

Om

202600480

Den Haag, 7 januari 2026

A4 Demonstraties

De wettelijke mogelijkheden dienen te worden vereenvoudigd om demonstranten op bevel van de burgemeester naar een andere locatie te verplaatsen en daar voor korte tijd op te houden. Daarnaast dient de Wet openbare manifestaties te worden aangepast zodat ook de mogelijkheden van het strafrecht maximaal worden benut.

Het realiseren van meer bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving naar aanleiding van ordeverstoringen en strafbare feiten kan op verschillende manieren en die zullen ongetwijfeld ook door het ministerie van Justitie en Veiligheid worden verkend. In dit stuk worden enkel twee concrete paden bewandeld.

De eisen die op dit moment in de Gemeentewet worden gesteld om op te treden tegen verstoringen van de openbare orde tijdens demonstraties zijn te complex en te hoog. Het gaat dan om de bevoegdheid van de burgemeester om demonstranten onder dwang te verplaatsen van de plek waar zij demonstreren naar een andere plek (bestuurlijke verplaatsing), en de demonstranten daar voor enige tijd op te houden (bestuurlijke ophouding). De eisen die aan de inzet van deze bevoegdheden worden gesteld kunnen worden vereenvoudigd. Nu al biedt de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid een demonstratie te beëindigen. In aanvulling daarop is het wenselijk dat de burgemeester in die wet de mogelijkheid krijgt demonstranten eenvoudiger bestuurlijk te verplaatsen en bestuurlijk op te houden.

Als tijdens een demonstratie demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden en strafbare feiten plegen die inbreuk maken op de rechten van anderen, moet daartegen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Denk aan strafbare feiten als openlijke geweldpleging, vernieling, huis- lokaal- of erfvredebreuk of het in gevaar brengen van de verkeersveiligheid. Op zichzelf biedt de Nederlandse wet en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voldoende ruimte om strafrechtelijk op te treden tegen strafbare feiten gepleegd in het kader van een demonstratie. Dit volgt ook uit het recente WODC-onderzoek 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat'. Toch worden in de praktijk demonstranten door de strafrechter regelmatig vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging. De reden hiervoor is dat de Nederlandse strafrechter het demonstratierecht ruimer uitlegt dan nodig, en daarom minder ruimte ziet voor een veroordeling. Daar waar de Nederlandse strafrechter een veroordeling slechts mogelijk acht bij laakbaar gedrag of een gewelddadig doel, biedt recente Europese jurisprudentie ook mogelijkheden tot veroordeling bij gevaar voor verstoring van de openbare orde of handelen in strijd met rechten van anderen. Tegen de achtergrond van de Nederlandse vigerende cassatierechtspraak valt de benadering van de Nederlandse strafrechter te begrijpen. Het is mede naar aanleiding van de recente Europese rechtspraak wenselijk dat het beoordelingskader wordt vastgelegd in de Wet openbare manifestaties zodat ook de mogelijkheden van het strafrecht maximaal worden benut. Een vergelijkbare verduidelijking heeft in het verleden plaatsgevonden bij de uitleg van het begrip 'roekeloosheid' in het verkeer. Ook van dit begrip heeft de wetgever met een wetswijziging duidelijk gemaakt dat het ruimer moet worden uitgelegd dan strafrechters deden.

Voorstel

1. Aan de Wet openbare manifestaties worden twee bevoegdheden voor de burgemeester toegevoegd waarmee de mogelijkheden om de openbare orde te handhaven bij een demonstratie worden verduidelijkt, vereenvoudigd en verruimd. Het gaat om twee bevoegdheden gelijkend op artikel 175 en 176a Gemeentewet. Deze bevoegdheden kunnen worden opgenomen na artikel 7 WOM. Het gaat om:
 - een artikel (7a) met als strekking dat de burgemeester alle bevelen kan geven ter handhaving van de openbare orde, in het geval van ernstige verstoringen van de openbare orde door een demonstratie – en daarbij na een waarschuwing ook dwang en geweld kan toepassen.
 - een artikel (7b) met als strekking dat de burgemeester demonstranten die geen gehoor hebben gegeven aan de (herhaalde) opdracht een demonstratie te beëindigen en uiteen te gaan (als bedoeld in artikel 7 WOM) kan overbrengen naar een door hem aangegeven plaats. Op de demonstranten daar tijdelijk te doen ophouden, indien de verplaatsing en het ophouden noodzakelijk is ter voorkomen van de ernstige verstoringen van de openbare orde als gevolg in het kader van een beëindigde demonstratie.

2. Paragraaf V. Strafbepalingen van de Wet openbare manifestaties wordt herzien. In die paragraaf worden bepalingen opgenomen waarin het beoordelingskader wordt gecodificeerd dat de strafrechter moet toepassen bij de berechting van demonstranten die strafbare feiten hebben gepleegd.
 - De verschillende uitgangspunten waar de Nederlandse strafrechter rekening mee houdt bij de berechting van demonstranten kan meer worden gecodificeerd, zoals de noodzakelijkheidstoets (zie het WODC-onderzoek 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat') en het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.
 - Er wordt een uitleg gegeven aan begrippen die – hoe begrijpelijk ook met de huidige stand van de cassatierechtspraak - nu door de Nederlandse rechter ruimer dan noodzakelijk worden uitgelegd, zoals violent intentions, reprehensible acts en chilling effect.
 - Verduidelijkt wordt dat gedragingen die met violent intentions worden begaan, niet worden beschermd door artikel 10 en 11 EVRM.
 - Verduidelijkt wordt wanneer gedragingen laakbaar (reprehensible) zijn, en in welke gevallen bij gedrag dat niet zonder meer laakbaar is toch een strafrechtelijke veroordeling kan volgen zoals gedrag dat een gevaar meebrengt voor de openbare orde en gedrag waarmee in strijd gehandeld wordt met rechten van anderen. In dit kader kan specifiek nog worden gedacht aan het strafbaar stellen van het blokkeren van wegen en spoorlijnen indien zwaarwegende nationale belangen in het geding zijn, zoals bij vervoer van materieel of goederen door de Nederlandse defensie of NAVO-partners.
 - Verduidelijkt wordt dat de afschrikking van het opnieuw plegen van strafbare feiten nadrukkelijk niet valt onder het reikwijdte van chilling effect.
 - Verduidelijkt wordt in hoeverre de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, zoals de aanhouding, het ophouden voor onderzoek, de inverzekeringstelling, registraties, etc. in zichzelf als 'bestrafing' kunnen worden aangemerkt.