit in een selectie van 26 uitspraken die bijdragen aan de vorming en feitelijke invulling van het begrip laakbaarheid.

Op basis van de 26 uitspraken kon een categorisering aangebracht worden, waarbij gedragingen werden ingedeeld in: toegestane gedragingen (niet laakbaar), evident laakbare gedragingen (de bovengrens) en drie categorieën daartussen die het grijze gebied markeren waarin gedragingen aan de orde komen die niet per definitie laakbaar, noch per definitie toelaatbaar zijn. Voordat we op deze categorieën ingaan, wordt eerst het wettelijk kader geschetst en de discussie rondom het begrip laakbaarheid behandeld.

De bijdrage is als volgt ingedeeld. In paragraaf twee bespreken wij allereerst het wettelijk kader van het demonstratierecht, waarbij de focus wordt gelegd op de rol van het laakbaarheidsbegrip binnen de systematiek van artikel 11 EVRM. Paragraaf drie behandelt de definitie van laakbaarheid, alsook de onduidelijkheid die bestaat over de concrete invulling van het begrip. In paragraaf vier zetten we gedragingen uiteen die door het EHRM als normaal demonstratiegedrag worden aangemerkt. In paragraaf vijf komt juist de bovengrens van het spectrum aan de orde: hierin wordt stilgestaan bij geweld en het aanzetten tot geweld als evident laakbaar demonstratiegedrag. Hierna volgen de verschillende categorieën aan gedragingen waarbij het aankomt op de weging van concrete gezichtspunten of bij dit type demonstratiegedrag de grens van laakbaarheid wordt gehaald. Achtereenvolgens zijn dat de wegblokkades (paragraaf zes), gedragingen in en rondom publieke nutsgebouwen (paragraaf zeven) en het dragen van beschermende kleding en/of uitrusting (paragraaf acht). Wij sluiten de bijdrage af met een conclusie.

12 Dat het EHRM belast is met de uitleg van de rechten die uit het EVRM voortvloeien volgt bijvoorbeeld uit: L. Huijbers, 'Procedurale toetsing, het EHRM en rechtseenheid en diversiteit', AA 2018/77, p. 77.

13 Zoals EHRM 26 april 1991, 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*).

2 Wettelijk kader

Het demonstratierecht volgt onder andere uit artikel 11 EVRM, waarin is bepaald dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging.¹⁴ Het recht om te demonstreren is nauw verbonden met het recht op vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM.¹⁵ De bescherming van de eigen mening en het recht om die te uiten ligt namelijk aan de basis van artikel 11 EVRM.¹⁶ Zoals volgt uit de tekst van het artikel zelf, vallen alleen 'vreedzame' demonstraties onder de bescherming van artikel 11 EVRM. Demonstraties worden niet beschermd indien de organisatoren en deelnemers van de demonstratie *violent intentions* hadden, oftewel gewelddadige intenties.¹⁷ Hiervan is sprake indien de organisatoren of deelnemers naar de demonstratie gaan met de intentie om gewelddadige feiten te plegen of (aldaar) op te stoken tot geweld, waarvan de bewijslast op de autoriteiten rust.¹⁸ Deze situatie moet bovendien onderscheiden worden van de situatie waarin een demonstratie is georganiseerd met vreedzame intenties en er tijdens de demonstratie gewelddadige of strafbare feiten worden gepleegd. Het EHRM oordeelt dat een demonstratie zijn bescherming uit hoofde van artikel 11 EVRM niet verliest in het geval van sporadisch geweld of strafbare feiten die gedurende de demonstratie worden gepleegd.¹⁹ Het feit dat er tijdens de demonstratie geweld is gebruikt levert dan ook geen bewijs op dat de demonstraties met gewelddadige intenties is georganiseerd.²⁰ Ook het feit dat er een reëel risico bestond dat de demonstratie uit de hand zou lopen, maakt niet dat de demonstratie de bescherming van artikel 11 EVRM verliest.²¹ Het recht om vreedzaam te demonstreren is echter niet absoluut. Lid 2 van artikel 11 EVRM regelt dat het recht kan worden beperkt, indien de beperking bij wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EVRM hanteert ten aanzien van het demonstratierecht dus een driestaptoets, die inhoudt dat beperkingen op het mensenrecht geoorloofd zijn indien 1) deze beperking is voorzien bij wet, 2) deze beperking een noodzakelijk doel dient en 3) deze beperking noodzakelijk is een democratische samenleving.²² De eerste

14 Het demonstratierecht volgt ook uit andere bronnen, zoals artikel 9 van de Nederlandse Grondwet en is in Nederland verder uitgewerkt in de Wet Openbare Manifestaties. In deze bijdrage staat logischerwijs het demonstratierecht uit artikel 11 EVRM centraal, nu het dit artikel is waaraan het EHRM toetst en de EHRM Jurisprudentie weer de basis vormt voor dit artikel. Het heeft echter ook praktische redenen. Op basis van artikel 120 Gw is het rechters verboden om te toetsen aan de grondwet, terwijl op basis van artikel 94 Gw rechters wel mogen toetsen aan het EVRM. Om die reden vormt artikel 11 doorgaans het toetsingskader in de rechtspraak.

15 M. van Emmerik, 'Juridische spelregels rond de demonstratievrijheid', in: W. Bernasco e.a., *Demonstraties: in wet en praktijk* (JV 2025/2, afl. 4), p. 17.

16 *Guide on article 11 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (Engelse versie), p. 6.

17 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 10 en EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 92 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

18 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 92 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*) en Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 10-11.

19 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 94 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

20 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 11.

21 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 11.

22 Zie hierover meer uitgebreid Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 14-22 en Van Emmerik 2025 (*supra* noot 15), p. 21.

stap houdt in dat er moet worden gekeken of de beperking van het demonstratierecht een basis heeft in de wet, waaronder in principe begrepen de nationale wet- en regelgeving, mits toeganke-lijk en voorzienbaar.²³ De tweede stap ziet op de vraag of de beperking een van de in artikel 11 lid 2 EVRM limitatief opgesomde ‘legitieme doelen’ dient. De strafwetgeving is een voorbeeld van wetgeving die het demonstratierecht kan beperken, mits de beperking de derde stap kan doorstaan.

Niet iedere beperking die is voorzien bij wet en een legitiem doel dient is namelijk toelaatbaar. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid in een democratische samenleving staat centraal of de maatregel noodzakelijk en proportioneel is om het doel te bereiken en of het doel niet met een minder verstrekend middel bereikt kan worden.²⁴ Het EHRM verlangt in dit kader een belangenafweging tussen enerzijds de gerechtvaardigde doelen die met de beperking worden gediend met de beperking en anderzijds het belang van de vrijheid van meningsuiting bij wege van demonstratie.²⁵

Uit het voorgaande blijkt dat strafrechtelijk optreden en dus ook het opleggen van (strafrechtelijke) sancties naar aanleiding van strafbaar gedrag dat is gepleegd tijdens een demonstratie niet altijd geoorloofd is in het licht van artikel 11 EVRM. Het strafrechtelijk optreden moet ook de toets van artikel 11 lid 2 EVRM doorstaan, nu strafrechtelijk optreden (lees: oppakken, vervolgen en/of veroordelen) feitelijk een beperking is van het demonstratierecht.²⁶ In *Kudrevičius e.a./Litouwen* oordeelde het EHRM dat een vreedzame demonstratie in principe niet bedreigd mag worden met strafrechtelijke sancties en in het bijzonder niet met vrijheidsbenemende straffen.²⁷ Dit heeft te maken met het feit dat (ingrijpend) strafrechtelijk optreden naar aanleiding van een demonstratie een *chilling effect* kan hebben.²⁸ Het EHRM benadrukt dat een dergelijk *chilling effect* al kan ontstaan door het uiteendrijven van een demonstratie door de politie en de arrestatie van demonstranten, ook wanneer er geen strafvervolgging plaatsvindt.²⁹ Enige terughoudendheid is gelet hierop dus geboden. Om te beoordelen of het (strafrechtelijk) ingrijpen van de staat in verhouding stond tot het nagestreefde doel, toetst het EHRM onder meer of de demonstrant zich schuldig heeft gemaakt aan een *reprehensible act* (laakbare gedraging). Wanneer het gedrag van de demonstrant als laakbaar wordt aangemerkt, beschikt de staat namelijk over een ruimere beoordelingsmarge om strafrechtelijk op te treden.³⁰ Dit impliceert tegelijkertijd dat het EHRM terughoudend is in zijn toetsing van de proportionaliteit van dit optreden tegen laakbaar gedrag. Daartegenover staat dat zolang de demonstrant zich niet laakbaar heeft gedragen, elke sanctie in beginsel onverenigbaar is met artikel 11 EVRM.³¹ De

23 Van Emmerik 2025 (*supra* noot 15), p. 21 en Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 15-16 en EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 108-110 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*).

24 Van Emmerik 2025 (*supra* noot 15), p. 21.

25 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 17 en EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 142-144 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

26 N. Swart, ‘A man’s house as his castle?’. Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen’, *NJCM-Bulletin* 2025, p. 50.

27 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 146 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

28 Swart 2025 (*supra* noot 26), p. 50 en Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 19-20.

29 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 20.

30 Swart 2025 (*supra* noot 26), p. 50; EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 156 en 175 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

31 EHRM 26 april 1991, 11800/85, par. 53 (*Ezelin/Frankrijk*); EHRM 15 november 2007, 26986/03, par. 115 (*Galstyan/Armenië*).

kwalificatie van het gedrag als *laakbaar* gedrag, is dus cruciaal voor de mate waarin een demonstrant bescherming geniet onder de vrijheid van vergadering en vereniging.

3 Laakbaarheid

Zoals hiervoor is besproken vormt het begrip laakbaarheid binnen de rechtspraak van het EHRM een belangrijk criterium bij de beoordeling van beperkingen op het demonstratierecht. Dit begrip, wat in de volksmond zoveel betekent als afkeurenswaardigheid, is door het EHRM in *Ezelin/Frankrijk* voor het eerst als expliciet criterium neergelegd. Het EHRM oordeelde dat een persoon niet aan een sanctie kan worden onderworpen – zelfs niet aan de lichtere vorm van een disciplinaire straf – wegens deelname aan een betoging die niet is verboden, zolang die persoon zelf geen *reprehensible act*, oftewel een laakbare handeling had verricht.³² Het Hof gaf in deze zaak geen nadere duiding van dit begrip. In de daaropvolgende rechtspraak is het laakbaarheidsbegrip geleidelijk nader ingevuld. Het etiket laakbaarheid werd destijds gereserveerd voor ‘cases of violence or rejection of democratic principles’.³³ In *Kudrevičius e.a./Litouwen* is het laakbaarheidsbegrip geëvolueerd tot een breder en meer uitgewerkt toetsingskader. Het Hof definieert laakbaarheid in deze zaak als: ‘the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, which disruption was more significant than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place.’ (hierna te noemen: ‘de intentionele, ernstige verstoring van de rechten en belangen van anderen’).³⁴ Het Hof geeft hiermee een fundamenteel uitgangspunt weer: laakbaarheid vereist altijd een gedraging die duidelijk uitstijgt boven het niveau van normaal demonstratiegedrag. Dit impliceert dat een zekere mate van hinder, overlast of ongemak inherent is aan een demonstratie. In *Kudrevičius e.a./Litouwen* wordt dan ook niet voor niets benadrukt dat staten terughoudend om moeten gaan met de inperking van het demonstratierecht.³⁵

Hoewel het laakbaarheidsbegrip daarmee op fundamenteel niveau richtinggevend is, blijft zij voor de concrete toepassing ervan erg open en normatief van aard. De abstracte formulering maakt het begrip gevoelig voor uiteenlopende interpretaties. Dit blijkt ook uit de Nederlandse rechtspraak, waarin wordt opgemerkt dat de vraag of en wanneer er sprake is van een laakbare gedraging zich ‘niet in algemene zin laat beantwoorden’.³⁶ In de praktijk geven feitenrechters dan ook een verschillende invulling aan het begrip laakbaarheid. Pivaty illustreerde dit aan de hand van verschillende, in de kern vergelijkbare zaken.³⁷ Eén van die zaken betrof een sit-in in de lobby van het APG-pensioenfonds, gericht tegen de investeringen in de fossiele industrie. De Hoge Raad achtte dit onvoldoende om van laakbaar gedrag te spreken omdat er geen schade was toegebracht. Daarin speelde eveneens een rol dat zowel medewerkers als bezoekers het gebouw konden betreden en verlaten.³⁸ Een vergelijkbare benadering is te zien in een zaak waarin *Extinction Rebellion* ramen en deuren van de Rabobank had beplakt met posters tegen

32 EHRM 26 april 1991, 11800/85, par. 53 (*Ezelin/Frankrijk*).

33 EHRM 2 oktober 2001, 29221/95, 29225/95, par. 97 (*Stankov and the united Macedonian organization ilinden/Bulgaria*).

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

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

36 Zie bijv. HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, r.o. 2.3.7.

37 Pivaty 2025 (*supra* noot 10), p. 508-510.

38 Pivaty 2025 (*supra* noot 10), p. 509; HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, r.o. 2.4.1.

het agrarisch beleid van de bank. Vanwege het ontbreken van een gevaarlijke situatie en het feit dat de posters gemakkelijk te verwijderen waren, oordeelde het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden dat het gedrag niet laakbaar was.³⁹ In andere zaken met vergelijkbare feiten – behoudends enkele nuances – volgden echter tegenovergestelde conclusies. De Rechtbank Midden-Nederland kwalificeerde het beplakken van ramen en deuren van het Rabobankkantoor met posters tegen de fossiele industrie als een schending van het eigendomsrecht, waardoor de inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd was.⁴⁰ Hoewel de posters in deze zaak met behangplaksel werden opgeplakt, terwijl in de zaak van *Extinction Rebellion* afwasbare lijm werd gebruikt, is het niet geheel duidelijk wat hier de andere uitkomst rechtvaardigt.⁴¹ Er wordt in de bewijsoverweging van de rechtbank namelijk niet betrokken dat de posters lastig te verwijderen zouden zijn en/of blijvende schade hebben veroorzaakt.⁴² Ook het gieten van een olieachtige substantie over de trap bij de ingang van het hoofkantoor van Shell werd door de Hoge Raad als laakbaar aangemerkt. Dat de betogers voorbereidingen hadden getroffen om de olieachtige substantie te verwijderen en dat ook is gebleken dat dit opgeruimd kon worden zonder blijvende schade, deed hieraan geen afbreuk. Het feit dat de trap bij de ingang tijdelijk onbruikbaar was, werd doorslaggevend geacht.⁴³

Deze uiteenlopende beslissingen in soortgelijke zaken illustreren dat de grens tussen toelaatbare overlast en laakbaar gedrag nog altijd vaag is. Deze onduidelijkheid raakt uiteindelijk de demonstrant (in spé) het hardst. Concreet betekent het namelijk dat een demonstrant die van plan is om posters op een kantoorpand te plakken vooraf moeilijk kan inschatten of en onder welke omstandigheden dit toelaatbaar is. Het begrip kan daarmee potentieel leiden tot een *chilling effect*: uit vrees voor mogelijke juridische gevolgen zien demonstranten mogelijk af van het demonstreren of passen zij hun acties aanzienlijk aan, waardoor de uitoefening van het demonstratierecht feitelijk wordt beperkt.

Juist tegen deze achtergrond dient – voorafgaand aan de uitwerking van de concrete gezichtspunten in de hiernavolgende paragrafen – het fundamentele uitgangspunt in herinnering te worden gebracht dat demonstraties naar hun aard verstoring mogen zijn. Dit valt niet enkel af te leiden uit *Kudrevičius e.a./Litouwen*, maar wordt eveneens onderstreept door de *Venice Commission*. Die stelt dat een *peaceful assembly* ruim moet worden geïnterpreteerd en gedragingen omvat die schuren, aanstoot geven of tijdelijk de activiteiten van anderen hinderen of verstoren, zolang er geen sprake is van (dreiging met) geweld.⁴⁴ Dit toont wederom aan dat demonstreren vervelend mag zijn, waardoor laakbaar demonstratiegedrag noodzakelijkerwijs verder moet gaan dan enkel dat. Kort en goed: laakbaarheid vergt dat het gedrag uitstijgt boven het verstoringende gedrag dat mag worden verwacht bij demonstraties.

39 Pivaty 2025 (*supra* noot 10), p. 509; Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342, onder de kopjes ‘feiten en omstandigheden’ en ‘toepassing op de onderhavige zaak’.

40 Pivaty 2025 (*supra* noot 10), p. 509-510; Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5241, r.o. 6.3.

41 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342, onder het kopje ‘feiten en omstandigheden’; Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5241, r.o. 4.3.

42 Rb. Midden-Nederland 9 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5241, r.o. 6.3.

43 Pivaty 2025 (*supra* noot 10), p. 509; HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, r.o. 2.4.2.

44 De *Venice Commission* is een onafhankelijk adviesorgaan van de Raad van Europa. De Commissie adviseert lidstaten over wetgeving en mensenrechtenstandaarden. Zie: Venice Commission, *Guidelines on freedom of peaceful assembly* (3de editie), 15 juli 2020, richtlijn 21, p. 15 en 16.

4 Niet-laakbare gedragingen

Om het begrip laakbaarheid concreter te maken, wordt eerst stil gestaan bij gedragingen die het EHRM evident niet als laakbaar aanmerkt. Door deze ondergrens scherp te stellen, wordt duidelijk waar de grens van het toelaatbare ligt en welke ruimte demonstranten in ieder geval toekomt. Het Hof is structureel terughoudend om demonstratiegedrag als laakbaar te kwalificeren. Laakbaarheid is pas aan de orde wanneer er sprake is van een intentionele, ernstige verstoring van de rechten en belangen van anderen. Uit de jurisprudentie van het EHRM zijn diverse voorbeelden van gedragingen af te leiden die weliswaar vervelend kunnen zijn, maar toch onder normaal demonstratiegedrag vallen. Hieruit kunnen grofweg twee duidelijke subcategorieën worden afgeleid: de eerste betreft het niet-naleven van formele regels. De tweede betreft uitingen die als provocerend, obscene en/of vulgair kunnen worden gekarakteriseerd, maar niet aanzetten tot geweld. Daarnaast zijn er gedragingen die het Hof niet als laakbaar kwalificeert, maar die zich niet laten vatten in een eenduidige categorie. In geen van deze gedragingen kan de extra dimensie gelezen worden die maakt dat de grens van het toelaatbare wordt overgeschreden, hetgeen in die zaken veelal samenhangt met het feit dat zij niet gepaard gaan met geweld of dreiging met geweld. De drie categorieën zullen hierna afzonderlijk worden besproken.

4.1 Niet-naleving van formele regels

De eerste categorie betreft het niet-naleven van formele regels. Het EHRM heeft herhaaldelijk duidelijk gemaakt dat het enkel overtreden van formele regels niet volstaat om een gedraging als laakbaar te kwalificeren. Dit blijkt uit zaken waarin demonstranten een politiebevel kregen om een niet-goedgekeurde demonstratie te beëindigen.⁴⁵ In dergelijke zaken valt op dat de nationale autoriteiten het doen voorkomen alsof het overtreden van het politiebevel voorop staat, terwijl hun werkelijke doel is om op te treden tegen het ontbreken van voorafgaande kennisgeving of goedkeuring van de demonstratie. Het Hof doorziet deze formalistische benadering en ziet hierin geen intentionele en ernstige en verstoring van de rechten en belangen van anderen, nu de nationale autoriteiten dit in de onderzochte zaken niet feitelijk hebben aangetoond. Dit komt duidelijk naar voren in *Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*, waarin een jeugdgroep demonstreerde voor de positie van politieke gevangenen, zonder dat zij deze demonstratie hadden aangemeld.⁴⁶ Er was geen enkele aanwijzing dat zij enige vorm van geweld hadden toegepast, gewelddadig overkwamen of een gevaar waren voor de openbare orde.⁴⁷ Hierdoor was het optreden van de politie in wezen gericht op het aan banden leggen van een ongeoorloofde demonstratie. Het EHRM oordeelde dat de handhaving van deze formele regels hier was verworden tot een doel op zich. Dit is niet verenigbaar met het uitgangspunt dat vreedzame demonstraties in beginsel moeten worden beschermd, ook zonder voorafgaande toestemming.⁴⁸

45 EHRM 11 februari 2016, 69234/11, 69252/11, 69335/11, par. 6-15 en par. 78-87 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*); EHRM 6 september 2022, 67200/12, par. 2-36, par. 82-107 (*Bodalev/Rusland*); EHRM 26 november 2024, 49282/19, 50346/19, par. 5-17 en 52-54 (*Kotov/Rusland*).

46 EHRM 11 februari 2016, 69234/11, 69252/11, 69335/11, par. 6-15 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*).

47 EHRM 11 februari 2016, 69234/11, 69252/11, 69335/11, par. 80 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*).

48 EHRM 11 februari 2016, 69234/11, 69252/11, 69335/11, par. 79 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*) met verwijzing naar EHRM 5 december 2006, 74552/01, par. 39 (*Oya Ataman/Turkije*).

Het EHRM trekt deze lijn door in *Kotov/Rusland*. Ook daar werd een demonstrant veroordeeld voor het negeren van een politiebevel tijdens een niet-goedgekeurde demonstratie.⁴⁹ Het Hof benadrukte dat de enkele vaststelling dat Kotov met circa 1500 deelnemers in de buurt van belangrijke overheidsgebouwen demonstreerde tegen politiek beleid, op zichzelf onvoldoende is om een gevaar voor de openbare orde aan te tonen. Nu de nationale autoriteiten het vermeende gevaar voor de openbare orde niet feitelijk hadden onderbouwd, oordeelde het Hof dat de grens van laakbaarheid niet werd gehaald. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het ontbreken van kennisgeving of goedkeuring *an sich* als normaal demonstratiegedrag wordt gezien en dus toelaatbaar is.

4.2 Obsceniteit, vulgariteit en/of provocatie

De tweede categorie ziet op schokkende uitingen gedaan in het kader van een demonstratie. De demonstranten in *Schwabe en M.G./Duitsland* hielden voor een gevangenis banners omhoog met de tekst 'Free all now'. De autoriteiten interpreteerden deze uiting als een oproep tot het (met geweld) bevrijden van de gevangenen. Het Hof oordeelde echter dat de uitspraak neutraal was geformuleerd en dat er geen aanwijzingen bestonden dat hierin een oproep tot geweld besloten lag, waardoor de uiting niet laakbaar was.⁵⁰ Deze zaak veronderstelt dat nationale autoriteiten niet alleen bij het ontbreken van kennisgeving, maar ook bij provocerende uitingen niet te snel over dienen te gaan tot strafrechtelijk optreden. Dit geldt des te meer wanneer een uiting ambigu van aard is. Het enkele gegeven dat een dergelijke uiting, die voor meerdere interpretaties vatbaar is, een ontwrichtend effect op de samenleving *zou kunnen* hebben is onvoldoende. Tenzij nationale autoriteiten aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van een intentionele en ernstige verstoring van de rechten en belangen van anderen, past dit binnen toelaatbaar demonstratiegedrag.

Een soortgelijke les volgt uit de zaak *Ouranio Toxo e.a./Griekenland*. Het ging in deze zaak om een politieke partij die opkwam voor de Macedonische minderheid in Griekenland en bij het hoofdkwartier een vlag ophing waar de naam van de partij niet alleen in het Grieks, maar ook in het Macedonisch op vermeld stond. Deze naam refereerde aan de Macedonische burgeroorlog. Hoewel de gemeenteraadsleden opriepen om hiertegen te protesteren en er in het partijgebouw diverse spullen in de brand zijn gestoken en vernield, werden de partijleden zelf vervolgd wegens het zaaien van verdeeldheid onder de bevolking.⁵¹ Het Hof erkende dat de vlag vijandige gevoelens opriep bij delen van de lokale bevolking en dat dit uiteindelijk tot geweld leidde, maar concludeerde tegelijkertijd dat de tekst op de vlag niet laakbaar was. In een pluriforme, democratische samenleving is het immers onvermijdelijk dat er spanningen ontstaan door politieke uitingen, maar dat betekent niet dat de handeling zelf automatisch laakbaar is.⁵² Niet voor niets wordt in het kader van uitingen in de context van een demonstratie in diverse uitspraken van het EHRM benadrukt dat het schadelijk is voor de democratische rechtsorde als uitingen zonder gewelddadige connotatie de kop in worden gedrukt, hoe schok-

49 EHRM 26 november 2024, 49282/19, 50346/19, par. 5-17 (*Kotov/Rusland*).

50 EHRM 1 december 2011, 8080/08, 8577/08, par. 6-12, par. 115 (*Schwabe and M.G./Duitsland*).

51 EHRM 20 oktober 2005, 74989/01, par. 9-22, par. 39 (*Ouranio Toxo e.a./Griekenland*).

52 EHRM 20 oktober 2005, 74989/01, par. 40-41 (*Ouranio Toxo e.a./Griekenland*).

kend deze uitingen ook zijn.⁵³ Met andere woorden: dat een uiting bij derden woede oproept of zelfs tot gewelddadige reacties leidt, betekent nog niet dat deze uiting als zodanig als laakbaar kan worden aangemerkt. Nationale autoriteiten moeten zich ook niet blindstaren op de ingetreden gevolgen van de uiting. Doorslaggevend is of de demonstrant met zijn handelen heeft beoogd een ernstige verstoring van het leven en de belangen van anderen teweeg te brengen, waarbij betekenis toekomt aan de aard van de gedraging en de intentie van de demonstrant. Het gaat het EHRM immers om 'intentional serious disruption.'

Ook schokkende teksten in de vorm van vulgair taalgebruik vallen niet zonder meer buiten de grens van het toelaatbare. Dit blijkt uit *Peradze/Georgië*, waarin demonstranten tijdens een protest tegen het bouwproject Panorama banners omhooghielden met de tekst 'Panorama, my cock!'.⁵⁴ Hoewel deze uitspraak hoofdzakelijk ingaat op de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en er niet expliciet wordt ingegaan op de vraag of dit vulgaire taalgebruik als laakbaar kan worden beschouwd, kan het antwoord op deze vraag wel impliciet worden afgeleid. Het Hof oordeelde namelijk dat het gebruik van vulgair taalgebruik op zichzelf niet automatisch aanstootgevend is onder artikel 10 EVRM, zolang dit in de context van een openbare demonstratie wordt gebruikt om een kwestie van algemeen belang aan de kaak te stellen.⁵⁵ De demonstranten in kwestie uitten kritiek op een kwestie van algemeen belang – een bouwproject – en de vorm van hun uiting kon bijdragen aan het punt dat zij wilden maken.⁵⁶

Deze hoge drempel voor laakbaar gedrag werkt niet alleen door in de inhoudelijke beoordeling van uitingen, maar ook in de wijze waarop het EHRM de relevante omstandigheden meeweegt. Zo wordt in *Fáber/Hongarije* expliciet stilgestaan bij omstandigheden die juist tegen de aanwezigheid van een 'intentional serious disruption' pleiten. Het tonen van een extreemrechtse vlag – een árpád-streepvlag – als tegendemonstratie bij een antiracisme demonstratie werd niet als laakbaar beschouwd omdat dit niet verder ging dan een zekere mate van provocatie. Het Hof benadrukte dat hiermee niet werd aangetoond dat de demonstratie *intentioneel* werd verstoord.⁵⁷ Als contra-indicaties noemde het Hof: 1) dat de tegendemonstranten zich op geruime afstand van de antiracisedemonstratie bevonden, 2) dat er geen aanwijzingen waren dat de tegendemonstranten voornemens waren zich naar die demonstratie te verplaatsen en 3) dat geen sprake was van bijkomende beledigende of bedreigende gedragingen. Het EHRM koppelde laatstgenoemd punt aan de lijn die eerder in *Ezelin/Frankrijk* is neergelegd: een persoon kan pas onderworpen worden aan een sanctie als die persoon een laakbare gedraging verricht.⁵⁸ Het enkel tonen van een provocerende vlag bereikt die drempel niet.⁵⁹

53 Zie bijvoorbeeld: EHRM 23 oktober 2008, 10877/04, par. 45 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 21 oktober 2010, 4916/07 e.a., par. 80 (*Alekseyev/Rusland*) en EHRM 24 juli 2012, 40721/08, par. 37 (*Fáber/Hongarije*).

54 EHRM 15 december 2022, 5631/16, par. 5-15 (*Peradze e.a./Georgië*).

55 EHRM 15 december 2022, 5631/16, par. 44 (*Peradze e.a./Georgië*).

56 EHRM 15 december 2022, 5631/16, par. 45 (*Peradze e.a./Georgië*).

57 EHRM 24 juli 2012, 40721/08, par. 45 (*Fáber/Hongarije*).

58 EHRM 24 juli 2012, 40721/08, par. 46 (*Fáber/Hongarije*); EHRM 26 april 1991, 11800/85, par. 53 (*Ezelin/Frankrijk*).

59 EHRM 24 juli 2012, 40721/08, par. 47 (*Fáber/Hongarije*).

4.3 Overige gedragingen

Ten slotte zijn er gedragingen die niet in de voorgaande categorieën vallen maar evenmin laakbaar zijn. Allereerst betreft dit het maken van lawaai bij een demonstratie. In *Galstyan/Armenië* werd een demonstrant veroordeeld voor het verstoren van de openbare orde, onder meer vanwege het feit dat hij lawaai heeft gemaakt in de vorm van het roepen van slogans tegen de presidentsverkiezingen.⁶⁰ Het maken van lawaai viel volgens het Hof onder normaal demonstratiegedrag omdat er geen demonstratie voor te stellen is die niet met lawaai gepaard gaat. Het is pas laakbaar als dit gepaard gaat met het oproepen tot geweld.⁶¹ Ten tweede geldt dat een hongerstaking niet laakbaar is, nu deze vorm van demonstreren wederom niet verder gaat dan inherent is aan de normale uitoefening van een openbare demonstratie. Hiermee wordt er immers geen geweld berokkend aan personen of goederen.⁶² Tot slot kan worden gewezen op *Mesut Yildiz e.a./Turkije*, waarin het juist gaat om het niet-handelen.⁶³ De organisatoren van een demonstratie werden verantwoordelijk gehouden voor illegale uitingen van andere demonstranten, ondanks dat zij hier zelf niet aan deelnamen en pogingen deden deze te stoppen.⁶⁴ Het Hof oordeelde dat organisatoren niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor laakbaar gedrag van anderen en dat het niet kon worden gevegd dat organisatoren zich expliciet distantiëerden hiervan. Zolang de organisatoren zelf niet bijdragen, dat wil zeggen: dit aanmoedigen, hier actief aan deelnemen of hiertoe medeplichtig zijn, zijn zij gevrijwaard van enige strafrechtelijke aansprakelijkheid.⁶⁵ Het Hof zet dus een streep door een redenering die raakt aan collectieve aansprakelijkheid. Net zoals zichtbaar bij de eerdere categorieën toont dit wederom aan dat het EHRM kijkt naar individueel handelen, de intentie die hierachter zit en concrete handelingen die maken dat de demonstrant te ver gaat, waarbij redelijk wat gedragingen evident niet laakbaar zijn. Hierna komt het andere uiterste aan bod: een categorie gedragingen die het Hof zonder meer als laakbaar kwalificeert en die daarmee de bovengrens laat zien.

5 De bovengrens van laakbaarheid

Zoals uit paragraaf 4 blijkt, is er een categorie aan gedragingen te onderscheiden waarvan het EHRM in principe oordeelt dat zij geen intentionele en ernstige verstoring vormen van de rechten en belangen van anderen. Het EHRM rekent deze gedragingen dus in principe tot normaal demonstratiegedrag, uitzonderingen daargelaten. Daartegenover staat dat er een categorie aan gedragingen bestaat die het EHRM categorisch als laakbaar aanmerkt en met die reden als de absolute bovengrens van laakbaarheid kan worden gezien. Het betreft geweld tegen personen en het aanzetten daartoe.

Hoewel geweld tegen personen en het aanzetten daartoe eigenlijk een categorie aan laakbare gedragingen betreft, blijkt uit de analyse van de jurisprudentie op dit punt dat het EHRM deze

⁶⁰ EHRM 15 november 2007, 26986/03, par. 18 (*Galstyan/Armenië*).

⁶¹ EHRM 15 november 2007, 26986/03, par. 113 en par. 116-117 (*Galstyan/Armenië*).

⁶² EHRM 10 september 2024, 21286/15 e.a. par. 70-73 (*Dianova e.a./Rusland*).

⁶³ EHRM 18 juli 2017, 8157/10 (*Mesut Yildiz e.a./Turkije*).

⁶⁴ EHRM 18 juli 2017, 8157/10 par. 5-11 en par 29-32 (*Mesut Yildiz e.a./Turkije*).

⁶⁵ EHRM 18 juli 2017, 8157/10 par. 34 (*Mesut Yildiz e.a./Turkije*), met verwijzing naar EHRM 18 juni 2013, 8029/07, par. 83 (*Gün e.a./Turkije*).

gedragingen onttrekt aan een zuivere laakbaarheidstoets. Het EHRM benadrukt in de jurisprudentie steeds en in verschillende bewoordingen dat geweld en het aanzetten daartoe laakbaar en ontoelaatbaar zijn. Het Hof verbindt daaraan steeds de conclusie dat geweld en het aanzetten daartoe ook anders beoordeeld mogen – of moeten – worden dan ander demonstratiegedrag. Uit de jurisprudentie volgt dan ook het beeld dat het EHRM niet beoordeelt óf het (aanzetten tot) geweld laakbaar was, maar dat het Hof steeds stelt dát geweld en het aanzetten daartoe laakbaar zijn. Het Hof laat daarbij in de beantwoording van de vraag of de gedraging laakbaar is weinig ruimte voor de context van het voorval. Toch is de context niet geheel irrelevant. Alhoewel de context niet wordt meegewogen in de beantwoording van de vraag of de gedraging laakbaar is, speelt deze wel een rol bij de vraag of het strafrechtelijke gevolg proportioneel was.

Dat geweld en het aanzetten tot geweld evident als laakbaar kunnen worden beschouwd, houdt verband met het feit dat geweld door het EHRM als antidemocratisch wordt gezien en dat antidemocratische methoden van protesteren volgens het Hof niet toelaatbaar zijn. Dit is niet onnavolgbaar. Het zou tegen de aard en het karakter van demonstraties als democratische middelen indruisen om ondemocratische methoden tijdens demonstraties toe te staan. Dus waar de methode van demonstreren de democratische beginselen in gevaar brengt, trekt het EHRM een streep. Deze streep trekt het EHRM dus in ieder geval wanneer er geweld wordt gebruikt of wordt aangezet tot geweld.

Geweld tegen goederen kan formeel tot de bovengrens worden gerekend omdat het EHRM geen onderscheid maakt tussen geweld tegen personen en goederen. Desondanks blijkt uit de jurisprudentie dat het EHRM minder stellig is ten aanzien van goederen en dat hierbij de context en de specifieke gedragingen wel een rol spelen bij de beoordeling van de laakbaarheid.

5.1 Geweld

Dat het EHRM geweld als bovengrens hanteert is onder andere terug te lezen in de uitspraak *Kudrevičius e.a./Litouwen*. In deze uitspraak oordeelde het Hof dat alle maatregelen die de vrijheid van vergadering en meningsuiting beperken, de democratie geen recht doen of deze zelfs in gevaar kunnen brengen, *behalve* wanneer sprake is van het aanzetten tot geweld of wanneer de democratische beginselen op een andere manier worden verworpen.⁶⁶ Het Hof plaatst situaties waarin wordt aangezet tot geweld of waarin de democratische beginselen door de demonstranten worden verworpen dus lijnrecht tegenover gevallen waarin dat niet gebeurt en waarin dus niet zonder meer strafrechtelijk mag worden opgetreden. In *Giuliani en Gaggio/Italië* en *Oya Ataman/Turkije* spreekt het EHRM zich op een vergelijkbare wijze uit over het gebruik van geweld door demonstranten. Het Hof stelt in deze uitspraken dat het op de weg van nationale autoriteiten ligt om ‘enige mate van tolerantie te laten zien’ tijdens demonstraties, zolang demonstranten zich niet schuldig maken aan geweld. Deze tolerantie is noodzakelijk om te voorkomen dat het demonstratierecht volledig wordt uitgehold.⁶⁷ Indien de demonstranten zich wel schuldig maken aan geweldshandelingen, is een beperking van artikel 11 EVRM daarentegen in principe gerechtvaardigd ter bescherming van de in artikel 11 lid 2 EVRM

66 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 145 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

67 EHRM 24 maart 2011, 23458/02, par. 251 (*Giuliani en Gaggio/Italië*); EHRM 5 december 2006, 74552/01, par. 39 (*Oya Ataman/Turkije*).

genoemde legitieme doelen, namelijk de preventie van strafbare feiten en de bescherming van de rechten van anderen.⁶⁸ Ook hier laat het EHRM weinig ruimte voor twijfel: indien geweld wordt gebruikt, is strafrechtelijk optreden en het beperken van het demonstratierecht dus in de regel gerechtvaardigd. Opnieuw lijkt het EHRM dus een absolute grens te trekken bij geweld.

De manier waarop het EHRM zich in deze uitspraken uitlaat over het gebruik van geweld, is steeds zo stellig dat het EHRM geweld buiten de sleutel van laakbaarheid lijkt te willen plaatsen. Waar andere gedragingen – zoals uit de hiernavolgende paragrafen zal blijken – steeds worden betrokken in een proportionaliteitstoets waarbij het EHRM zoekt naar een doorslaggevende factor zoekt voor de vraag of een gedraging laakbaar is, lijkt een dergelijke afweging bij de categorie van geweld (tegen personen) niet nodig. Het EHRM valt steeds terug op een “ja, tenzij”-redenering door te stellen dat staten tolerant moeten zijn ten aanzien van demonstraties, tenzij er geweld wordt gebruikt. In deze “ja, tenzij”-redenering wordt bovendien telkens betrokken dat demonstraties een groot goed zijn. Deze strenge beoordeling van geweld door het EHRM houdt wellicht verband met het gegeven dat het EHRM geweld op één lijn stelt met antidemocratische gedragingen. In *Kudrevičius e.a./Litouwen* oordeelde het EHRM immers dat het gebruiken van geweld tijdens een demonstratie een manier is waarop de democratische beginselen worden verworpen. De ratio achter deze buitencategorisering van geweld lijkt dan ook te zijn dat het democratische demonstratierecht niet mag worden uitgeoefend met antidemocratische middelen zoals geweld.

5.2 Aanzetten tot geweld

Naast het gebruik van geweld, wordt ook het aanzetten van anderen tot geweld door het EHRM in de hoofdregel als laakbaar bestempeld. In onder andere *Schwabe en M.G./Duitsland* en *Osmani e.a./ de voormalig Joegoslavische republiek Macedonië*, voegt het EHRM toe dat ook het aanzetten tot geweld op zichzelf als laakbaar wordt gezien.⁶⁹ In eerstgenoemde uitspraak stelt het EHRM dat nationale autoriteiten meer beoordelingsruimte hebben om de vrijheid van meningsuiting – die ten grondslag ligt aan het demonstratierecht – te beperken wanneer sprake is van aanzetten tot geweld tegen een individu, een groep of een ambtenaar.⁷⁰ Deze redenering sluit aan bij de redenering van het Hof ten aanzien van daadwerkelijk gebruik van geweld en wekt dus de indruk dat het Hof het aanzetten tot geweld in dezelfde categorie plaatst als het gebruik ervan. Het Hof stelt wederom vast dat staten normaal gesproken weinig ruimte hebben om de vrijheid van meningsuiting te beperken, maar plaatst daar vervolgens tegenover dat deze ruimte toeneemt zodra er is aangezet tot geweld.⁷¹ In *Osmani e.a./het voormalig Joegoslavisch republiek Macedonië* ging het om de vraag of een burgemeester met zijn uitlatingen en gedragingen had aangezet tot het gebruik van (gewapend) geweld tegen de politie. Het gewapende geweld had geleid tot dodelijke slachtoffers, gewonden en materiële schade.⁷² Het Hof benadrukte dat de vrijheid

68 EHRM 24 maart 2011, 23458/02, par. 251 (*Giuliani en Gaggio/Italië*).

69 Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 24.

70 EHRM 1 december 2011, 8080/08 en 8577/08, par. 113 (*Schwabe en M.G./Duitsland*); Council of Europe & European Court of Human Rights 2025 (*supra* noot 16), p. 24.

71 EHRM 1 december 2011, 8080/08 en 8577/08, par. 113 (*Schwabe en M.G./Duitsland*).

72 EHRM 11 oktober 2001, 50841/99, onder A (*Osmani e.a./Voormalig Joegoslavisch Republiek van Macedonië*).

van meningsuiting en vereniging van groot belang is en dat beperkingen hiervan strikt moeten worden getoetst. Tegelijkertijd oordeelde het Hof echter wel dat de inhoud van de uitlatingen moest worden beoordeeld om de vraag te kunnen beantwoorden of de uitlatingen van de burgemeester hadden aangezet tot geweld.⁷³ Uit deze redenering van het Hof volgt de conclusie dat ook aanzetten tot geweld door het EHRM in de regel als laakbaar wordt gezien en dat gedragingen en uitingen die aanzetten tot geweld anders behandeld mogen worden dan reguliere gedragingen en uitingen gedaan in de context van een demonstratie. Het EHRM maakt immers een onderscheid tussen gedragingen die terughoudend getoetst moeten worden enerzijds en gedragingen die aanzetten tot geweld anderzijds.

Het Hof oordeelde uiteindelijk dat de burgemeester een daadwerkelijke rol had gespeeld bij het veroorzaken van het geweld. Op basis hiervan oordeelde het Hof dat de nationale autoriteiten strafrechtelijk mochten optreden tegen de burgemeester in kwestie en dat er voldoende aanleiding was voor een veroordeling.⁷⁴ Hoewel aanzetten tot geweld *an sich* als laakbaar wordt beschouwd en het voor de laakbaarheidstoets niet redengevend is of dit gedrag daadwerkelijk tot geweld leidt, blijkt uit *Osmani e.a./het voormalig Joegoslavisch republiek Macedonië* wel een nuance. De daadwerkelijke consequenties spelen wel een rol in de proportionaliteitstoets.

Het feit dat geweld en het aanzetten daartoe de absolute bovengrens van laakbaarheid vormen is niet vreemd, nu uit de tekst van artikel 11 EVRM volgt dat alleen vreedzame protesten bescherming genieten. Uit het wettelijk kader bleek al dat demonstraties in hun geheel geen bescherming genieten van het EHRM, wanneer de demonstranten aantoonbare gewelddadige intenties hadden. Een trede lager bevindt zich kennelijk de situatie waarin demonstranten geen (bewijsbare) gewelddadige intenties hadden, maar er tijdens de demonstratie zelf dus wel gewelddadige feiten zijn gepleegd. Het Hof ziet dan geen ruimte voor het afkeuren van de gehele demonstratie, door deze buiten de reikwijdte van artikel 11 EVRM te laten vallen. De demonstratie zelf blijft dan dus beschermd. Tegelijkertijd beoordeelt het Hof het gedrag van de individuele geweldplegers wel als laakbaar, waardoor het geweld op een wijze alsnog wordt afgekeurd. Het strafrechtelijk optreden moet in die gevallen wel proportioneel zijn en de specifieke context van het geweld moet dus wel worden meegewogen, zoals uit *Barabano/Rusland* bleek. Wat betreft het aanzetten tot geweld volgt uit *Osmani e.a./het voormalig Joegoslavisch republiek Macedonië* dus ook dat de gevolgen van het handelen van de demonstrant moeten worden overwogen.

5.3 Geweld tegen goederen

Het EHRM spreekt in zijn uitspraken doorgaans over het afkeuren van *violence*, waarin geen onderscheid lijkt te worden gemaakt tussen geweld tegen personen en geweld tegen goederen.⁷⁵ Dit impliceert dat geweld tegen goederen in de regel ook laakbaar is. Het EHRM is echter ten aanzien van geweld tegen goederen genuanceerder: niet iedere gedraging waarbij goederen zijn betrokken is dus per definitie laakbaar. De grens tussen laakbaar en niet-laakbaar geweld tegen

⁷³ EHRM 11 oktober 2001, 50841/99, onder 4c (*Osmani e.a./Voormalig Joegoslavisch Republiek van Macedonië*).

⁷⁴ EHRM 11 oktober 2001, 50841/99, onder 4c (*Osmani e.a./Voormalig Joegoslavisch Republiek van Macedonië*).

⁷⁵ Dit volgt uit de letterlijke bewoordingen die het EHRM gebruikt, die enkel spreekt over *violence*. Zie bijvoorbeeld EHRM 5 december 2006, 74552/01, par. 42 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 24 maart 2011, 23458/02, par. 251 (*Giuliani en Gaggio/Italië*).

goederen is aan de orde in de uitspraak *Genov en Sabrinsk/Bulgarije*. Deze zaak betrof twee personen die een monument voor het hoofdkwartier van een politieke partij met graffiti hadden bespoten in roze en paars. Ook hadden zij hierop een politieke tekst geplaatst.⁷⁶ Het monument werd later schoongemaakt, maar het is niet bekend wie dit deed en hoeveel middelen hiervoor nodig waren.⁷⁷ Het Hof oordeelde dat in het geval van (publieke) monumenten strafrechtelijk optreden in principe gerechtvaardigd is wanneer het monument door de actie verwoest of beschadigd is geraakt.⁷⁸ Wanneer dit niet het geval is, kan die conclusie niet automatisch worden getrokken. In dat geval spelen andere factoren zoals de (sociale) waarde van het monument in kwestie, de waarden en ideeën die het monument vertegenwoordigt, de mate waarin het monument werd vereerd in de gemeenschap, de precieze aard van de ter discussie staande handeling, het idee daarachter en de boodschap die met het handelen gecommuniceerd werd.⁷⁹

In de zaak *Genov en Sabrinska/Bulgarije* was er door de graffiti echter wél schade aan het monument en stelde het Hof zich voor de vraag of de demonstranten het monument *irreversible harm*, oftewel onherstelbare schade, hebben toegebracht.⁸⁰ Hoewel de graffiti het monument visueel aantastte, was er volgens het Hof geen sprake van onherstelbare schade, nu de graffiti het monument zelf niet had beschadigd. Het kon immers volledig schoongemaakt worden en het was bovendien niet bewezen dat daarvoor een significante hoeveelheid middelen aangewend hoefde te worden.⁸¹

Uit deze uitspraak volgt dat het Hof een duidelijk onderscheid maakt tussen (publieke) monumenten en goederen die dat niet zijn en tussen (zonder de aanwending van significante middelen) herstelbare en onherstelbare schade. Bij het onderscheid tussen herstelbare en onherstelbare rol is daarbij belangrijk in hoeverre een significante hoeveelheid middelen moet worden ingezet om de schade ongedaan te maken.

De laakbaarheidsgrens wordt in deze uitspraak bovendien niet gehaald volgens het EHRM. Dat oordeel volgt, omdat volgens het EHRM niet is aangetoond dat er onherstelbare schade is toegebracht aan een publiek moment. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat, wat goederen betreft, dat gedragingen pas laakbaar zijn wanneer zij onherstelbare schade toebrengen aan publieke momenten. Het feit dat vervolging en bestraffing voor het toebrengen aan schade aan niet-monumenten door het Hof minder snel als noodzakelijk in een democratische samenleving wordt gezien, en dus de beschadiging als minder verwerpelijk of laakbaar, volgt uit het feit dat het Hof een bijzondere betekenis toekent aan de beschadiging van monumenten. Het Hof oordeelt in *Genov en Sabrinska* dat bij de beschadiging van monumenten een rol speelt dat zij 1) doorgaans fysiek uniek zijn en een onderdeel uitmaken van het cultureel erfgoed van een samenleving en dat 2) in een democratische rechtsstaat de debatten rondom openbare monumenten worden opgelost via de daarvoor bestemde juridische kanalen en niet via geheime of gewelddadige middelen.⁸² Geconcludeerd kan worden dat bij goederen waarbij voorgaande punten geen rol spelen, de beschadiging ervan minder snel als laakbaar zou kunnen worden gezien.

76 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 13 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

77 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 17 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

78 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 75 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

79 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 76 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

80 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 77-78 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

81 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 78 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

82 EHRM 30 november 2021, 52358/15, par. 75 (*Genov en Sabrinska/Bulgarije*).

Uit de nuances die het Hof maakt ten aanzien van het geweld tegen goederen, in de uitspraak *Genov en Sabrinsk/Rusland*, volgt dat in het geval van geweld tegen goederen de gedragingen dus niet evident laakbaar zijn. Het enkele toepassen van geweld is niet doorslaggevend, maar andere factoren zoals de (on)herstelbaarheid van de schade die is aangericht. *Violence* omvat zuiver gezien dan ook alleen geweld tegen personen, wanneer *violence* als buitencategorie wordt gezien. Geweld tegen goederen bevindt zich een trede lager. Geweld tegen goederen is niet de enige categorie aan gedragingen waarin de laakbaarheid van de handeling niet als vanzelfsprekend wordt gezien door het EHRM. Hierna volgt dan ook de bespreking een drietal andere categorieën aan gedragingen waarbij de laakbaarheid niet evident is en het EHRM de gedragingen bij de beoordeling van de gedragingen laat afhangen van de concrete omstandigheden van de gedraging zelf.

6 Wegblokkades

De eerste categorie waarin deze minder eenduidige beoordeling aan de orde is, betreft de categorie wegblokkades een controversiële categorie. Het blokkeren van snelwegen en/of andere openbare wegen, is in principe een legitieme protestvorm en dus niet per definitie laakbaar.⁸³ Tegelijkertijd geldt dat wegblokkades door het EHRM streng worden getoetst. Het toetsingskader dat wordt toegepast volgt met name uit *Kudrevičius e.a./Litouwen*. Uit dit arrest blijkt dat ook gedragingen die niet gewelddadig zijn of aanzetten tot geweld, onder de noemer van laakbaarheid kunnen vallen. Bij wegblokkades speelt het volgens het EHRM namelijk primair een rol wat de schaal van de wegblokkade is en, als het om een grootschalige wegblokkade gaat, of deze een ernstige aantasting vormt van de rechten en belangen van anderen. In die gevallen staat het recht om te demonstreren op gespannen voet met het idee dat burgers op een normale manier gebruik moeten kunnen maken van de infrastructuur en met de verkeersveiligheid. De schaal wordt beoordeeld aan de hand van verschillende feitelijke gezichtspunten, zoals de feitelijk omvang van de wegblokkade en de eventuele aanwezigheid van bijkomstige, gevaarlijke gedragingen. Uit het toetsingskader kunnen naast de schaal echter ook andere gezichtspunten worden afgeleid, zoals de vraag of er ook minder ingrijpende middelen waren om het doel te bereiken. Deze factoren krijgen echter pas betekenis bij wegblokkades van aanzienlijke omvang en dienen, zoals wordt betoogd, dan ook niet ruimer worden toegepast.

6.1 De schaal van de wegblokkade

Wegblokkades als vorm van protest roepen in de praktijk veel ongenoegen op omdat ze tot verkeerschaos en gevaarlijke situaties kunnen leiden en dit ook geregeld doen. Zo heeft *Extinction Rebellion* de afgelopen jaren regelmatig de A12 geblokkeerd om te protesteren tegen de fossiele

⁸³ Zie onder meer EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 15 november 2007, 26986/03 (*Galstyan/Armenië*); EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 16 januari 2025, 35834/22, par. 102 (*Bodson e.a./België*). Ook het VN-Mensenrechtencomité is hier duidelijk over, zie: VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 37 on Article 21 (Right on Peaceful Assembly)*, par 7.

industrie, waarbij het vaak meerdere uren duurde voordat de weg weer vrij was.⁸⁴ Ook in het kader van de boerenprotesten zijn de snelwegen diverse keren geblokkeerd, zoals in februari 2024. Meerdere snelwegen zijn toen geblokkeerd met tractoren en er zijn ook branden gesticht, wat leidde tot gevaarlijke situaties zoals voertuigbotsingen.⁸⁵

Het verwijt dat demonstranten die de (snel)weg blokkeren wordt gemaakt, is dat zij uit zijn op ernstige ontregeling van het maatschappelijk leven en dat zij daarmee de grenzen van het demonstratierecht overschrijden. Tegelijkertijd is een veelgehoord geluid dat demonstranten op deze manier moeten protesteren om hun politieke boodschap kracht bij te zetten, vooral wanneer andere demonstratievormen niet effectief zijn gebleken. Zo stelden betogers van *Extinction Rebellion* in reactie op de blokkade van de A12 in januari 2025: 'Wanneer de politiek faalt, is burgerlijke ongehoorzaamheid nodig. Daarom blokkeren wij vandaag de A12. De tijd van wachten is voorbij.'⁸⁶ Wegblokkades bevinden zich daarom bij uitstek op het spanningsveld tussen toelaatbaar demonstratiegedrag en laakbaar demonstratiegedrag.

Tegen deze achtergrond is het bij wegblokkades juridisch gezien van wezenlijk belang wat de fysieke omvang van de wegblokkade is en welke gevolgen zij heeft voor het verkeer. Hoe groter de impact immers is, hoe eerder sprake kan zijn van een intentionele en ernstige verstoring van de rechten en belangen van anderen. Dit blijkt uit de rechtspraak van het EHRM. In *Kudrevičius e.a./Litouwen* ging het om een boerenprotest tegen de prijzendaling van landbouwproducten en het uitblijven van toereikende subsidies.⁸⁷ In dat kader werden drie van de belangrijkste snelwegen voor meer dan 48 uur volledig geblokkeerd. Deze blokkades leidden tot langdurige verkeersontstoppingen, die volgens het EHRM aanzienlijke hinder voor goederentransport en particulier verkeer veroorzaakten.⁸⁸ Het Hof kwalificeerde deze acties als een 'opzettelijke en ernstige verstoring' die verder ging dan 'wat gebruikelijk is bij het normale uitoefenen van het recht op vreedzame vergadering' en achtte de daaruit voortvloeiende sancties verenigbaar met artikel 11 EVRM.⁸⁹ Het Hof zocht hierbij aansluiting bij de zaak *Barraco/Frankrijk*. In die zaak werd geoordeeld dat het herhaald volledig blokkeren van één snelweg tijdens een demonstratie die ongeveer vijf uur duurde en circa twee uur verkeershinder veroorzaakte de grenzen van het toelaatbare overschreed, temeer nu Barraco meerdere uren de gelegenheid had gekregen

84 Zo heeft de actiegroep in september 2023 bijna een maand lang elke dag de A12 geblokkeerd totdat er een Kamermotie was ingediend voor de afbouw van fossiele subsidies. Zie: 'XR stopt acties A12, Kamermeerderheid voor motie afbouwen fossiele subsidie', *NOS* 10 oktober 2023 beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2493572-xr-stopt-acties-a12-kamermeerderheid-voor-motie-afbouwen-fossiele-subsidie>. In september 2025 heeft de snelwegblokkade van de A12 ertoe geleid dat de A12 ter hoogte van de Utrechtsebaan uren stilstond en dat er 405 personen zijn gearresteerd. Zie: 'Utrechtsebaan na uren weer berijdbaar na blokkeeractie XR, 402 actievoerders aangehouden', *AD* 13 september 2025 beschikbaar via <https://www.ad.nl/binnenland/utrechtsebaan-na-uren-weer-berijdbaar-na-blokkeeractie-xr-402-actievoerders-aangehouden~abd3e2f8/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

85 S. Queckel, 'Eerste arrestaties na grimmige boerenacties: hulpverleners belaagd én in contact met asbest, politie schaaft op', *AD* 6 februari 2024 beschikbaar via <https://www.gelderlander.nl/binnenland/eerste-arrestaties-na-grimmige-boerenacties-hulpverleners-belaagd-en-in-contact-met-asbest-politie-schaaft-op~a69354df/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

86 'A12 Den Haag weer geopend na blokkade Extinction Rebellion: ruim vijfhonderd actievoerders aangehouden', *De Telegraaf* 5 april 2025 beschikbaar via telegraaf.nl/binnenland/a12-den-haag-weer-geopend-na-blokkade-extinction-rebellion-ruim-vijfhonderd-actievoerders-aangehouden/64079058.html#:~:text=XR%20demonstreerde%20om%20onvrede%20te,hen%20zijn%20inmiddels%20weer%20vrijgelaten.

87 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 13-22 en par. 161-165 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

88 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 169 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

89 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 173-174, par. 183 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

om op deze wijze te demonstreren.⁹⁰ Door deze vergelijking te maken benadrukte het Hof dat de gedragingen in *Kudrevičius e.a./Litouwen* des te meer als laakbaar kunnen worden aangemerkt.⁹¹

In *Bodson e.a./België* krijgt de schaal als gezichtspunt verdere invulling. Daar ging het om een snelwegblokkade die vijf uur duurde en een file van meer dan 400 kilometer veroorzaakte. Ook ging de snelwegblokkade gepaard met het opwerpen en in de brand steken van barricades.⁹² Het Hof benadrukte hier niet enkel de omvang, maar vooral het potentiële gevaar dat uitging van de snelwegblokkade.⁹³ Anders dan in *Kudrevičius e.a./Litouwen* werden de hulpdiensten belemmerd: er waren geen rijstroken beschikbaar voor ambulances.⁹⁴ Daarbij komt dat er rookvorming ontstond door de brandstichting.⁹⁵ Uit eerdere jurisprudentie van het EHRM valt bovendien af te leiden dat bij de beoordeling van de schaal ook meespeelt of er sprake is van een *volledige* of slechts een *gedeeltelijke* blokkade en in hoeverre de demonstranten de gelegenheid hebben gehad om hun standpunt kenbaar te maken. In *Barraco/Frankrijk* stelde het Hof vast dat het herhaald *volledig* blokkeren van één snelweg tijdens een protest van ongeveer vijf uur verder ging dan wat normaal is bij een demonstratie. Daarbij werd meegewogen dat de demonstranten gedurende meerdere uren hun boodschap konden overbrengen voordat de autoriteiten ingrepen.⁹⁶ Ook in een zaak waar een brug in Hongarije werd geblokkeerd, met ernstige verkeersontstopping in heel Boedapest tot gevolg, werd het volledige karakter van die blokkade vooropgesteld. Wederom werd meegewogen dat er een zekere mate van tolerantie vanuit de autoriteiten ging: pas na meerdere uren gingen zij over tot ontbinding van de demonstratie.⁹⁷

Uit deze rechtspraak volgt aldus dat de schaal van een wegblokkade wordt bepaald door een samenstel van factoren: 1) de fysieke omvang van de wegblokkade en de omvang van de hieruit voortvloeiende impact op het verkeer, 2) de aanwezigheid van bijkomende, gevaarlijke gedragingen, 3) het volledige of gedeeltelijke karakter van de wegblokkade en 4) de vraag of de demonstranten reeds voldoende gelegenheid hebben gehad om hun punt te maken. Wanneer een wegblokkade volledig is, meer dan vijf uur duurt, er honderden kilometers aan files zijn veroorzaakt, er daarnaast voorwerpen in de brand zijn gestoken en hulpdiensten er niet langs kunnen omdat de vluchtstrook is geblokkeerd, lijkt het gezien de hiervoor genoemde rechtspraak alleszins evident dat dit de stempel 'laakbaar' krijgt. Wat de precieze ondergrens is, is echter lastig te bepalen door het casuïstische karakter van de jurisprudentie. Het komt telkens aan op een feitelijke belangenafweging op basis van de hiervoor besproken factoren. Het EHRM geeft de relevante feiten van de wegblokkade bovendien niet altijd expliciet weer. Zo is in *Barraco/Frankrijk* onduidelijk hoe vaak de weg volledig werd geblokkeerd, hoe lang dit duurde en waar

90 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 172 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 5 maart 2009, 31684/05, par 47 (*Barraco/Frankrijk*).

91 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 173 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 5 maart 2009, 31684/05, par 47 (*Barraco/Frankrijk*).

92 EHRM 16 januari 2025, 35834/22, par. 6 (*Bodson e.a./België*).

93 EHRM 16 januari 2025, 35834/22, par. 97-114 (*Bodson e.a./België*).

94 EHRM 16 januari 2015, 35834/22, par. 98, 103-106, par. 112 (*Bodson e.a./België*).

95 EHRM 16 januari 2015, 35834/22, par. 31 (*Bodson e.a./België*).

96 EHRM 5 maart 2009, 31684/05, par. 5-17 en par. 47 (*Barraco/Frankrijk*) met verwijzing naar EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05, par. 43 (*Eva Molnár/Hongarije*).

97 EHRM 15 december 2015, 41479/10, par. 40-41 (*Budaházy/Hongarije*).

de verkeershinder precies uit bestond.⁹⁸ Desondanks kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat laakbaarheid niet te snel aangenomen dient te worden bij een relatief beperkte wegblokkade. Denk bijvoorbeeld aan een wegblokkade die ‘slechts’ enkele uren duurt en een gedeeltelijk karakter heeft, waarbij de file lokaal is en niet veel langer duurt dan de blokkade zelf en er geen escalatie-elementen aanwezig zijn zoals brandstichting. In dat soort gevallen is de schaal naar ons inziens onvoldoende om te concluderen dat sprake is van een ernstige verstoring van het leven van anderen, hoewel het evenwel zeer vervelend is voor mensen die erdoor worden getroffen. Een uitzondering is als de wegblokkade zelf een excessieve omvang heeft, zoals in *Kudrevičius e.a./Litouwen*. Daar werden drie snelwegen langdurig geblokkeerd, waardoor de verkeershinder en de files meer dan 48 uur aanhielden. In een dergelijk geval zijn de overige factoren niet noodzakelijk om tot de conclusie te komen dat er sprake is van laakbaar handelen.

6.2 Het gebrek aan voorafgaande kennisgeving

Uit *Kudrevičius e.a./Litouwen* blijkt dat het gebrek aan voorafgaande kennisgeving een aanvullend gezichtspunt kan vormen bij de beoordeling van laakbaarheid wanneer er sprake is van een grootschalige wegblokkade. Het Hof merkte op dat Kudrevičius en de andere verzoekers geen melding hadden gemaakt van het verplaatsen van het boerenprotest van de aangewezen plekken naar de snelwegen. Bovendien beruste deze onaangekondigde verplaatsing volgens het EHRM niet op een dringende politieke noodzaak.⁹⁹ De ontevredenheid was immers verbonden aan aanhoudend politiek beleid dat al voor de vergunningverlening van de demonstratie bekend was. De ontevredenheid was dus niet terug te voeren op een plotselinge actie van de overheid.¹⁰⁰ Omdat de fysieke omvang van de blokkade en de hieruit voortvloeiende impact op het verkeer in *Kudrevičius e.a./Litouwen* extreem was, droeg het ontbreken van voorafgaande kennisgeving bij aan het verwijtbare karakter van de handeling. Juist omdat de actievoerders bereid waren om de weg te blokkeren totdat er politieke veranderingen in zouden treden, was het voor hen voorzienbaar dat dit tot ernstige verkeershinder zou leiden. In dat verband wordt hen impliciet verweten dat zij de autoriteiten niet vooraf op de hoogte hebben gesteld van hun plannen. De autoriteiten hadden hierdoor niet de mogelijkheid om te anticiperen op de grootschalige wegblokkade. Met andere woorden, dit gezichtspunt heeft pas betekenis in relatie tot de schaal van de wegblokkade. Hoe groter de schaal, hoe relevanter het wordt dat de demonstranten geen voorafgaande kennisgeving hebben geboden. Dat dit verzuim slechts een aanvullende rol heeft als er sprake is van een grootschalige wegblokkade, sluit bovendien aan bij het uitgangspunt dat de handhaving van formele regels geen doel op zich mag zijn.¹⁰¹ Wanneer sprake is van

98 EHRM 5 maart 2009, 31684/05, (*Barraco/Frankrijk*).

99 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 166 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*). In eerdere jurisprudentie leidde de aanwezigheid van zo’n politieke noodzaak in het voordeel van de verzoeker, zij het dat er in die zaak enkel was nagelaten om kennis te geven van de demonstratie en er verder geen strafbare feiten werden gepleegd. Zie: EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 152 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*) met verwijzing naar EHRM 17 juli 2007, 25691/04, par. 36 (*Bukta e.a./Hongarije*).

100 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 166 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

101 EHRM 11 februari 2016, 69234/11, 69252/11, 69335/11, par. 79 (*Ibrahimov e.a./Azerbeidzjan*) met verwijzing naar EHRM 5 december 2006, 74552/01, par. 39 (*Oya Ataman/Turkije*).

een kleinschalige wegblokkade, zou de nadruk op het ontbreken van voorafgaande kennisgeving er namelijk toe leiden dat de handhaving van die formele regels wél een zelfstandig doel wordt. Als de wegblokkade van geringe omvang is dan kunnen er immers geen ernstige gevolgen voor het leven van anderen worden aangenomen. In de Nederlandse rechtspraak moet dan ook niet te veel gewicht worden gehangen aan het gebrek aan voorafgaande kennisgeving.

6.3 Subsidiariteit

Opvallend is dat het EHRM in het kader van wegblokkades in een aantal zaken expliciet benadrukt dat er ook andere, minder ingrijpende en legale middelen beschikbaar waren (zoals het procederen bij de bestuursrechter) om het doel van de demonstratie te bereiken.¹⁰² Dit veronderstelt dat een demonstrant pas over mag gaan tot een grootschalige wegblokkade wanneer alle minder ingrijpende middelen zijn benut. Dit is een sterk normatief gezichtspunt dat niet terug lijkt te komen bij andere categorieën. Het belang van eventuele alternatieve opties lijkt wederom pas relevant te zijn in relatie tot de schaal van de wegblokkade. Van alle onderzochte zaken, inclusief de daarin aangehaalde jurisprudentie, komen alternatieve opties uitsluitend aan de orde in *Kudrevičius e.a./Litouwen* en *Bodson e.a./België*, waarin grootschalige wegblokkades centraal stonden. In *Bodson e.a./België*, waarbij een file van 400 kilometer werd veroorzaakt, oordeelde het Hof als volgt:

‘Het Hof moet de belangrijke en soms zeer ernstige gevolgen van een totale blokkade van een grote snelweg voor andere, niet-betrokken personen niet uit het oog verliezen, met name met betrekking tot de door het Verdrag gegarandeerde rechten, aangezien deze gevolgen verder gaan dan het ongemak dat elk openbare demonstratie kan veroorzaken (...).’¹⁰³

Daarmee krijgt het laakbaarheidsbegrip een bredere maatschappelijke dimensie omdat de nadruk komt te liggen op het effect van dat handelen op de samenleving in zijn geheel, waaronder dus ook het belang om zonder al te veel hinder gebruik te kunnen maken van het verkeer valt.¹⁰⁴

Vanwege deze bredere, maatschappelijke dimensie is het begrijpelijk dat in de rechtspraak bij wegblokkades aandacht wordt geschonken aan de gevolgen voor medeburgers. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de subsidiariteit een zelfstandige, normatieve rol gaat spelen bij kleinere wegblokkades of – als dit verder wordt doorgetrokken – bij andere demonstratievormen. Een toenemende aandacht voor de alternatieven die de demonstrant zou hebben is immers moeilijk te verenigen met het uitgangspunt dat een wegblokkade een legitieme protestvorm is.¹⁰⁵ Bovendien ligt hierin de veronderstelling besloten dat minder ingrijpende middelen daad-

102 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 168 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); EHRM 16 januari 2015, 35834/22, par. 102 (*Bodson e.a./België*).

103 EHRM 16 januari 2015, 35834/22, par. 105 (*Bodson e.a./België*).

104 Zie: M. Mishra, ‘Legitimate’ Protest in European Human Rights Law: A Critical Reconstruction’, *Cambridge Law Review* 2022/2, p. 34-37. Hiermee lijkt afgestapt te worden van de laakbaarheidstoets in EHRM 26 april 1991, 11800/85, par. 53 (*Ezelin/Frankrijk*). Hier benadrukte het Hof dat artikel 11 EVRM pas kan worden beperkt wanneer een individu een laakbare gedraging pleegt, waarbij de focus ligt op de handeling zelf. In *Kudrevičius e.a./Litouwen* lijkt de nadruk echter meer te liggen op het effect van dat handelen op de samenleving in zijn geheel.

105 VN-Mensenrechtencomité, *General Comment No. 37 on Article 21 (Right on Peaceful Assembly)*, par 7.

werkelijk effectief zouden zijn geweest, terwijl juist het uitblijven van effectiviteit vaak als reden wordt aangevoerd voor de opschaling naar een wegblokkade.¹⁰⁶ Het subsidiariteitsvereiste kan naar onze mening daarom slechts meewegen als context bij grootschalige wegblokkades – en dus niet als een zelfstandige en zwaarwegende factor.

6.4 Doelbewuste verkeersontstopping of slechts een neveneffect?

In het toetsingskader komt ook de vraag aan de orde of de verkeersontstopping doelbewust werd veroorzaakt, dan wel of dit slechts een neveneffect van de demonstratie was. In *Kudrevičius e.a./Litouwen* protesteerden boeren tegen het landbouwbeleid in Litouwen en oordeelde het EHRM dat de hevige gevolgen voor het verkeer voorzienbaar waren voor de demonstranten. Die voorzienbare verkeersontstoppingen werden bewust ingezet om druk uit te oefenen op de overheid. Door de snelwegen op te gaan, hoopten de demonstranten dat de overheid akkoord zou gaan met de landbouwsubsidies. Dat de demonstranten beoogden verkeershinder te veroorzaken en dat dit dus een doel op zich was, blijkt volgens het Hof uit het feit dat zij de wegblokkade direct beëindigden nadat zij succes hadden geboekt in de onderhandelingen.¹⁰⁷ Het Hof redeneerde dat in die omstandigheden geen sprake was van een onbedoeld neveneffect van een demonstratie, hetgeen nog wel binnen de grenzen van het toelaatbare zou vallen.¹⁰⁸ Evenals het ontbreken van voorafgaande kennisgeving en het subsidiariteitsvereiste, krijgt ook dit gezichtspunt pas betekenis wanneer de wegblokkade van een aanzienlijke schaal is. Zo komt dit in *Bodson e.a./België* tot uitdrukking door middel van de stevige bewoording dat het ging om het kwaadwillend, ernstig verstoren van het verkeer.¹⁰⁹ Die conclusie vloeide rechtstreeks voort uit het feit dat de snelwegblokkade vijf uur duurde, circa 400 kilometer file veroorzaakte en dat noodhulpdiensten werden belemmerd. Wanneer een blokkade daarentegen kort duurt en geen ingrijpende impact heeft op het wegverkeer, zal het feit dat de demonstrant wel een hevige impact voor ogen had niet redengevend zijn.

Bij dit gezichtspunt kunnen evenwel kanttekeningen worden geplaatst. Door het veroorzaken van verkeersontstoppingen als een zelfstandig doel te kwalificeren, lijkt het EHRM dit te ontkoppelen van het achterliggende politieke doel. Daarmee wekt het Hof de indruk dat het beogen van een grootschalige wegblokkade niet langer slechts een middel is om een politiek doel te bereiken, maar een zelfstandig en problematisch na te streven doel. Deze benadering kan echter ook anders worden begrepen. Het feit dat de wegblokkade in *Kudrevičius e.a./Litouwen* wordt ingezet om landbouwsubsidies af te dwingen en de overheid hiertoe ook daadwerkelijk overging na 48 uur aan wegblokkade, toont bijvoorbeeld juist aan dat het veroorzaken van een grote verkeersontstopping sterk verbonden en dienstig is aan het politieke doel. In die zin is het veroorzaken van verkeershinder niet los te zien van het politieke doel, maar daaraan ondergeschikt.

Nu dit gezichtspunt – net als het gebrek aan voorafgaande kennisgeving en subsidiariteit – geen zelfstandige norm lijkt te vormen en dus slechts context biedt bij grootschalige demonstra-

106 A.L.J.J. Hendrix & T.J. Scholten, 'Ongehoorzaam, doch rechtsgetrouw', in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof.mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, par. 5.1.

107 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 13-22 en par. 170 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

108 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, par. 13-22 en par. 171 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

109 EHRM 16 januari 2015, 35834/22, par. 31 en 98 (*Bodson e.a./België*).

ties, lijkt dit kritiekpunt wellicht wat theoretisch. Ten aanzien van wegblokkades valt echter op dat het EHRM normatieve opvattingen als deze betreft in de noodzakelijkheidstoets, wat suggereert dat het EHRM in zijn algemeenheid erg kritisch is op deze protestvorm. De noodzakelijkheidstoets ziet dan niet enkel op de ernstige gevolgen voor het leven van anderen, maar raakt ook aan de vraag of een wegblokkade *an sich* een legitieme protestvorm is.¹¹⁰ Het EHRM zou deze spanning kunnen vermijden door in de noodzakelijkheidstoets uitsluitend in te gaan op de feiten en omstandigheden die maken dat een specifieke wegblokkade verdergaat dan wat bij een demonstratie in redelijkheid mag worden verwacht. De nadruk dient daarbij te liggen op de schaal en concrete impact van de wegblokkade (zie paragraaf 6.1.) en dus op feitelijke aspecten en niet op de afkeuring van zaken die inherent zijn aan wegblokkades als vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid.¹¹¹ Het laakbaarheidsbegrip is met *Kudrevičius e.a./ Litouwen* reeds verruimd in die zin dat laakbaarheid niet pas aan de orde is als er sprake is van gewelddadig handelen. Indien in de noodzakelijkheidstoets daarnaast ook normatieve waardeoordelen over deze protestvorm worden betrokken, bestaat het risico dat dit onbedoeld doorwerkt in de nationale feitenrechtspraak, nog voordat de schaal en de gevolgen van de wegblokkade zijn vastgesteld. De Nederlandse feitenrechtspraak dient hiervoor waakzaam te zijn en, voor zover de doelbewustheid van het handelen wordt meegewogen, dit uitsluitend te doen bij evidente excessen. Hieronder verstaan wij wegblokkades waarin de ernst van de gevolgen voor derden zodanig is dat handhavend optreden zwaarder moet wegen dan het onbestraft laten van de demonstratie, bijvoorbeeld wanneer er gevaarzettend wordt gehandeld of als de wegblokkade dagen duurt. Daarbij dient steeds in het achterhoofd gehouden te worden dat een wegblokkade een legitieme protestvorm is en dus evenzogoed bescherming verdient onder artikel 11 EVRM. Te veel schaven aan dat idee kan negatief uitpakken voor het laakbaarheidsbegrip, in die zin dat het laakbaarheidsbegrip daarmee potentieel wordt verruimd tot een abstract moreel oordeel.

7 Essentiële diensten en overheidstaken

Een volgende categorie aan gedragingen waarover het EHRM zich geregeld uitspreekt is de bestorming en/of blokkade van gebouwen waarin essentiële publieke diensten worden uitgevoerd, zoals ziekenhuizen en gerechtsgebouwen en overheidsgebouwen. Deze gebouwen worden in het vervolg van deze bijdrage tezamen aangeduid als publieke nutsgebouwen.

De analyse van de jurisprudentie van het EHRM over deze categorie aan gedragingen is opvallend. Het Hof is in deze jurisprudentie namelijk veel concreter over de invulling van het begrip laakbaarheid en geeft concrete aanwijzingen voor welke gedragingen niet laakbaar zijn en welke gedragingen de laakbaarheidsgrens wel halen.

Het Hof schetst daarbij twee algemene uitgangspunten. Ten eerste dienen gedragingen op de openbare weg altijd terughoudend te worden beoordeeld omdat er rekening mee moet worden

¹¹⁰ De afkeuring van burgerlijke ongehoorzaamheid lijkt ook in de Nederlandse feitenrechtspraak betrokken te worden in de proportionaliteitstoets, zij het dat dit afgeleid wordt uit zaken waarin lokaalvredebreuk aan de orde is. Zie Hendrix & Scholten 2025 (*supra* noot 107), par. 5.2 met verwijzing naar Hof 's-Hertogenbosch 13 mei 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1888 en Hof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359, m.nt. B. Arentz.

¹¹¹ Dat wegblokkades een vorm zijn van burgerlijke ongehoorzaamheid blijkt ook uit Hendrix & Scholten 2025 (*supra* noot 107), par. 5.2.

gehouden dat gedragingen op de openbare weg altijd enige mate van hinder, overlast en ongemak mogen veroorzaken. Het Hof refereert hiermee naar zijn algemene opvatting over normaal demonstratiegedrag, welke niet als laakbaar kan worden aangemerkt. Ten tweede vult het Hof in dat laakbaarheid aan de orde is wanneer de gedragingen binnen of buiten publieke nutsgebouwen ertoe leiden dat de normale taakuitoefening van deze gebouwen wordt verstoord, in die zin dat de publieke dienst niet meer geleverd kan worden of de taak niet meer kan worden uitgeoefend. Het Hof formuleert hier dus heel concreet wat er moet gebeuren voordat een gedraging binnen of buiten een publieknutsgebouw als laakbaar kan worden gekwalificeerd. Voor zover de normale taakuitoefening van de publieke nutsgebouwen niet wordt verstoord, kan het gedrag hooguit dus als hinderlijk worden bestempeld, hetgeen te verwachten is bij demonstraties en onder normaal demonstratiegedrag valt.

Daarbij volgt uit de concrete uitspraken dat deze laakbaarheidsgrens eerder wordt gehaald bij gedragingen die zich binnenin publieke nutsgebouwen afspelen dan bij gedragingen die buiten plaatsvinden.

7.1 Blokkades

In een tweetal geanalyseerde uitspraken spreekt het EHRM zich uit over de blokkades van publieke nutsgebouwen, waarmee wordt bedoeld dat de demonstranten zich ophielden voor of in de buurt van de gebouwen. In *Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*, stond een groep demonstranten centraal die zich had opgehouden voor de ingang van een ziekenhuis, daar een persconferentie gaf en bevelen van de politie om weg te gaan negeerde.¹¹² Het Hof overwoog daartoe dat de demonstranten zich hadden verzameld buiten de door de autoriteiten toegelaten plekken met de intentie om te demonstreren over een kwestie van algemeen belang. Het Hof overweegt daarbij dat de demonstranten vreedzaam hadden gedemonstreerd en dat zij de toegang tot het ziekenhuis niet hadden verhinderd. De demonstranten hadden steeds bezoekers toegelaten tot het ziekenhuis.¹¹³

Het Hof oordeelde dat de vervolging en beboeting van deze demonstranten een inbreuk vormde op artikel 11 EVRM.¹¹⁴ Het Hof oordeelde in algemene zin dat een demonstratie op een publieke plek, ofwel de openbare weg, altijd enige mate van hinder aan het normale leven veroorzaakt en dat dit in de regel ook moet worden getolereerd.¹¹⁵ De redenering van het Hof dat demonstraties op de openbare weg enige mate van hinder moeten kunnen veroorzaken, maakte dat moest worden bekeken of er iets anders was dat de gedraging laakbaar maakte. Het Hof overwoog in het voordeel van de demonstranten dat de demonstratie vreedzaam – dus zonder geweld – was verlopen en dat de toegang tot het ziekenhuis niet was verhinderd. Dat het EHRM het gebruik van geweld als laakbaar ziet, was reeds bekend. Opvallender is dat het EHRM tijd besteed aan het feit dat de demonstranten de ingang van het ziekenhuis niet volledig hadden geblokkeerd en dat bezoekers nog steeds in staat waren geweest naar binnen

¹¹² EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 7-9, 11 en 44 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

¹¹³ EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 43 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

¹¹⁴ EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 49 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

¹¹⁵ EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 45 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

en buiten te kunnen.¹¹⁶ Door dit gegeven te betrekken in de vraag of de gedraging laakbaar is geweest, hint het EHRM er dus op dat het blokkeren van de toegang tot een publiek nutsgebouw zoals een ziekenhuis dus potentieel laakbaar is.

In *Bumbes/Roemenië* zag het Hof echter zo weinig concrete dreiging voor het functioneren van het overheidsgebouw in de buurt waarvan de demonstratie plaatsvond, dat het weer volstond met verwijzing naar de algemene regels over demonstraties in de openbare ruimte. In deze zaak werd een groep van vier demonstranten beboet door de politie omdat de groep zichzelf had vastgeketend aan de slagboom van de parkeerplaats van een overheidsgebouw, waardoor de toegang tot deze parkeerplaats was geblokkeerd.¹¹⁷ Tijdens hun demonstratie hielden zij protestborden in de lucht. Het feit dat de demonstranten op een openbare plek protesteerden, maar zo snel van de plek zijn verwijderd dat zij bijna geen tijd hadden gehad om hun meningen te uiten en vervolgens gearresteerd en beboet waren, maakt dat Het Hof zich genoodzaakt voelt om de uitgangspunten van artikel 11 EVRM en het belang daarvan nogmaals op te sommen.¹¹⁸ Het Hof benadrukt daarbij dat het handhaven van de formele regels rondom demonstraties, zoals de plicht de demonstratie vooraf aan te melden, geen doel op zich mag worden.¹¹⁹ De autoriteiten hadden zich te veel vastgehouden aan deze formele regels, terwijl bekeken had moeten worden of de demonstranten met hun handelen daadwerkelijk voor enige verstoring hadden gezorgd. Dat was niet was gebeurd, waardoor ook niet was aangetoond dat er sprake was van laakbaarheid.¹²⁰ Hoewel het Hof verschillende factoren de revue doet passeren, zoals de locatie van de demonstratie en de vraag of de demonstranten voldoende tijd was geboden om hun punt te maken, valt het Hof dus uiteindelijk vooral over het feit dat niet was aangetoond of de demonstranten daadwerkelijk voor enige opschudding of verstoring hadden gezorgd.

Het EHRM herhaalt in laatstgenoemde twee uitspraken zijn algemene standpunt dat gedragingen op de openbare weg altijd enige verstoring kunnen verzorgen en dat zij pas laakbaar zijn op het moment dat er verder wordt gegaan dan bij een normale demonstratie op de openbare weg kan worden verwacht. In *Bumbes/Roemenië* ziet het Hof vervolgens geen omstandigheden die de demonstratie op de openbare weg laakbaar konden maken. Het enkele weigeren te voldoen aan de bevelen van de politie, was hiervoor in ieder geval niet voldoende. Dit is een herhaling van het al gekende feit dat het niet naleven van formele regels onvoldoende is voor het afkappen van een demonstratie. In *Yilmaz Yildiz e.a./Turkije* doet het Hof echter een opzet om te formuleren wat ten aanzien van demonstraties op de openbare weg rondom publieke nutsgebouwen wel als laakbaar kan gelden. In deze zaak oordeelde het Hof onder andere dat laakbaarheid niet aan de orde was, omdat de demonstranten in deze zaak de bezoekers de toegang tot het ziekenhuis niet hadden verhinderd. Hierin ligt besloten dat het blokkeren van de ingang van een ziekenhuis, potentieel wel laakbaar is. De normale taakuitoefening van publieke nutsgebouwen als criterium bestond al ten aanzien van bestormingen en bezettingen, oftewel gedragingen die binnen publieke nutsgebouwen plaatsvonden.

116 EHRM 14 oktober 2014, 4524/06, par. 43 (*Yilmaz Yildiz e.a./Turkije*).

117 EHRM 3 mei 2022, 18079/15, par. 8 (*Bumbes/Roemenië*).

118 EHRM 3 mei 2022, 18079/15, par. 93 (*Bumbes/Roemenië*).

119 EHRM 3 mei 2022, 18079/15, par. 94 (*Bumbes/Roemenië*).

120 EHRM 3 mei 2022, 18079/15, par. 96-97 (*Bumbes/Roemenië*).

7.2 Bezettingen en bestormingen

In de zaak *Ekrem Can e.a./Turkije* beoordeelde het EHRM de bezetting van een gerechtsgebouw. Een groep van 23 personen, waaronder de verzoekers, was een gerechtsgebouw binnengegaan en had zichzelf opgesloten in een gang door metalen kasten voor de deuren te schuiven. In deze gang bevonden zich de griffie, verschillende verhoorkamers en rechtszalen.¹²¹ Ten tijde van de bezetting waren daar bovendien meerdere burgers en rechtbankmedewerkers aanwezig.¹²² De demonstranten schreeuwden leuzen, hingen een spandoek uit een raam op de gang en gooiden via dit raam verschillende pamfletten naar buiten.¹²³ De bezetting duurde ongeveer een uur, totdat de politie binnen kon dringen en een einde kon maken aan het protest. Het gedrag van de demonstranten had er toen al voor gezorgd dat verschillende zittingen die gepland stonden niet door konden gaan.¹²⁴ Het Hof concludeerde dat het politieoptreden noodzakelijk was. Het oordeelde dat de manier waarop de demonstranten hun demonstratie vormgaven niet alleen de openbare veiligheid verstoorde en een risico vormde voor de bescherming van de rechten en belangen van anderen die zich in het gerechtsgebouw bevonden, maar ook een essentiële publieke dienst – oftewel de ‘ordelijke rechtsbedeling’ had verstoord.¹²⁵ Hoewel het Hof de gedragingen niet expliciet als laakbaar kwalificeerde, kan er wel uit de overwegingen worden afgeleid dat het gedrag als zodanig moet worden beschouwd. De ernstige verstoring van de ordelijke rechtsbedeling rechtvaardigt volgens het Hof dezelfde conclusie als die bij laakbare gedragingen wordt getrokken: het normale werd verstoord op een wijze die verdergaat dan wat gebruikelijk is bij demonstraties.¹²⁶ Dit komt overeen met de kerndefinitie van laakbaarheid. In het geval de essentiële dienstlevering wordt verstoord, komt aan staten een ruimere beoordelingsmarge toe om te beoordelen of zij strafrechtelijk moeten ingrijpen.¹²⁷ Hoewel het Hof meerdere factoren meeweegt, lijkt de ernst van de verstoring van de essentiële publieke dienst doorslaggevend voor het oordeel dat dit gedrag laakbaar is.

In *Taranenko/Rusland* oordeelt het EHRM op een soortgelijke wijze over de bezetting van een overheidsgebouw. Deze uitspraak draaide om de bezetting van de receptiehal van het presidentiële regeringsgebouw, waarbij een groep demonstranten zich had opgesloten in een kantoor in deze hal.¹²⁸ Het Hof overwoog dat het gebouw weliswaar open was voor publiek, maar dat de demonstranten de toegangsprocedure niet hadden nageleefd. Zij passeerden namelijk de beveiliging, schreven zich niet in bij de receptie en wachtten niet in de rij om hun petitie in te dienen. In plaats daarvan hadden de demonstranten het gebouw bestormd, een bewaker aan de kant geduwd en waren zij over meubilair heen gesprongen, waarna zij zich op hadden gesloten in het lege kantoor.¹²⁹ Het Hof oordeelde dat deze bestorming – mede gelet op de grote hoeveelheid demonstranten – de medewerkers en bezoekers van het gebouw vrees had

121 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 5 (*Ekrem Can/Turkije*).

122 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 5 (*Ekrem Can/Turkije*).

123 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 6 (*Ekrem Can/Turkije*).

124 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 1, par. 82 (*Ekrem Can/Turkije*).

125 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 90 (*Ekrem Can/Turkije*).

126 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 91 (*Ekrem Can/Turkije*).

127 EHRM 8 maart 2022, 10613/10, par. 91 (*Ekrem Can/Turkije*).

128 EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 6 (*Taranenko/Rusland*).

129 EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 79 (*Taranenko/Rusland*).

kunnen aanjagen en het functioneren van het overheidsgebouw had kunnen verstoren.¹³⁰ Het Hof zag hierin de rechtvaardiging voor het daaropvolgende politieoptreden. Hoewel het Hof dus ook meeweegt dat de medewerkers en overige bezoekers angst werd aangejaagd, speelde opnieuw een rol dat de normale taakuitoefening van het overheidsgebouw (potentieel) werd verstoord.

Dat een bezetting of bestorming niet laakbaar is indien het leveren van de essentiële dienst of de normale taakuitoefening van de overheid niet wordt verstoord, wordt zichtbaar in de uitspraak *Kári Orrason e.a./IJsland*. In deze uitspraak ging het om een groep demonstranten die de lobby van het IJslandse parlamentsgebouw binnenging tijdens een demonstratie en na sluitingstijd van het gebouw weigerden te vertrekken.¹³¹ De demonstranten werden uiteindelijk met de harde hand uit het parlamentsgebouw verwijderd.¹³² Het Hof oordeelde in niet mis te verstane bewoordingen dat de demonstranten in kwestie zich niet schuldig hadden gemaakt aan enig laakbaar gedrag en dat zij geen gedrag hadden vertoond dat intentioneel en ernstig de rechten en belangen van anderen had verstoord, hoewel het Hof om anderen redenen toch tot de conclusie kwam dat artikel 11 EVRM niet was geschonden.¹³³ De uitkomsten in de zaken *Ekrem Can/Turkije* en *Taranenko/Rusland* enerzijds en *Kári Orrason e.a./IJsland* anderzijds, lopen uiteen. Dit terwijl in al deze zaken een essentieel publiek gebouw of een overheidsgebouw werd bezet. Het verschil kan mogelijk worden verklaard door het feit dat in laatstgenoemde zaak de normale taakuitoefening van het parlement niet in het gedrang was gekomen. Er was enkel hinder veroorzaakt voor de medewerkers van het parlamentsgebouw.¹³⁴ Wat ook meegespeeld kan hebben is dat er, in tegenstelling tot het geval in *Taranenko/Rusland*, niet zozeer sprake was van een bestorming, maar enkel van een bezetting. In *Taranenko/Rusland* besteedt het Hof namelijk expliciet aandacht aan de manier waarop de demonstranten het gebouw betraden en lijkt de laakbaarheid van hun handelen vooral hierin te liggen. Het Hof overwoog immers dat het bestormen van het gebouw, het passeren van de veiligheidscontroles, het wegduwen van de beveiligers en het zich niet aanmelden bij de receptie of aandienen van hun initiatief vrees bij andere bezoekers kon aanjagen en de normale taakuitoefening van het gebouw kon verstoren. Het Hof lijkt meer coulance te tonen ten aanzien van bezettingen, dan ten aanzien van bestormingen. Het ligt in de rede om aan te nemen dat dit komt omdat bestormingen sneller de normale taakuitoefening of de levering van een essentiële dienst belemmeren, of vrees kunnen aanjagen bij reguliere bezoekers. Een bestorming die deze gevolgen niet heeft, is dan ook niet laakbaar.

Uit de voorgaande drie uitspraken volgt duidelijk dat het EHRM ten aanzien van publieke nutsgebouwen kijkt naar de vraag of de normale taakuitoefening of dienstverlening van het gebouw is verstoord of niet. Steeds worden de gedragingen laakbaar geacht wanneer zij de normale taakuitoefening verstoren of de serieuze potentie hadden om de normale taakuitoefening te verstoren. Het EHRM geeft door de introductie van de normale taakuitoefening als criterium een hele concrete en objectieve invulling aan het begrip laakbaarheid.

Uit de tegenstelling tussen enerzijds *Ekrem Can/Turkije* en *Taranenko/Rusland* en *Kári Orrason e.a./IJsland* anderzijds kan echter ook worden afgeleid dat de laakbaarheid van de gedragingen

130 EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 79 (*Taranenko/Rusland*).

131 EHRM 27 mei 2025, 29791/21 e.a., par. 5-7 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

132 EHRM 27 mei 2025, 29791/21 e.a., par. 7 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

133 EHRM 27 mei 2025, 29791/21 e.a., par. 57 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

134 EHRM 27 mei 2025, 29791/21 e.a., par. 57 (*Kári Orrason e.a./IJsland*).

niet ligt in het feit dat het overheidsgebouw of de dienst is getroffen, maar in het gegeven dat de dienst niet leverbaar is of de taak niet uitvoerbaar wordt. In alle drie de zaken werd immers een publiek nutsgebouw getroffen, maar niet in alle drie deze zaken kwam het Hof tot de conclusie dat er laakbaar was gehandeld. De kern van het verwijt dat het Hof maakt aan de demonstranten in de twee eerstgenoemde zaken is dat de normale taakuitoefening werd verstoord. Wat daar laakbaar aan is, is het gegeven dat andere burgers daardoor geen gebruik meer kunnen maken van deze dienst. Laakbaarheid betreft immers de intentionele, ernstige verstoring van de rechten en belangen van anderen. Waar het belang enkel het (on)gemak is van de medewerkers van een overheidsgebouw of de bezetting van een overheidsgebouw neemt het EHRM geen laakbaarheid aan. Voor een bestorming of bezetting van een overheidsgebouw of een gebouw voor publieke dienstverlening geldt dus dat de laakbaarheid ontstaat wanneer de taak of dienst wordt verstoord, waardoor anderen geen gebruik meer kunnen maken van die taak of dienst. Deze laatste conclusie onderschrijft ook opnieuw waarom gedragingen die zich buiten publieke nutsgebouwen en op de openbare wegen, ofwel blokkades, minder snel laakbaar zijn dan gedragingen die erbinnen plaatsvinden, zoals bestormingen en bezettingen. Wanneer demonstranten buiten staan, is de kans dat de belangen van anderen worden geraakt kleiner dan in het geval de demonstranten zich binnen bevinden tussen de overige aanwezigen. Wanneer demonstranten buiten blijven is er immers meer mogelijkheid en gelegenheid om de taakuitoefening van het gebouw of dienstverlening op zijn normale beloop te laten

8 Beschermende kleding en uitrusting

De laatste categorie van gedragingen die af te leiden is uit de onderzochte rechtspraak van het EHRM, betreft het gebruik van beschermende kleding en uitrusting. Deze categorie is beduidend kleiner dan wegblokkades of de bestorming of blokkade van gebouwen, maar is niettemin noemenswaardig. Het demissionair kabinet wil bovendien een verbod invoeren op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties, waardoor dit onderwerp ook uiterst actueel is.¹³⁵ Kijkend naar de rechtspraak van het EHRM kunnen in dit verband twee gezichtspunten worden onderscheiden. Ten eerste is van belang of van de kleding of beschermende uitrusting, objectief gezien, een agressie-uitlokkend effect uitgaat. Ten tweede speelt de vraag of de kleding of beschermende uitrusting wordt ingezet met de intentie om de identiteit van de demonstrant te verhullen.

8.1 Agressie-uitlokkende werking

In de recente uitspraak *Russ/Duitsland* staat de vraag centraal of het dragen van een zelfgemaakt plastic vizier tijdens een demonstratie als laakbaar kan worden aangemerkt. Het betrof een eenvoudig geconstrueerd vizier, bestaande uit een stukje plexiglas dat de demonstrant met een

¹³⁵ 'Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties', rijksoverheid.nl, 19 december 2025 beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/19/verbod-op-gezichtsbedekkende-kleding-bij-demonstraties>; Wetsvoorstel Wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties (*Kamerstukken II* 27674).

rubberen band om zijn hoofd had gebonden.¹³⁶ De Duitse rechter veroordeelde de demonstrant voor het dragen van een beschermend wapen, hetgeen strafbaar is onder Duits recht.¹³⁷ Het EHRM oordeelde echter dat deze veroordeling in strijd was met artikel 11 EVRM. Doorslaggevend was dat het gerechtshof geenszins had aangetoond dat het vizier een agressie-stimulerend effect had, waarmee een gevaar voor de openbare veiligheid zou zijn ontstaan. Het enkele feit dat de demonstratie als geheel was geëscaleerd tot geweld, achtte het Hof daartoe onvoldoende.¹³⁸ Hieruit volgt dat beschermende uitrusting slechts als laakbaar kan worden aangemerkt wanneer uit concrete kenmerken blijkt dat de demonstrant uit is op geweld of op het uitlokken hiervan. Bij een eenvoudig zelfgemaakt vizier dat met een rubber bandje om het hoofd van de demonstrant is gebonden ligt een dergelijke conclusie minder voor de hand dan bij professionele beschermingsmiddelen, zoals schilden, martial-artsuitrusting, stalen helmen of gasmaskers.¹³⁹ Nationale rechters dienen bij eenvoudige constructies een indringende, kritische beoordeling te maken, iets wat in *Russ/Duitsland* niet voldoende is gebeurd.¹⁴⁰ De constructie van de uitrusting is dus van belang voor de mate waarin het EHRM een kritische beoordeling verwacht. Hoewel het Hof in deze zaak expliciet spreekt over ‘protective weapons’ en dus over beschermende uitrusting, laat de redenering zich, naar het ons voorkomt, ook goed vertalen naar kledingstukken die in de context van een demonstratie een vergelijkbare functie of uitstraling hebben. Bepaalde kleding kan immers ook de vraag oproepen of daarvan een agressiestimulerend effect gaat, bijvoorbeeld wanneer demonstranten gekleed zijn in zwarte motorpakken.

Tegelijkertijd biedt de rechtspraak tot op heden slechts beperkt houvast voor de vraag welke concrete kenmerken doorslaggevend zijn bij de vaststelling dat een demonstrant bij deze protestvorm geweld zal gebruiken of daartoe wil aanzetten. Dit is deels te verklaren doordat *Russ/Duitsland* een unieke zaak betreft, in die zin dat het ontbreken van gewelddadige, verbale uitingen ertoe leidt dat de aandacht volledig uitgaat naar de uitrusting als bron voor mogelijk geweld. Voor demonstranten is deze onduidelijkheid niettemin problematisch. Zij kunnen immers niet ten alle tijden voorzien welke betekenis anderen toedichten aan hun uitrusting. Daarom dient de agressie-uitlokkende werking terughoudend te worden toegepast. Een te ruime uitleg brengt het risico met zich mee dat subjectieve overwegingen doorslaggevend worden geacht, terwijl het juist moet gaan om een feitelijke beoordeling. Ook zou hierbij aansluiting gevonden kunnen worden bij de wijze waarop het EHRM omgaat met shockerende uitingen die ambigu van aard zijn. Zoals in paragraaf 4.2. aan de orde is gesteld, is het enkele gegeven dat een uiting een ontwrichtend effect op de samenleving *zou kunnen* hebben onvoldoende. Naar analogie kan worden betoogd dat het feit dat een derde aanstoot *zou kunnen* nemen aan een bepaalde beschermende uitrusting, eveneens onvoldoende is.

136 EHRM 20 mei 2025, 44241/20, par 6 (*Russ/Duitsland*).

137 EHRM 20 mei 2025, 44241/20, par 10 (*Russ/Duitsland*).

138 EHRM 20 mei 2025, 44241/20, par. 52, 53 en 56 (*Russ/Duitsland*).

139 EHRM 20 mei 2025, 44241/20, par. 53 (*Russ/Duitsland*).

140 EHRM 20 mei 2025, 44241/20, par. 53 (*Russ/Duitsland*).

8.2 Kenbaarheid

Ibragimova/Rusland bespreekt een ander aspect van deze categorie: het bedekken van het gezicht. Het Hof maakt duidelijk dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding op zichzelf niet laakbaar is zolang de demonstrant zich niet onttrekt aan identificatie. Het enkele feit dat iemand een bivakmuts draagt, zoals in *Ibragimova/Rusland* aan de orde was, rechtvaardigt dus geen sanctie. In de zaak zelf droeg Ibragimova een gebreide groene bivakmuts tijdens een vreedzame demonstratie tegen de veroordeling van de punkgroep Pussy Riot.¹⁴¹ Het Hof oordeelde dat artikel 11 EVRM was geschonden, met als voornaamste reden dat zij haar identiteit kenbaar had gemaakt aan een journalist en dat er verder niet was gebleken dat zij op enig moment had geweigerd haar identiteit kenbaar te maken.¹⁴² Daarbij komt dat de nationale rechter geen rekenschap heeft gegeven van het feit dat de groene bivakmuts verband hield met de reden van de demonstratie.¹⁴³ Dit impliceert dat kleding die duidelijk verband houdt met het protest minder aanleiding geeft om te veronderstellen dat de demonstrant diens identiteit wil verhullen. Voorts betreft het EHRM dat de demonstratie volledig vreedzaam was verlopen en dat er geen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bestond in Rusland.¹⁴⁴

Voor de feitenrechter biedt dit arrest een concreet aanknopingspunt: bij gezichtsbedekkende kleding moet de nadruk liggen op objectieve aanwijzingen dat iemand diens identiteit wil verhullen en gaat het dus niet om het dragen van een gezichtsbedekkend kleding *an sich*. Als een demonstrant een bivakmuts, balaclava, sjaal of een ander verhullend kledingstuk draagt maar vervolgens openheid geeft over wie diegene is, dan is er in lijn met deze uitspraak niets aan de hand. Ook deze redenering kan breder worden toegepast: beschermende uitrusting, zoals een harnas, kan eveneens gebruikt worden om de identiteit te verhullen, maar alleen als er concrete aanwijzingen zijn dat dat de bedoeling was. In de Nederlandse context is dit een relevant punt, omdat het eerder besproken wetsvoorstel van het demissionair kabinet momenteel een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties voorstelt. Net zoals bij beschermende kleding en uitrusting die potentieel ingezet kan worden om geweld uit te lokken, moet bij beschermende kleding en uitrusting die potentieel ingezet kan worden om de identiteit te verhullen dus goed gekeken worden naar de context waarin dit gebeurt. Wanneer het onduidelijk is of genoemde intentie erachter zit en/of er contra-indicaties voor het tegendeel zijn, dan wordt de drempel van laakbaarheid niet gehaald.

9 Conclusie

In de uitspraak *Ezelin/Frankrijk* introduceerde het EHRM het laakbaarheidsbegrip, zonder dit nader te definiëren. Dit terwijl er sindsdien veel opgehangen wordt aan dit begrip, namelijk

141 EHRM 30 augustus 2025, 68537/13, par. 5-7 (*Ibragimova/Rusland*).

142 EHRM 30 augustus 2022, 68537/13, par. 36 (*Ibragimova/Rusland*).

143 EHRM 30 augustus 2022, 68537/13, par. 33 (*Ibragimova/Rusland*). Een simpele zoekslag op de punkband Pussy Riot laat zien dat deze band bekend staat om de kleurrijke bivakmutsen die zij dragen. Zie: 'Last-Minute Halloween Costume Idea: Don a Balaclava for Pussy Riot', amnestyusa, 29 oktober 2012 beschikbaar via <https://www.amnestyusa.org/blog/last-minute-halloween-costume-idea-don-a-balaclava-for-pussy-riot/>.

144 EHRM 30 augustus 2022, 68537/13, par. 34 en 36 (*Ibragimova/Rusland*).

niets minder dan de ruimte die staten hebben om (strafrechtelijk) op te treden tegen demonstratiegedrag. Pas in 2015, in de uitspraak *Kudrevičius e.a./Litouwen*, definieerde het EHRM expliciet wat laakbaarheid inhoudt. Volgens deze definitie ziet laakbaarheid op gedragingen die een intentionele en ernstige verstoring vormen van de rechten en belangen van anderen. Deze definitie is echter open en normatief van aard, waardoor zij op zichzelf onvoldoende houvast biedt voor de beoordeling van concrete gedragingen. In de jurisprudentie van het EHRM heeft het laakbaarheidsbegrip verder moeten uitdijen: sinds *Kudrevičius e.a./Litouwen* wordt in de jurisprudentie van het EHRM verder invulling gegeven aan het begrip. Nu het EHRM zeer casuïstisch te werk gaat en de laakbaarheid van de gedraging altijd wordt betrokken in een proportionaliteitstoets, kunnen er op basis hiervan geen absolute uitspraken gedaan over wat het EHRM wel en niet toelaatbaar acht tijdens demonstraties. Voor de feitenrechter is het, vooral in de schemergebieden waarin het moeilijk is om te bepalen wat net wel en wat niet het toelaatbaar is, dan ook geen eenvoudige opgave om het concrete demonstratiegedrag te staven aan die jurisprudentie.

Een fundamenteel uitgangspunt bij de beoordeling van laakbaarheid dat in ieder geval enige houvast biedt, is dat het moet gaan om gedragingen die op enige manier uitstijgen boven het niveau van normaal demonstratiegedrag. Demonstraties veroorzaken naar hun aard altijd enige vorm hinder, overlast of ongemak. Dit wrijvende karakter is inherent aan hun doel: burgers hoorbaar maken op de momenten dat burgers zich via de 'normale' politieke wegen niet gehoord voelen. Dit vormt de ondergrens: gedragingen die tot op zekere hoogte vervelend zijn en zodoende binnen de grenzen van normaal demonstratiegedrag blijven. Om te bepalen of een gedraging laakbaar is, moet dan ook steeds worden afgevraagd wat het is aan de gedraging dat het potentieel excessief hinderlijk, overlastgevend of ongemakkelijk wordt. De analyse van verschillende type demonstratiegedragingen die in dit onderzoek uiteen zijn gezet, biedt daarvoor een scala aan gezichtspunten die meer duidelijkheid geven over de invulling van dit begrip.

Voordat deze gezichtspunten per type gedraging worden uitgewerkt, is het overzichtelijk om de uiterste grenzen van dit begrip in kaart te brengen. De gedragingen in het grijze gebied kunnen vervolgens telkens worden gerelateerd aan deze uiterste grenzen. Een duidelijke trend in de jurisprudentie is dan ook dat het EHRM een ondergrens hanteert van gedragingen die normaal en in beginsel toelaatbaar zijn, en een bovengrens van gedragingen die evident laakbaar zijn.

Het EHRM kwalificeert diverse gedragingen als normaal demonstratiegedrag. Hieronder valt in ieder geval het niet voldoen aan formele regels, zoals het niet naleven van de kennisgevingsplicht. Ook het doen van schokkende of vulgaire uitspraken tijdens demonstraties, lawaai maken, hongerstakingen en het gedogen van gedragingen van (te ver gaande) acties van andere demonstranten zijn in de regel normaal demonstratiegedrag. De belangrijke rol die het demonstratierecht in de democratische rechtsstaat vervult, maakt ook dat het noodzakelijk is dat het een en ander mag gebeuren tijdens een demonstratie zonder dat daar enige consequentie aan wordt verbonden. Dat deze gedragingen als normaal demonstratiegedrag worden gezien, maakt echter niet dat het ondenkbaar is dat zij onder bepaalde omstandigheden laakbaar zijn. Geluidsoverlast kan zo heftig en veelomvattend zijn dat hierdoor de laakbaarheidsgrens wel wordt gehaald. Onzes inziens dient echter voorzichtig te worden omgegaan met de verheffing van deze gedraging van normaal naar laakbaar demonstratiegedrag.

Bij de bovengrens horen gedragingen die evident laakbaar zijn. Dit betreft het gebruik van geweld tegen personen en het aanzetten tot geweld tegen personen. Dat dit de bovengrens vormt

is niet vreemd, nu geweld en het aanzetten daartoe tot aan *Kudrevičius e.a./Litouwen* de enige gedragingen waren die als laakbaar werden bestempeld. Het EHRM plaatst van meet af aan geweld en het aanzetten daartoe lijnrecht tegenover gedrag dat gedoogd moet worden. Ook wordt in dat verband telkens benadrukt dat enige tolerantie ten aanzien van demonstraties noodzakelijk is en dat staten niet zomaar mogen optreden, behoudens wanneer er geweld wordt gebruikt of daartoe wordt aangezet. Het EHRM stelt geweld en het aanzetten daartoe gelijk aan antidemocratische gedragingen en ziet hiervoor geen ruimte tijdens demonstraties. Dit is begrijpelijk omdat geweld tijdens een demonstratie in strijd is met de democratische beginselen die het recht op demonstratie juist probeert te beschermen. Geweld en het aanzetten daartoe zijn daarom evident laakbaar. Dit is bovendien in overeenstemming met het gegeven dat enkel vreedzame demonstraties onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM vallen en dat demonstraties dus niet met gewelddadige intenties mogen worden georganiseerd. Demonstraties die met vreedzame intenties worden georganiseerd, maar toch uitlopen op geweld, vallen onder de bescherming van artikel 11 EVRM. Tegen dit geweld kan dan via de weg van laakbaarheid worden opgetreden. Ten aanzien van de (individuele) geweldplegers kan namelijk worden geoordeeld dat zij laakbaar hebben gehandeld en dat hún individuele demonstratierecht (tot op zekere hoogte) mocht worden beperkt.

Het EHRM maakt in haar woordkeuze van *violence* geen onderscheid tussen geweld tegen personen en tegen goederen, wat impliceert dat geweld tegen goederen op dezelfde manier beoordeeld moet worden. Uit de jurisprudentie blijkt echter een genuanceerder beeld. Het EHRM maakt een onderscheid tussen (relatief gemakkelijk) herstelbare schade en onherstelbare schade, waarbij alleen het veroorzaken van onherstelbare schade als laakbaar wordt beschouwd. Daarnaast hanteert het EHRM is ook strengere beoordeling van gedragingen gericht tegen monumenten dan tegen niet-monumenten. Hierbij speelt het argument dat de laakbaarheid van de vernieling van een monument mede voortvloeit uit het feit dat het een *publiek* goed betreft. Het is echter onduidelijk of het EHRM hiermee bedoelt dat enkel het toebrengen van onherstelbare schade aan publieke monumenten laakbaar is. Samen genomen wijzen deze gezichtspunten erop dat onherstelbaar geweld tegen publieke monumenten doorgaans als laakbaar wordt beschouwd, terwijl herstelbaar geweld tegen monumenten en onherstelbaar geweld tegen niet-monumenten niet automatisch laakbaar zijn.

Nu de onder- en bovengrens zijn vastgesteld, kan per categorie worden gekeken wat dat 'extra stapje' is dat een gedraging laakbaar maakt. Uit de selectie aan arresten kunnen drie belangrijke categorieën worden onderscheiden: 1) gedragingen in en rondom publieke nutsgebouwen, 2) het dragen van beschermende kleding en/of uitrusting en 3) wegblokkades.

Ten aanzien van 1) gedragingen in en rondom publieke nutsgebouwen lijkt het EHRM een specifiek criterium te hanteren dan het zuivere laakbaarheids criterium (ofwel: het intentioneel en ernstig verstoren van de rechten en belangen van anderen). Voor deze categorie geldt dat de demonstratie de normale taakuitoefening van het publieke nutsgebouw niet mag verstoren. Een gedraging kan dus als laakbaar worden beschouwd als hierdoor de normale taakuitoefening of de verleende dienst wel wordt verstoord. Hoewel dit criterium aansluit op het algemene criterium dat gedragingen het normale leven niet mogen verstoren, legt het EHRM bij deze categorie dus duidelijker uit wanneer de gedragingen het normale leven verstoren en dus laakbaar zijn. Louter hinderlijke gedragingen bij een publiek nutsgebouw zoals een overheidsgebouw of een ziekenhuis zijn niet laakbaar en de gedragingen worden pas laakbaar wanneer zij ervoor zorgen dat de overheid haar taken niet meer kan uitvoeren of dat een ziekenhuis geen

zorg kan verlenen. De kern van het verwijt ligt hier, naar het ons voorkomt, niet in het onvermogen van de instantie om haar taak uit te voeren, maar in de beperking voor andere burgers om er gebruik van te maken. Het blokkeren van een ziekenhuis is niet vervelend omdat het ziekenhuis geen zorg kan verlenen, maar omdat mensen geen zorg kunnen ontvangen. Deze lezing strookt in ieder geval beter bij de gedachte dat laakbaarheid ziet op de verstoring van het leven van anderen.

Het EHRM komt ten aanzien van gedragingen die buiten publieke nutsgebouwen plaatsvinden minder snel tot de conclusie dat er sprake is van laakbaar gedrag. Deze gedragingen vinden plaats op de openbare weg, waar volgens het EHRM hinder, overlast en ongemak tot op zekere hoogte moeten worden verwacht. Dat betekent evenwel niet dat laakbaarheid is uitgesloten. Ook in deze gevallen kan het gedrag laakbaar zijn, maar daarvoor is nodig dat het gedrag buiten de verstoring van de normale taakuitoefening binnen veroorzaakt. Het is echter makkelijk om te voorkomen dat gedragingen buiten invloed hebben op hetgeen er binnen gebeurt, mits de demonstranten de toegang tot het gebouw niet volledig versperren. Gedragingen op de openbare weg rondom publieke nutsgebouwen zijn daarom minder snel laakbaar, tenzij zij alsnog tot gevolg hebben dat de normale taakuitoefening wordt verhinderd.

Ten aanzien van (2) het dragen van beschermende wapens en uitrusting kan uit een tweetal uitspraken een tweetal criteria worden afgeleid: de gedragen beschermende kleding en/of uitrusting mogen niet van dien aard zijn dat daarmee agressie wordt uitgelokt, en zij mogen niet worden gedragen met de intentie om de identiteit van de demonstranten te verhullen.

De laatste en meest controversiële categorie aan gedragingen betreft (3) de wegblokkades. Ten aanzien van wegblokkades hanteert het EHRM de normale toets dat de wegblokkade niet intentioneel en ernstig het leven en de belangen van anderen mag verstoren. Opvallend is echter dat het EHRM in de daadwerkelijke beoordeling van wegblokkades ook verschillende normatieve factoren betreft. Het EHRM beoordeelt naast de schaal van de wegblokkade – waaronder ook het eventuele gevaarzettende karakter valt – of de blokkade doelbewust is veroorzaakt dan wel enkel een neveneffect was van een andere gedraging. Ook hecht het EHRM waarde aan de vraag of er minder vergaande alternatieven voorhanden waren en of de formele regels, zoals de kennisgevingsplicht, zijn nageleefd. Deze benadering vormt een zorgwekkende ontwikkeling in de jurisprudentie van het EHRM, die niet zonder meer door de Nederlandse feitenrechtspraak zou moeten worden gevolgd. Het risico bestaat namelijk dat ook lichtere wegblokkades het label laakbaar krijgen, doordat de laakbaarheid wordt aangenomen op basis van omstandigheden die losstaan van de daadwerkelijke gevolgen van de blokkade voor het leven van anderen. De meeste waarde dient te blijven worden gehecht aan objectief meetbare gezichtspunten zoals de fysieke omvang van de wegblokkade, de gevolgen voor de infrastructuur, alsook eventuele gevaarzettende handelingen zoals brandstichting. Dit zijn namelijk de omstandigheden die invloed hebben op het versturende karakter van de demonstratie en de impact op het leven van anderen. Of de wegblokkade doelbewust was of enkel een neveneffect, is in dat licht niet relevant.

Wanneer te veel gezichtspunten worden betrokken in de beoordeling van de toelaatbaarheid van de wegblokkade, dan wordt bovendien miskend dat wegblokkades een legitieme protestvorm zijn en dat zij dus niet zonder meer laakbaar zijn. Wegblokkades zijn niet *an sich* laakbaar, maar er kan gedrag worden vertoond dat een stap erger is dan wat mag worden verwacht. Alleen in dat laatste geval is er sprake van laakbaarheid. Het verdient daarom aanbeveling om normatieve factoren, die de laakbaarheidstoets mogelijk ook onderwerpen aan meer subjectieve overwegin-

gen, zo veel mogelijk buiten de toets te houden om te voorkomen dat het laakbaarheidsbegrip verwatert. Dit geldt ten aanzien van de wegblokkades, waar op dit moment al een zorgelijke trend is te zien, maar zou ook als uitgangspunt moeten gelden voor andere vormen van protest.