

Artikel

Strafrechtelijk optreden tegen wegblokkades en het recht op vreedzame betoging: het EHRM in *Kudrevičius t. Litouwen*

mr. dr. L.A. (Marloes) van Noorloos*

1. De problematiek: demonstraties en het strafrecht

Even was daar de angst dat met de komst van sociale media het fysiek demonstreren in de openbare ruimte een relik uit het verleden zou worden: waarom zouden burgers nog de straat op gaan als ze ook met één klik kunnen protesteren vanuit hun luie stoel? Anno 2023 blijkt het tegenovergestelde het geval. De klimaatprotesten, Black Lives Matter, de boerenprotesten, de coronaprotesten, het woonprotest... Sinds 2013 is het aantal demonstraties meer dan verdubbeld, zo blijkt uit onderzoek van Investico en *De Groene Amsterdammer* in 18 Nederlandse gemeenten.¹ In Amsterdam ging het aantal demonstraties zelfs van 260 in 2013 naar 1510 in 2022. Ook protestacties zoals wegblokkades of bezettingen van gebouwen kunnen als demonstratie gelden; dergelijke burgerlijke ongehoorzaamheidsacties zijn met name sinds 2019 sterk toegenomen. Tegelijkertijd is het recht om te demonstreren de afgelopen jaren steeds verder in de knel gekomen, zo stellen maatschappelijke

organisaties zoals het Public Interest Litigation Project² en Amnesty,³ evenals de Nationale ombudsman.⁴ Demonstranten krijgen vaker te maken met beperkende voorschriften of zelfs verboden, die op gespannen voet staan en soms regelrecht in strijd zijn met artikel 11 EVRM. Uit het onderzoek van Investico en De Groene blijkt bovendien dat de politie bij demonstraties meer arrestaties en geweld gebruikt, met name vanaf de coronapandemie – maar ook na de acute fase van de pandemie is de mate van geweld hoog gebleven.⁵ Dat laatste heeft overigens ook te maken met de mate van geweld vanuit sommige groepen demonstranten en met het feit dat een onderbezet politiekorps zich moet verhouden tot de sterke toename in het aantal demonstraties.⁶

Het is dan ook niet verrassend dat de rol van het strafrecht bij demonstraties en burgerlijke ongehoorzaamheidsacties weer in de aandacht is komen te staan.⁷ Dat is ook terug te zien in de Nederlandse rechtspraak; zo veroordeelde de rechtbank Amsterdam in 2023 zeven personen voor opruiing tot het blokkeren van de A12.⁸

* Marloes van Noorloos is universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de Universiteit Leiden.

1 Platform Investico en De Groene Amsterdammer: D. van Benthem, F. Bosma, S. Dequeker, D. ten Klooster en S. Polm, 'Demonstratierecht in de knel', 22 maart 2023.

2 <https://pilp.nu/dossiers/het-recht-op-betoging/>. De auteur van dit artikel is lid van de Adviesraad van het Public Interest Litigation Project.

3 Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, 2022.

4 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, rapport 2018/015.

5 Platform Investico en De Groene Amsterdammer 2023.

6 Platform Investico en De Groene Amsterdammer 2023; N. Swart en B. Rooda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-Bulletin* 2023, afl. 1.

7 Zie recentelijk N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *NTS* 2023, afl. 3.

8 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442; ECLI:NL:RBDHA:2023:11459; ECLI:NL:RBDHA:2023:11451; ECLI:NL:

Daarbij valt op dat één arrest van het EHRM vrij regelmatig terugkeert in de Nederlandse rechtspraak en in de nationale en internationale literatuur: het arrest van de Grote Kamer van het EHRM in *Kudrevičius e.a. t. Litouwen* uit 2015.⁹

Deze uitspraak zal bij de meeste (strafrecht)juristen niet direct een belletje doen rinkelen, zoals andere arresten in dit nummer van *Boom Strafblad* dat wel doen. Toch is het goed om eens bij deze uitspraak stil te staan, omdat die bij uitstek gaat om de rol van het strafrecht bij maatschappelijk protest: een van de meest belangwekkende maatschappelijke en daarmee ook juridische thema's van dit moment.

2. EHRM *Kudrevičius t. Litouwen*

Meneer *Kudrevičius* en zijn vier medeklagers namen in 2003 deel aan een demonstratie door een groep boeren die de dalende prijzen in de landbouwsector in Litouwen wilden aanklaarten. Een oproep aan de overheid om de subsidie op landbouwproducten te verhogen had niets opgeleverd. Hoewel ze in de buurt mochten demonstreren op bepaalde aangewezen plaatsen, liepen ze op een bepaald moment – in groepen van 250 tot 1500 mensen – drie snelwegen op om hun protest voort te zetten, waarbij een aantal boeren tractoren op de snelweg plaatste. Aan bevelen van de politie werd geen gehoor gegeven. Na twee dagen stopte de blokkade omdat de boeren tot een succesvol akkoord met de overheid kwamen. Twee klagers die de acties hadden gecoördineerd, werden veroordeeld voor het organiseren van een oproer. Drie andere klagers die tractoren op de snelweg hadden gezet, werden veroordeeld voor het deelnemen aan ernstige openbare-ordeverstoringen tijdens een oproer. Allemaal kregen ze voorwaardelijke celstraffen van 60 dagen opgelegd; tijdens de proeftijd van een jaar mochten ze hun woonplaats niet langer dan zeven dagen verlaten zonder voorafgaande toestemming.

Het EHRM behandelt de klacht onder artikel 11 EVRM – dat het recht op vreedzame betoging omvat – waarbij het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) op de achtergrond eveneens meespeelt. Waar de Kamer van het hof met vier tegen drie stemmen oordeelde dat het recht op vrijheid van betoging was geschonden,¹⁰ kwam de Grote Kamer unaniem tot de conclusie dat de inperking van artikel 11 EVRM door de strafrechtelijke veroordeling van de blokkeerboeren ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ was met het oog op de rechten en vrijheden van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden.

Van belang is dat de Grote Kamer de blokkade wel kwalificeert als ‘vreedzame vergadering’: op niet-vreedzame betogingen is artikel 11 EVRM überhaupt niet van toepassing. Dat laatste is het geval wanneer de organisatoren of deelnemers gewelddadige intenties hebben, aanzetten tot geweld of anderszins de beginselen van een democratische samenleving afwijzen. Denk (in de Nederlandse context) bijvoorbeeld aan de zaak tegen de zogenoemde ‘Blokkeerfriezen’, die in strijd met (onder meer) art. 143 Sr probeerden om Kick Out Zwarte Piet-demonstranten in hun betogingsrecht te belemmeren.¹¹

Het EHRM zet in *Kudrevičius* een uitgebreid algemeen kader neer over het demonstratierecht en de grenzen daaraan, dat veel is aangehaald in rapporten en jurisprudentie. Om te beginnen kan er volgens het Hof van een ‘beperking’ in de zin van artikel 11 EVRM sprake zijn zowel bij maatregelen vooraf en tijdens een bijeenkomst, als bij (strafrechtelijke) maatregelen die achteraf worden genomen. Maatregelen zoals aanhouding en oplegging van sancties kunnen een ‘chilling effect’ hebben op personen die zouden willen demonstreren (par. 100). De vrijheid van vergadering beschermt ook betogingen ‘that may annoy or cause offence’ en hoe shockerend en onacceptabel bepaalde uitingen ook mogen lijken, zolang geen sprake is van aanzetten tot geweld of afwijzing van democratische principes zijn inperkingen zelf weinig democratisch (par. 145). Strafrechtelijke sanctiëring van demonstranten behoeft een specifieke rechtvaardiging en een vreedzame demonstratie moet in beginsel niet met strafrechtelijke sancties (en zeker niet met vrijheidsbeneming) worden bedreigd (par. 146). Wel oordeelt het Hof dat het in beginsel is toegestaan om voorafgaande toestemming voor demonstraties te eisen om de openbare orde en nationale veiligheid te waarborgen (par. 147): dit aspect is bekritiseerd door *concurring* rechter *Wojtyczek*, want het eisen van voorafgaande toestemming om te demonstreren gaat een stuk verder dan het eisen van een voorafgaande notificatie. In het Nederlandse systeem is dan ook geen toestemming nodig, maar slechts een kennisgeving. Hoe dan ook: burgers moeten zich aan de regels (notificatie dan wel autorisatie) houden en overtreding daarvan kan worden gesanctioneerd, maar zij mogen niet aan sanctiëring – zelfs niet lichte sancties – worden onderworpen puur voor *deelname* aan een niet-verboden demonstratie, zelfs al resulteert die in schade of wanordelijkheden. Dat kan echter anders zijn als een demonstrant zelf een ‘reprehensible act’ heeft begaan (par. 149): daarvan kan sprake zijn bij het opzettelijk ernstig verstoren van het dagelijks leven en van de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgeoefend, wanneer die verstoring ‘more significant’ is dan bij de gewone uitoefening van het demonstratierecht in de openbare ruimte (par. 173). Maar zelfs al is een demonstratie niet volgens de regels aangemeld, dat is op zichzelf nog geen rechtvaardiging om het demonstratierecht in te perken: als demonstran-

RBDHA:2023:11452; ECLI:NL:RBDHA:2023:11450; ECLI:NL:RBDHA:2023:11460; ECLI:NL:RBDHA:2023:11458; ECLI:NL:RBDHA:2023:11462.

9 EHRM (GK) 15 oktober 2015 (*Kudrevičius t. Litouwen*), appl.nr. 37553/05.

10 EHRM 26 november 2013 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), appl.nr. 37553/05.

11 HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020, NJ 2021/23.

ten niet tot geweld overgaan, moeten de autoriteiten een zekere mate van tolerantie betrachten (par. 150). Ze moeten dan nog steeds proportioneel handelen en rekening houden met de reden waarom de demonstratie niet is geautoriseerd, welk publiek belang er in het geding is en welke risico's de demonstratie met zich meebrengt (par. 151). Daarbij speelt ook mee hoe verregaand de methodes zijn die de politie heeft gebruikt om de demonstratie te ontmoedigen. Het Hof vindt het van belang dat organisatoren van demonstraties, als actoren in het democratisch proces, zich houden aan bepaalde regels zodat de (op zichzelf onvermijdelijke) ontregeling van het dagelijks leven die een protest teweeg kan brengen, in goede banen wordt geleid. Als de organisatoren die regels opzettelijk overtreden en zorgen dat de demonstratie het dagelijks leven sterker verstoort dan de onvermijdelijke verstoring die een protest met zich meebrengt, hebben staten een relatief ruime beoordelingsmarge om beperkingen aan te leggen (par. 156).

Verscheidende zaakspecifieke factoren leiden de Grote Kamer in *Kudrevičius t. Litouwen* tot de conclusie dat het demonstratierecht niet geschonden is. Ten eerste is dat het feit dat de boeren voorafgaand toestemming hebben gekregen van de autoriteiten om op specifieke plaatsen te demonstreren, ook vlakbij de snelweg. Ten tweede speelt mee het gedrag van de klagers en andere demonstranten en de gevolgen daarvan. De protesten vonden plaats op de drie belangrijkste snelwegen van het land en de blokkades hebben twee dagen geduurd en lange files veroorzaakt. Waar de Kamer erop had gewezen dat *'any demonstration in a public place inevitably caused a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic'* – een principe dat de Grote Kamer in algemene zin onderschrijft (par. 155) – vond de Grote Kamer dat de ernstige ontregeling in deze zaak niet zomaar een bijeffect was, maar een bewuste actie om chaos te creëren en daarmee aandacht te krijgen voor de problemen van de boeren. Dat terwijl de blokkade van de snelwegen geen directe connectie had met het doel. Het Hof vindt dan ook dat er ondanks het ontbreken van geweld sprake is van een 'reprehensible act', waarmee het opleggen van strafrechtelijke sancties gerechtvaardigd kan zijn. Ten derde speelt het gedrag van de autoriteiten tijdens de demonstraties een rol: de politie heeft de-escalierend opgetreden en heeft enkel ingegrepen vanaf het moment dat de demonstranten de snelweg op gingen, door te bevelen de blokkade te verwijderen en te waarschuwen voor mogelijke aansprakelijkheid. De autoriteiten hebben de bijeenkomst niet uiteengedreven. Tot slot vindt het Hof de opgelegde sancties proportioneel.

3. De impact van EHRM Kudrevičius t. Litouwen

Het arrest *Kudrevičius t. Litouwen* wordt veel aangehaald: veel van de algemene principes die het Hof uit-

eenzet, blijken een mobiliserend potentieel voor een ruim betogingsrecht te hebben dat door internationale organisaties en ngo's gretig is opgepikt, terwijl echter de Nederlandse rechtspraak vaak de argumenten uit het arrest voor het *beperken* van het demonstratierecht benadrukt.

De OVSE/ODIHR (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) legt in haar rapport over vrijheid van betoging de nadruk op het gegeven dat collectieve burgerlijke ongehoorzaamheid en directe actie in beginsel onder artikel 11 EVRM kunnen vallen wanneer er geen geweld wordt gebruikt.¹² Ook benadrukt de OVSE dat demonstraties op publieke plaatsen onvermijdelijk een zekere ontregeling van het dagelijks leven (inclusief het verkeer) veroorzaken. Amnesty wijst erop, met verwijzing naar *Kudrevičius*, dat niet-vreedzame gedragingen door een enkeling of een deel van de demonstranten niet maken dat het protest als geheel niet meer vreedzaam is; het demonstratierecht komt toe aan individuen en vervalt niet doordat anderen zich gewelddadig gedragen.

Het arrest *Kudrevičius* zal tevens de associatie oproepen met de A12-klimaatdemonstraties op initiatief van Extinction Rebellion, al was de wegblokkade daar qua omvang minder ingrijpend dan in Litouwen en was de reactie van de autoriteiten – het beëindigen van de protesten, soms met inzet van waterkanonnen, en het massaal aanhouden van klimaatactivisten – ingrijpender. De klimaatactivisten blokkeerden verschillende keren de Utrechtsebaan (het gedeelte van de A12 in de bebouwde kom van Den Haag, waar 70 kilometer per uur mag worden gereden) met als doel de overheid te laten stoppen met fossiele subsidies. Vanaf de zomer van 2022 tot september 2023 hebben zeven blokkades plaatsgevonden; vervolgens heeft XR vanaf 9 september 2023 de A12 dagelijks geblokkeerd gedurende bijna een maand, totdat de Tweede Kamer een motie aannam waarin het kabinet wordt verzocht om een afbouwpad voor fossiele subsidies. Het overgrote deel van de demonstranten is niet strafrechtelijk vervolgd voor het deelnemen aan de blokkades, behalve degenen die zelf als eerste de A12 op liepen terwijl daar nog auto's reden, en degenen die strafbare feiten pleegden zoals vernieling.¹³ Wel gingen de autoriteiten in de meeste gevallen over tot het beëindigen van de blokkade en werden demonstranten in groten getale aangehouden en weggevoerd naar andere plaatsen. Het OM beschouwt hun gedrag in beginsel als strafbaar omdat het gaat om deelneming aan een verboden demonstratie, een overtreding die strafbaar gesteld is in artikel 11 lid 1 sub a van de Wet openbare manifestaties (Wom). Het OM is echter van oordeel dat er 'vaak geen reden is om nog een straf op te leggen als verdachten al zijn aangehouden door de politie', wanneer 'er

12 OVSE/ODIHR, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, 1 augustus 2023, OVSE/ODIHR.

13 Openbaar Ministerie, 'Waarom de meeste A12-activisten niet worden vervolgd', 28 mei 2023, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/28/waarom-de-meeste-a12-activisten-niet-woorden-vervolgd>.

sprake is van een vreedzame demonstratie; er geen sprake is van laakbaar gedrag (denk aan vernieling of geweldpleging); de mate van overlast die de demonstratie veroorzaakt beperkt is'.¹⁴ Hier schemert dus eveneens de rechtspraak van het EHRM door, waarin strafrechtelijk optreden tegen het enkele deelnemen aan een vreedzame demonstratie niet zomaar door de beugel van artikel 11 EVRM kan. De vraag is wel hoe in dat verband de massale aanhoudingen van duizenden betogers moeten worden beoordeeld.

De rechtbank Amsterdam veroordeelde bovendien in 2023 zeven klimaat-actievoerders van Extinction Rebellion tot taakstraffen van 30 tot 60 uur wegens opruiing, omdat zij via sociale media anderen zouden hebben aangespoord om de A12 te blokkeren en daarmee het misdrijf van het versperren van een openbare weg waarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten is (art. 162 Sr) te plegen.¹⁵ Het delict opruiing (art. 131 Sr) is de laatste jaren overigens vaker gebruikt met betrekking tot protestacties.¹⁶ De rechtbank oordeelde in de XR-casus dat de veroordeling en strafoplegging de toets van artikel 10 en 11 EVRM konden doorstaan, mede verwijzend naar het arrest Kudrevičius:

‘In elk geval is van belang dat het ingrijpen van de autoriteiten niet van dien aard is dat dit (ontoelaatbare) terughoudendheid van de toekomstige uitoefening van het demonstratierecht tot gevolg heeft; het zogenoemde “chilling effect”. Daarbij kan ook acht worden geslagen op de aard en zwaarte van de eventueel op te leggen straffen.’¹⁷

Bij het oordeel dat zo'n beperking in deze gevallen toch gerechtvaardigd was, nam de rechtbank in aanmerking dat er voldoende redelijke alternatieve locaties waren

(de burgemeester had demonstranten gemaand op het Malieveld te demonstreren). Dat kan een rol spelen, zo zagen we in Kudrevičius, maar in die zaak werden wel drie belangrijke snelwegen geblokkeerd, wat de zaak toch anders maakt. De rechtbank oordeelde dat de verdachten hebben opgeroepen tot feiten waarmee de verkeersveiligheid ernstig in gevaar kon worden gebracht, omdat ‘verkeersdeelnemers op deze 70 kilometerweg plotseling moeten remmen voor demonstranten om een aanrijding te voorkomen en daarbij onveilige manoeuvres kunnen maken met alle gevolgen van dien.’ Uit dit laatste kan mogelijk worden afgeleid dat de rechtbank het gedrag beschouwt als ‘reprehensible act’, al expliciteert de rechtbank dat niet. In dit verband wijst Roze mond erop dat XR de blokkades wel vooraf had aangekondigd (al was dat niet via een officiële Wom-kennisgeving), zodat de autoriteiten maatregelen konden nemen om het gevaar tegen te gaan, terwijl de voorgenomen blokkade zo ook bekend kon worden bij het publiek: is er dan nog gevaar voor de veiligheid van het verkeer te duchten in de zin van artikel 162 onder 1 Sr?¹⁸ Bovendien lijkt het OM over de opruiing tot het deelnemen aan de blokkades op de A12 later een andere lijn te zijn gaan hanteren. Gevraagd naar wat te doen met een door 1800 personen ondertekende oproep in *de Volkskrant* op 9 september 2023 om de A12 te gaan blokkeren, stelde het OM dat toen de zeven klimaativisten eerder hun oproepen deden, het verloop van de blokkades nog minder voorspelbaar was.¹⁹ *De Volkskrant* vermeldt dat het OM bij latere demonstraties naar eigen zeggen “op basis van beschikbare informatie andere keuzes [heeft] gemaakt” en geen mensen meer heeft vervolgd wegens opruiing.²⁰ De veroordeling van de activisten wegens opruiing betrof echter ook al de respectievelijk vierde en vijfde XR-blokkade van de A12, wat de vraag naar de noodzaak van het optreden des te prangender maakt.

Overigens heeft de rechtbank verdachten vrijgesproken voor uitlatingen die naar haar oordeel geen concrete oproep inhielden aan anderen om de A12 te blokkeren: algemene oproepen om mee te komen demonstreren (niet: *blokkeren*) beoordeelde de rechtbank als niet strafbaar.²¹ Dat wijst erop dat opruiing tot het deelnemen aan een vreedzame demonstratie op zichzelf – zonder ‘reprehensible act’ – niet strafbaar zal zijn met het oog op artikel 11 EVRM. Tegelijkertijd lijkt het onderscheid enigszins gekunsteld en is de vraag in hoeverre de opruiing tot een blokkade in de hierboven omstandigheden wél ernstig genoeg is om als (aanzetten tot) laakbaar gedrag te gelden.²²

14 Openbaar Ministerie, ‘Waarom de meeste A12-activisten niet worden vervolgd’, 28 mei 2023, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/28/waarom-de-meeste-a12-activisten-niet-woorden-vervolgd>.

15 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442; ECLI:NL:RBDHA:2023:11459; ECLI:NL:RBDHA:2023:11451; ECLI:NL:RBDHA:2023:11452; ECLI:NL:RBDHA:2023:11450; ECLI:NL:RBDHA:2023:11460; ECLI:NL:RBDHA:2023:11458. De verdachte in de zaak ECLI:NL:RBDHA:2023:11462 werd vrijgesproken. Eerder werd een klimaat-activist veroordeeld wegens het voorbereiden van een wegblokkade op de A12 (art. 46 jo. 162 onder 1 Sr), Rechtbank Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174. Zie in verband met de gedragsaanwijzing die is opgelegd aan een van de klimaativisten die hadden opgeroepen tot de blokkade, Rechtbank Den Haag (voorzieningenrechter) 27 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1255.

16 Zie onder meer de zaak tegen corona-activist Willem Engel: Rechtbank Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259. Zie hierover Roze mond 2023, p. 122.

17 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442; ECLI:NL:RBDHA:2023:11459; ECLI:NL:RBDHA:2023:11451; ECLI:NL:RBDHA:2023:11452; ECLI:NL:RBDHA:2023:11450; ECLI:NL:RBDHA:2023:11460; ECLI:NL:RBDHA:2023:11458. De rechtbank heeft in de strafmaat van de A12-opruivingsverdachten laten meewegen dat verdachten buiten heterdaad zijn aangehouden op hun woonadres, in enkele gevallen in aanwezigheid van hun gezin en in één geval in de directe omgeving van de school van zijn kinderen, terwijl de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit daarvan betwijfeld kon worden. Toch wilde de rechtbank niet zo ver gaan om te stellen dat de aanhouding op zichzelf reeds een onaantvaardbaar chilling effect op demonstranten en daarmee een schending van art. 10 en 11 EVRM oplevert.

18 Roze mond 2023, p. 124.

19 M. Albers, ‘Bijna tweeduizend klimaativisten herhalen eerder bestrafte oproep tot blokkade A12, maar ontkennen “juridische spelletjes”’, *de Volkskrant*, 19 augustus 2023.

20 Albers 2023.

21 Bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, uitlating 2.

22 ‘Het Openbaar Ministerie laat weten dat het zich bewust is van de oproepen om opnieuw de A12 te blokkeren, ook op sociale media. “Op zichzelf kunnen die oproepen opruiend zijn”, zegt een woordvoerder, verwijzend naar het recente vonnis. Toen de zeven activisten hun oproepen deden,

Daarnaast zal de uitspraak Kudrevičius bij velen gedachten opwekken over de strafrechtelijke aanpak van de Nederlandse boerenprotesten tegen het stikstofbeleid, die met name in de zomer van 2022 veelvuldig tot snelwegblokkades leidden. Destijds klond de kritiek dat klimaatdemonstranten harder zouden worden aangepakt, terwijl boeren ongestoord met hun trekkers de snelweg konden bezetten. Het OM gaf later toe dat de boeren ‘met hun trekkers (...) op dat moment een uitdaging (vormden) voor de handhaving’.²³ Uit berichten van de politie blijkt dat in de periode van eind juni tot half augustus 2022 ruim honderd arrestaties zijn verricht in verband met de boerenprotesten, zoals met betrekking tot snelwegblokkades, brandstichtingen en afvaldumpingen; ook schreef de politie 700 extra verkeersboetes uit voor overtredingen die waren te relateren aan de boerenprotesten.²⁴ Het OM bericht dat er verdachten zijn vervolgd en veroordeeld voor het blokkeren van de snelweg en het dumpen van afval, maar ook voor het opruien daartoe.²⁵

In de cassatierechtspraak is Kudrevičius t. Litouwen evenmin onopgemerkt gebleven. Op 8 februari 2022 deed de Hoge Raad (voor de tweede maal²⁶) uitspraak in een zaak waarin een demonstrant was veroordeeld wegens lokaalvredebreuk (art. 138 lid 1 Sr).²⁷ Zij had met haar medeverdachte gedemonstreerd bij een bouwvakbeurs in de RAI nabij een kraampje van een bouwbedrijf dat voorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen bouwde; de actievoerders liepen in kleding met het logo van het bouwbedrijf terwijl ze folders uitdeelden en bordes met kritische teksten droegen. Op verzoek van de kraamhouder heeft de security manager en vervolgens de politie de twee demonstranten meermalen verzocht

weg te gaan en bij de ingang van de RAI te demonstren. Ze gaven daaraan geen gehoor en zijn toen aangehouden en enige uren opgehouden voor onderzoek en met een strafbeschikking heengezonden. Het gerechtshof Amsterdam veroordeelde de verdachte voor lokaalvredebreuk, maar zonder oplegging van straf of maatregel – dit laatste vanwege het vreedzame en beperkte karakter van de demonstratie en omdat volstaan had kunnen worden met minder verstrekkende maatregelen dan aanhouding, namelijk het verwijderen van de demonstranten en het ontzeggen van toegang tot dat gebouw. De Hoge Raad laat dit oordeel in stand en citeert uitgebreid uit de algemene overwegingen in Kudrevičius t. Litouwen. De verdediging had, mede op basis van dat arrest, onder meer betoogd dat de aanhouding, detentie, strafrechtelijke vervolging en veroordeling na een vreedzame protestactie een disproportionele inbreuk op artikel 10 en 11 EVRM vormden. De Hoge Raad maakt uit het arrest op dat vreedzame demonstraties in beginsel niet met strafrechtelijke sancties bedreigd moeten worden (ro. 2.3.4), maar oordeelt dat het overgaan tot strafrechtelijk optreden bij een demonstratie niet reeds op zichzelf een schending van artikel 10 of 11 inhoudt. Artikel 11 EVRM staat volgens de Hoge Raad niet in de weg aan (de dreiging van) strafrechtelijke sancties als iemand een ‘reprehensible act’ pleegt tijdens een demonstratie (ro. 2.5.2). Daarnaast is van belang dat het strafrechtelijke optreden niet dermate ingrijpend is dat daarvan een ‘chilling effect’ uitgaat op potentiële demonstranten. In casu heeft het gerechtshof daar rekening mee gehouden door geen straf of maatregel op te leggen.

In de feitenrechtspraak wordt soms wel degelijk aangenomen dat aanhouding en enkele uren ophouden voor verhoor een zodanig ‘chilling effect’ op het demonstratierecht heeft, dat dit moet leiden tot ontslag van alle rechtsvervolging omdat de strafbepaling van lokaalvredebreuk buiten toepassing dient te blijven vanwege schending van artikel 10 en 11 EVRM.²⁸

De problematiek van strafrechtelijk optreden bij protestacties komt tevens naar voren in een recente conclusie van procureur-generaal Bleichrodt van 19 september 2023.²⁹ In die zaak was een actievoerder veroordeeld tot een voorwaardelijke boete van 350 euro wegens vernieling. Zij had bij een demonstratie van Extinction Rebellion voor het hoofdkantoor van Shell een zwarte, op olie lijkende vloeistof (volgens de verdediging een biologisch afbreekbare vloeistof die reeds bij een regenbui zou wegspoelen) op de trap naar de ingang gegoten, zodat de trap glad werd en deze tijdelijk moest worden afgezet (wel stond er een schoonmaakploeg van XR om

was “het verloop van de blokkades nog minder voorspelbaar”. Bij latere demonstraties heeft het OM naar eigen zeggen “op basis van beschikbare informatie andere keuzes gemaakt” en geen mensen meer vervolgd wegens opruiing. Ook nu zal de openbaar aanklager “per geval beslissen of en wanneer ingrijpen noodzakelijk en/of zinvol is”.

- 23 OM-Jaarbericht 2022, p. 8; Openbaar Ministerie, ‘Zes vragen over de aanhouding van zes activisten’, 27 januari 2023; <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/01/27/zes-vragen-over-de-aanhouding-van-zes-activisten>; Openbaar Ministerie, ‘OM: “Illegale boerenacties ontoelaatbaar”, gevangenisstraf geëist voor uitlokken snelwegblokkade en afvaldumpen A18’, 18 augustus 2022, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/08/18/om-illegale-boerenacties-ontoelaatbaar>.
- 24 <https://nos.nl/artikel/2440717-afgelopen-weken-ruim-honderd-arrestaties-na-boerenprotesten>; <https://www.politie.nl/nieuws/2022/augustus/15/00-ruim-honderd-aanhoudingen-na-stikstofprotesten.html#:~:text=Nederland%20-%20Ruim%20honderd%20personen%20zijn,meer%20dan%20zevenhonderd%20bekeuringen%20uit>.
- 25 OM-Jaarbericht 2022, p. 8; Openbaar Ministerie 27 januari 2023; Openbaar Ministerie 18 augustus 2022.
- 26 HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1632. In deze zaak ging het om het feit dat het Hof het OM niet-ontvankelijk had verklaard in de vervolging vanwege het verbod van willekeur, gezien de ‘relatief geringe ernst van de vermoedelijke lokaalvredebreuk’ die de vreedzame en ludieke betoging met zich bracht en anderzijds de ‘vrijheidsbeneming van aanzienlijke duur’ vanaf de aanhouding van verdachte ter zake van dat feit – t.t.v. de vervolgingsbeslissing ‘duidelijk was dat het demonstratierecht in aanzienlijke mate was geschonden’. De Hoge Raad casseerde, gezien het uitzonderlijke karakter en de zware motiveringseisen die voor een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring gelden.
- 27 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, NJ 2022/222 m.nt. Dommering.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359. Zie ook Rechtbank Noord-Holland (politierechter) 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

29 Conclusie P-G Bleichrodt, 19 september 2023, ECLI:NL:PHR:2023:815. De Hoge Raad heeft ten tijde van het schrijven van dit artikel nog geen arrest gewezen in deze zaak. Zie over de conclusie ook J. van der Grinten en J. Leliveld, ‘Een welkome verduidelijking van de begrenzing van het belangrijke recht op betoging’, *NJBlog*, 10 oktober 2023.

de trap schoon te maken). De P-G concludeert dat de klacht over schending van artikel 10 en 11 EVRM geen kans van slagen heeft. Ook hier komt Kudrevičius t. Litouwen uitgebreid voorbij, met name in relatie tot de vraag wanneer sprake is van laakbaar gedrag (een 'reprehensible act') tijdens een demonstratie, hetgeen strafrechtelijke sancties zou kunnen rechtvaardigen. De P-G concludeert dat het hof in casu heeft kunnen oordelen dat de verdachte laakbaar gedrag vertoonde door een gevaarlijke situatie voor anderen te creëren en de eigendomsrechten van anderen te schenden. Mede door de relatief lichte sanctie zou van de vervolging en bestraffing geen 'chilling effect' uitgaan.³⁰

4. Conclusie: de noodzaak van een heropleving van het strafrechtelijk debat over protestacties

Het is het boeiende en ingewikkelde snijvlak van demonstraties en burgerlijke ongehoorzaamheidsacties waarop Kudrevičius t. Litouwen zich bevindt – evenals veel van de zaken waarin dat arrest wordt aangehaald. Het EHRM maakt wel duidelijk dat fysieke blokkades die doelbewust het verkeer en het dagelijks leven belemmeren, niet tot de kern van artikel 11 EVRM behoren (par. 97). Daarmee is niet gezegd dat dit gedrag niet onder de bescherming van het demonstratierecht (of het recht op vrijheid van meningsuiting) valt, enkel dat staten relatief meer ruimte zullen hebben voor beperkingen. Ook in zaken waarin demonstranten werden bestraft voor directe actie die de activiteiten van anderen belemmerde (zoals een actie van Greenpeace tegen de walvisvaart), was het Europese Hof niet geneigd een schending van artikel 11 EVRM aan te nemen.³¹ Wel nam het EHRM recentelijk schendingen van artikel 10 EVRM aan toen activisten administratieve boetes hadden gekregen voor het met verf bespuiten van publieke standbeelden.³²

Hoe dan ook is het van belang om na te blijven denken over de vraag wat het Nederlandse strafrecht vermag bij protestacties. Duidelijk moge zijn dat burgerlijke ongehoorzaamheid³³ bezig is aan een *comeback* – niet in het

minst omdat Extinction Rebellion expliciet voor deze strategie kiest, die zij definieert als 'het opzettelijk breken van de wet of het negeren van bevelen van autoriteiten voor een politiek doel'.³⁴ Algemeen wordt aangenomen dat pas van burgerlijke ongehoorzaamheid mag worden gesproken als de wetsovertreding geweldloos is, openlijk plaatsvindt en het doel is om maatschappelijke misstanden aan te kaarten, welk doel ook duidelijk wordt gecommuniceerd en waarbij proportionaliteit en subsidiariteit worden betracht.³⁵ In de literatuur is daarnaast gediscussieerd over andere kenmerken: zo heeft Schuyt in zijn klassieke werk over burgerlijke ongehoorzaamheid een normaaltypische beschrijving gegeven van het fenomeen, waarin onder meer van belang is dat de actie gewetensvol is, dat er een betekenisverband is tussen het doel en de gekozen handelwijze,³⁶ dat de rechten van anderen zoveel mogelijk in acht worden genomen en dat de actievoerder vrijwillig meewerkt aan arrestatie en vervolging en het risico van een straf aanvaardt.³⁷ Daarmee is niet gezegd dat burgerlijke ongehoorzaamheid per definitie straffeloos moet blijven als deze aan bepaalde vereisten voldoet: de wet wordt immers welbewust overtreden, en actievoerders aanvaarden ook het risico dat daar strafrechtelijk op gehandhaafd zal worden. Toch is er wat voor te zeggen om strafrechtelijke terughoudendheid te betrachten, mede omdat het demonstratierecht (art. 11 EVRM) in het geding is. Zo spraken de rechtbank en vervolgens het gerechtshof Amsterdam ontslag van alle rechtsvervolging uit in een zaak tegen Greenpeace,³⁸ waarbij activisten werden vervolgd voor overtreding van artikel 43 van de Mijnbouwwet door te demonstreren op een boorplatform op de Noordzee, in het kader van een protest tegen proefboringen naar gas. De rechters oordeelden dat de actie slechts van beperkte duur was geweest en beperkte hinder had opgeleverd, terwijl Greenpeace vooraf had getracht het betreffende bedrijf door overleg te overtuigen niet door te gaan met de proefboring en de actie plaatsvond in het kader van een breed gevoerd maatschappelijk debat over gasboringen. Daarom lieten de rechtscollages artikel 43 Mijnbouwwet in casu buiten toepassing vanwege strijdigheid met artikel 10 en 11 EVRM. In de feitenrechtspraak blijkt regelmatig de ruimte te worden gevonden voor een afweging van de noodzaak van strafrechtelijk optreden tegen burgerlijke ongehoorzaamheidsacties in het licht van de fundamentele rechten van actievoerders.³⁹ Ook zagen we dat veroordeling zonder oplegging van een straf of maatregel (art. 9a Sr) of strafmatiging soms aan de orde kunnen

30 In een eveneens recente conclusie van P-G Bleichrodt (5 september 2023, ECLI:NL:PHR:2023:767) over een verdachte die in een vertrekkend vliegtuig protesteerde tegen uitzetting van een vreemdeling door (tot driemaal toe) niet te gaan zitten en daarmee het vertrek van het vliegtuig te voorkomen en voorts andere passagiers op te roepen om hetzelfde te doen, komen dezelfde passages uit Kudrevičius t. Litouwen terug en concludeert de P-G dat ook deze tijdelijke belemmering als 'laakbaar' kan worden aangemerkt; zie ook Rb. Den Haag 21 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3103 en ECLI:NL:RBDHA:2021:3104.

31 Zie voor een overzicht par. 171 van EHRM Kudrevičius t. Litouwen.

32 EHRM 30 november 2021 (*Genov en Sabrinska t. Bulgarije*), appl.nr. 52358/15; EHRM 6 april 2021 (*Handzhiyski t. Bulgarije*), appl.nr. 10783/14.

33 Zie in dit verband C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam 1972.

34 Extinction Rebellion, *Werkgids voor het plannen van effectieve NVDA*, <https://resources.extinctionrebellion.nl/media/Actiegids.pdf>.

35 Amnesty 2022, p. 19.

36 Dit aspect komt overigens ook terug in het arrest Kudrevičius, waar de Grote Kamer meewoog dat de blokkade van de snelwegen geen directe connectie had met het doel van de boeren.

37 Schuyt 1972.

38 Rechtbank Amsterdam, 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2029:4022. Zie in hoger beroep gerechtshof Amsterdam, 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056.

39 Zie ook gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1359.

zijn om het ‘chilling effect’ te verkleinen, al is de vraag of dat voldoende is om het verkillend effect op het demonstratierecht tegen te gaan. Daarnaast kan worden gewezen op de mogelijke rol van geschreven of ongeschreven strafuitsluitingsgronden – zoals het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid of overmacht in de zin van noodtoestand – bij burgerlijke ongehoorzaamheidsacties, al blijken dat soort verweren nog niet erg kansrijk te zijn.⁴⁰

Gezien de prangende maatschappelijke problematiek, die juridische actoren voor lastige keuzes stelt, zou ik willen betogen dat de tijd rijp is voor hernieuwde discussie en bezinning op de rol van het strafrecht bij protestacties, met als uitgangspunt het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht in het licht van fundamentele vrijheden.

40 S.R. Bakker, *Uitzonderlijke excepties in het strafrecht* (dissertatie EUR), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 143.