



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

NJ 2024/233-234

Dommering, E.J.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Nederlandse Jurisprudentie

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Dommering, E. J. (2024). NJ 2024/233-234. 233-234. Case note on: HR, 19/12/23, 22/00882, ECLI:NL:HR:2023:1742 *Nederlandse Jurisprudentie*, 2024(26), 5217-5262.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

NJ 2024/233

HOGE RAAD (STRAFKAMER)

19 december 2023, nr. 22/00882

(Mrs. M.J. Borgers, A.L.J. van Strien, M. Kuijer,
C. Caminada, T. Kooijmans; P-G mr. F.W. Bleichrodt)
m.nt. E.J. Dommering onder *NJ 2024/234*

Art. 10, 11 EVRM; art. 350 lid 1 Sr

RvdW 2024/71

M en R 2024/24

NJB 2024/77

ECLI:NL:HR:2023:1742

ECLI:NL:PHR:2023:815

Demonstratie bij Shell-kantoor. Het oordeel dat de vervolging, de berechting en de bestraffing van de verdachte wegens 'onbruikbaar maken van een goed' (art. 350 Sr) onder deze omstandigheden geen strijd opleveren met art. 10 en 11 EVRM is niet onjuist en toereikend gemotiveerd.

Waar het gaat om het optreden van de autoriteiten in verband met een tijdens een demonstratie begaan strafbaar feit, is van belang dat in de rechtspraak van het EHRM wordt benadrukt dat 'a peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction, and notably to deprivation of liberty'. Als zo'n strafbaar feit wordt vervolgd, moet de rechter zich daarom ervan rekenschap geven dat het strafrechtelijke optreden – waaronder ook de bestraffing – niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een 'chilling effect' uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering (vgl. NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering). Bij de beantwoording van de vraag of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in een democratische samenleving noodzakelijk is, kan mede betekenis toekomen aan de omstandigheid dat 'private property' (privé-eigendom) in het geding is, bijvoorbeeld als in het verband van een demonstratie een strafbaar feit plaatsvindt dat het ongestoorde genot van 'private property' (privé-eigendom) aantast.

Het hof heeft vastgesteld dat verdachte deel uitmaakte van een groep actievoerders die bij een kantoorgebouw van Shell demonstreerden en dat de verdachte een zwarte, op olie gelijkende vloeistof over de trap voor dat gebouw heeft gegoten. Een medewerker van Shell heeft de trap afgezet omdat het erg glad en gevaarlijk was en om te voorkomen dat bezoekers zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken. Het hof heeft op basis hiervan geoordeeld dat de tenlastegelegde gedraging kan worden aangemerkt als het in art. 350 lid 1 Sr bedoelde misdrijf van 'onbruikbaar maken van een goed' en dat die een inbreuk opleverde op het eigendomsrecht van Shell.

Het hof heeft het verweer dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van strafvervolging met art. 10 en 11 EVRM verworpen. Het heeft daarbij kennelijk betrokken dat de verdachte, ook zonder door het gieten van de vloeistof privé-eigendom (tijdelijk) onbruikbaar te maken en zo een gevaarlijke situatie voor derden te creëren, gelegenheid had om zich uit te spreken tegen de activiteiten van Shell. Verder ligt in de overwegingen van het hof besloten dat de aanleiding voor het strafrechtelijk optreden tegen en de vervolging van de verdachte dan ook niet was gelegen in het deelnemen aan het protest tegen Shell, maar in het tijdens die protestactie plegen van een strafbaar feit. In deze overwegingen ligt voorts besloten dat het hof van oordeel was dat de verdachte een 'reprehensible act' pleegde (laakbaar gedrag vertoonde), waartegen strafrechtelijk optreden geboden was, zodat de beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting en het recht van vrijheid van vergadering ge-

rechtvaardigd en noodzakelijk was. Tot slot heeft het hof 'alles afwegende' geoordeeld dat volstaan moet worden met een geheel voorwaardelijke geldboete van € 350, waarmee het hof heeft gewaarborgd dat de bestraffing proportioneel is en niet zo ingrijpend dat daarvan een 'chilling effect' uitgaat op personen die door deelname aan een protestactie gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en hun recht op vrijheid van vergadering.

Gelet hierop is het oordeel van het hof dat de vervolging, berechting en bestraffing van de verdachte geen strijd opleveren met art. 10 en 11 EVRM niet onjuist en toereikend gemotiveerd.

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof Den Haag van 3 maart 2022, nummer 22-001115-20, in de strafzaak tegen [verdachte], hierna: de verdachte, adv.: mr. W.H. Jebbink, te Amsterdam.

Cassatiemiddel:

Middel I en II, zie 2.1; (red.).

Conclusie P-G mr. F.W. Bleichrodt:

Het cassatieberoep

1. De verdachte is bij arrest van 3 maart 2022 door het gerechtshof Den Haag wegens "opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort onbruikbaar maken" veroordeeld tot een voorwaardelijke geldboete van € 350, subsidiair 7 dagen hechtenis, met een proeftijd van 2 jaren.

2. Het cassatieberoep is ingesteld namens de verdachte. W.H. Jebbink, advocaat te Amsterdam, heeft twee middelen van cassatie voorgesteld.

De zaak

3. Op 31 januari 2020 vond er voor het (voormalig) hoofdkantoor van Shell in Den Haag een demonstratie plaats. Aan de demonstratie namen ongeveer 25 tot 30 actievoerders deel, onder wie de verdachte. Zij heeft tijdens die demonstratie een zwarte, op olie gelijkende vloeistof (naar eigen verklaring bestaande uit zonnebloemolie, houtskoolpoeder en maïzena) over de trap naar de ingang van het gebouw gegoten. De politie heeft de actievoerders daarna opgeroepen om de demonstratie te beëindigen. Nadat de demonstranten hieraan geen gehoor gaven, zijn zij aangehouden. Door de vloeistof was een groot deel van de trap glad en gevaarlijk om overheen te lopen. De trap is toen tijdelijk afgezet om te worden schoongemaakt.

4. De verdachte is aangehouden² en later vervolgd en zowel door de rechtbank als het hof ver-

² Ook is de verdachte drie dagen in verzekering gesteld. Het requisitoir van de advocaat-generaal houdt in dat de duur van de inverzekeringstelling ermee verband hield dat de verdachte weigerde haar naam op te geven en een identiteitsbewijs te overhandigen. Zie het proces-verbaal van de terechtzitting in hoger beroep van 17 februari 2022, p. 4.

oordeeld wegens het onbruikbaar maken van de trap (art. 350 Sr) tot een voorwaardelijke geldboete van € 350 met een proeftijd van twee jaren.

5. In feitelijke aanleg heeft de verdediging een beroep gedaan op de artikelen 10 en 11 EVRM. Het hof heeft dit verweer verworpen. De middelen in cassatie richten zich tegen de verwerping van dit verweer. Voordat ik daartoe overga, geef ik (de relevante delen van) het gevoerde verweer en de verwerping daarvan in het arrest weer.

Het beroep op de artikelen 10 en 11 EVRM

6. Namens de verdachte is ter terechtzitting het woord gevoerd overeenkomstig de overgelegde pleitnotities. Deze houden – voor zover van belang – het volgende in: (zie arrest 2.2.4; red.).

Het bestreden arrest

7. De nadere bewijsoverweging, overwegingen over de strafbaarheid van de verdachte en de strafmotivering in het bestreden arrest houden, voor zover relevant, het volgende in:

“Nadere bewijsoverweging

Op 31 januari 2020 omstreeks 13.20 uur vond er voor het kantoorgebouw van Shell aan de Carel van Bylandtlaan 16 in Den Haag een demonstratie plaats van ongeveer 25 tot 30 actievoerders. De verdachte maakte deel uit van de groep betogers. Zij heeft een zwarte, op olie gelijkende, vloeistof over de trappen voor het kantoorgebouw van Shell gegoten. De politie heeft de actievoerders opgeroepen om de demonstratie te beëindigen. Geen van de personen voldeed aan die oproep. Hierna zijn alle actievoerende personen, waaronder de verdachte, aangehouden.

Verbalisant [verbalisant] heeft, nadat alle personen in een politievoertuig waren geplaatst, gezien dat de trap naar de ingang van het gebouw was besmeurd met een donkere en vette substantie. Dit zou door de beveiliging van Shell worden schoongemaakt, omdat het erg glad en gevaarlijk was. Men wilde voorkomen dat bezoekers van het gebouw zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken.

[aangever] heeft namens Shell aangifte gedaan van vernieling. Hij zag dat de trap was besmeurd met een zwarte substantie. Hij heeft de trap afgezet omdat het niet veilig was om over de treden van de trap te lopen. Hij voelde dat de treden glad waren en dat de trap zwart afgaf wanneer je er doorheen liep.

De verdachte heeft ter zitting verklaard dat zij heeft meegedaan aan een demonstratie van Extinction Rebellion en dat zij daarbij een substantie over de trap van het hoofdgebouw van Shell heeft gegoten. De substantie bestond uit zonnebloemolie, houtskoolpoeder en maïzena en kon makkelijk worden verwijderd. Zij heeft dit gedaan als symbolische actie en om de demonstratie kracht bij te zetten, omdat Shell een van de grootste vervuilers is ter wereld.

Op grond van voornoemde feiten en omstandigheden staat vast dat de verdachte een zwarte olieachtige vloeistof over de trap voor het hoofdgebouw van Shell heeft gegoten. De vraag die beantwoord moet worden is of deze handeling een overtreding van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) oplevert.

Artikel 350 lid 1 Sr beschermt het ongestoorde gebruik en genot van een goed door degene aan wie dat goed toebehoort. Ook het onbruikbaar maken van een goed is strafbaar gesteld. Dit is opgenomen met het oog op de mogelijkheid een goed, zonder het te beschadigen, onbruikbaar te maken voor zijn bestemming. Voor het ‘voor zijn bestemming onbruikbaar maken’ is niet vereist dat de materie van het goed zelf is aangetast. Evenmin is vereist dat blijvende schade is toegebracht. Verder geldt dat is vereist dat de verdachte (voorwaardelijk) opzettelijk heeft gehandeld. Hij of zij moet hebben geweten, of bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard, dat hij of zij het goed in kwestie onbruikbaar maakte en dat het goed aan een ander toebehoorde. Het opzet hoeft niet gericht te zijn op de wederrechtelijkheid.

In onderhavig geval heeft de verdachte een olieachtige vloeistof over de trap van Shell gegoten waardoor deze trap tijdelijk onbruikbaar was. Uit de verklaringen van aangever en verbalisant [verbalisant] blijkt dat de trap tijdelijk niet voor zijn bestemming gebruikt kon worden; de trap was afgezet, omdat hij glad was en het gevaarlijk was om daaroverheen te lopen. Dat de trap slechts voor een deel was overgoten maakt dit oordeel niet anders. Dat geldt ook voor het feit dat er een schoonmaakploeg van Extinction Rebellion klaar stond om de trap schoon te maken. Dit laat namelijk onverlet dat (een groot deel van) de trap direct na het gieten van de vloeistof voor zijn bestemming onbruikbaar was.

Aan de inhoud van de schriftelijke verklaring van [betrokkene 1] met betrekking tot het klaar staan van een schoonmaakploeg om de substantie op de trap aanstonds te verwijderen wordt niet getwijfeld, maar het kan niet afdoen aan het oordeel dat de trap tijdelijk onbruikbaar was. Het voorwaardelijk verzoek van de raadvrouw om [betrokkene 1] en [betrokkene 2], die gelijkluidend zou kunnen verklaren als [betrokkene 1], als getuige te horen over de hierboven bedoelde verklaring van [betrokkene 1] zal dan ook worden afgewezen.

De verdachte heeft tot slot verklaard dat het niet haar bedoeling was om de trap te vernielen, met andere woorden dat zij geen opzet heeft gehad op vernieling van de trap. Door de olieachtige vloeistof over de trap te gieten heeft zij echter naar het oordeel van het hof bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat zij de trap glad en dus (tijdelijk) onbruikbaar maakte. Dat zij hiertoe gerechtigd was, blijkt nergens uit, hetgeen bete-

kent dat zij ook wederrechtelijk heeft gehandeld.

Gelet op het voorgaande acht het hof wettig en overtuigend bewezen dat de verdachte op 31 januari 2020 een trap van Shell onbruikbaar heeft gemaakt.

(...)

Strafbaarheid van de verdachte

Door en namens de verdachte is ter terechtzitting in hoger beroep aangevoerd dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging, omdat zij gebruik maakte van haar demonstratierecht ex artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Door de verdachte voor haar handelen op 31 januari 2020 te vervolgen, te bestraffen en te bestraffen wordt op een ongeoorloofde manier inbreuk gemaakt op dit demonstratierecht.

Het hof overweegt als volgt.

Het hof stelt voorop dat de door het EVRM gewaarborgde vrijheden niet absoluut zijn. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van – onder meer – de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en de bescherming van de rechten van anderen.

Het hof is van oordeel dat in het onderhavige geval sprake is van een geoorloofde beperking van de grondrechten van de verdachte. Zij heeft zich immers schuldig gemaakt aan een misdrijf en niet, zoals door de raadvrouw van de verdachte is betoogd, aan een gering feit. Het opzettelijk en wederrechtelijk onbruikbaar maken van goederen is bij wet strafbaar gesteld en de handhaving ervan is noodzakelijk in een democratische samenleving. Het demonstratierecht biedt geen vrijbrief voor het maken van een inbreuk op het eigendomsrecht van anderen. Hieruit volgt dat de artikelen 10 en 11 lid 2 EVRM niet zijn geschonden door de verdachte aan te houden en te vervolgen op grond van artikel 350 Sr. Het verweer wordt derhalve verworpen.

Er is ook overigens geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van de verdachte uitsluit. De verdachte is dus strafbaar.

(...)

Strafmotivering

Het hof heeft de op te leggen straf bepaald op grond van de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dit is begaan en op grond van de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals daarvan is gebleken uit het onderzoek ter terechtzitting.

Daarbij heeft het hof in het bijzonder het volgende in aanmerking genomen.

De verdachte heeft zich op de bewezenverklarde wijze schuldig gemaakt aan het onbruikbaar maken van (een deel van) de trap die toebehoort aan Shell. Door zo te handelen heeft zij inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van Shell en een gevaarlijke situatie gecreëerd voor mensen die van die trap gebruik maakten. Dat deze actie onderdeel was van een demonstratie en dat zij de intentie had de substantie van de trap te laten verwijderen doet daaraan niet af.

Het hof heeft acht geslagen op een de verdachte betreffend uittreksel Justitiële Documentatie d.d. 1 februari 2022.

Het hof is – alles afwegende – van oordeel dat een geheel voorwaardelijke geldboete van na te melden hoogte een passende en geboden reactie vormt.”

De middelen

8. Het *eerste middel* houdt in dat het hof op onjuiste dan wel onbegrijpelijke en/of ontoereikend gemotiveerde gronden en/of zonder zich te baseren op daartoe ‘relevant and sufficient reasons’ in de zin van artikelen 10 en 11 EVRM het verweer strekkende tot ontslag van alle rechtsvervolging heeft verworpen.

9. Het *tweede middel* bevat de klacht dat het hof op onjuiste dan wel onbegrijpelijke en/of ontoereikend gemotiveerde gronden voorbij is gegaan aan het verweer dat inn het licht van de artikelen 10 en 11 EVRM diende te worden volstaan met toepassing van artikel 9a Sr en dat het onbegrijpelijk is dat het hof het noodzakelijk heeft geacht een strafrechtelijke sanctie op te leggen, mede door te overwegen dat de verdachte een gevaarlijke situatie heeft gecreëerd voor mensen die van de trap gebruik maakten.

10. Omdat beide middelen in de kern opkomen tegen het oordeel van het hof dat erop neerkomt dat met de vervolging, berechting en sanctiëring van de verdachte voor haar gedragingen geen ontoelaatbare inbreuk wordt gemaakt op haar recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en betoging (artikel 11 EVRM), zal ik deze gezamenlijk bespreken. Voordat ik daartoe overga, zal ik stilstaan bij het toepasselijk juridisch kader, zoals dat in het bijzonder volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: Hof of EHRM).

Het juridisch kader

11. Artikel 10 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

12. Artikel 11 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

13. Artikel 10 EVRM strekt ter bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en “constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for the development of every man.”³ Het EHRM benadrukt dat “all means of expression are included in the ambit of Article 10”.⁴ Om te beoordelen of een gedraging onder de bescherming van artikel 10 EVRM valt, legt het EHRM, in de woorden van AG Hofstee,⁵ zowel een objectieve als een subjectieve toets aan. Het Hof formuleert deze beoordeling als volgt: “An assessment must be made of the nature of the act or conduct in question, in particular of its expressive character seen from an objective point of view, as well as of the purpose or the intention of the person performing the act or

carrying out the conduct in question”.⁶ Voorbeelden van gedragingen die in dit verband onder artikel 10 EVRM vielen, zijn het uitdelen van folders en omhoog houden van spandoeken,⁷ het met verf besmeuren⁸ of aankleden⁹ van een standbeeld en het bakken van een ei op een ‘eternal flame’ van een herdenkingsmonument.¹⁰ Ook gedragingen “that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote” en “those that offend, shock or disturb” vallen onder het bereik van deze bepaling.¹¹

14. Artikel 11 EVRM waarborgt het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging (betoging). Ook de vergadervrijheid moet worden beschouwd als een van de fundamenten van een democratische samenleving en daarom mag dit recht volgens het Hof niet restrictief worden geïnterpreteerd.¹² Onder de reikwijdte van deze bepaling vallen allerhande samenkomsten: privaat en publiek, statisch en dynamisch, politiek en niet-politiek.¹³ Een duidelijk voorbeeld is een georganiseerde vreedzame demonstratie of protestmars, al is de bescherming van artikel 11 EVRM daartoe niet beperkt.¹⁴ Blokkadeacties vormen volgens het EHRM niet de kern van de vergadervrijheid, maar kunnen daar wel onder vallen.¹⁵ Van belang is dat het niet slechts gaat om de uiting van een persoonlijke opvatting, maar om het doelbewust gezamenlijk uit-

6 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 54. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 21.

7 EHRM 23 september 1998, nr. 67/1997/851/1058 (*Steel e.a. t. VK*).

8 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*).

9 EHRM 30 november 2021, nr. 52358/15 (*Genov & Sarbinska t. Bulgarije*) en EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhyski t. Bulgarije*).

10 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*).

11 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 61.

12 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 91 en EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 65. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 2015, p. 18 met verwijzing naar EHRM 15 november 2007, nr. 26986/03 (*Galstyan t. Armenië*) § 114.

13 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 91. Een voorbeeld van een samenkomst in private sfeer geeft EHRM 7 mei 2015, nr. 59135/09 (*Emin Huseynov t. Azerbeidzjan*). Het recht op betoging geeft nog geen recht op toegang tot private ruimten, EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 78. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 6.

14 Bijvoorbeeld EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*), EHRM 18 december 2007, nrs. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 3137/02 en 32138/02 (*Nurettin Aldemir e.a. t. Turkije*) en EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülçü t. Turkije*).

15 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 97-99. Zie bijvoorbeeld ook EHRM 5 maart 2009, n. 31684/05 (*Barraco t. Frankrijk*) en EHRM 18 maart 2003, nr. 39013/02 (*Lucas t. VK*). Vgl. ook Roorda, Brouwer en Schilder 2015, a.w., p. 18 en N. Swart & B. Roorda, ‘De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht’, *NTM/NJCM-bull.* 2023/3, p. 8.

3 EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside t. VK*) § 49.

4 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 52.

5 ECLI:NL:PHR:2019:495, voorafgaand aan HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633.

brengen daarvan ('to do so together with others').¹⁶ Solo demonstraties vallen om die reden niet onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, maar wel onder die van artikel 10 EVRM.¹⁷ De vergadervrijheid omvat ook het recht op vrije keuze van de tijd, plaats en wijze van de samenkomst, binnen de grenzen van het tweede lid van artikel 11 EVRM.¹⁸ Een belangrijke begrenzing is dat artikel 11 EVRM alleen het recht op vreedzame vergaderingen ('peaceful assembly') beschermt. Volgens vaste rechtspraak van het Hof omvat de notie van 'peaceful assembly' niet demonstraties die worden gehouden met 'violent intentions'. Een samenkomst "where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society", wordt niet beschermd door artikel 11 EVRM.¹⁹ De enkele omstandigheid dat er een risico bestaat op ongeregelde betogingen tijdens een betoging betekent echter niet dat aan die betoging de bescherming van artikel 11 EVRM komt te ontvallen.²⁰ Dat is evenmin het geval als enkele deelnemers aan de demonstratie gewelddadige intenties hebben of als er 'marginal or sporadic' gewelddadig of ander strafbaar ge-

drag wordt vertoond.²¹ Ook voor artikel 11 EVRM geldt dat demonstraties "that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote" en "those that offend, shock or disturb" bescherming genieten.²²

15. Vaak wordt gelijktijdig een beroep gedaan op de artikelen 10 en 11 EVRM, omdat de rechten sterk met elkaar zijn verweven. Welke bepaling centraal staat, hangt af van de omstandigheden van het geval.²³ De ene bepaling wordt veelal in het licht van de andere bepaling bezien. Het Hof ziet het recht op vrijheid van vergadering in het licht van de vrijheid van meningsuiting, "where the aim of the exercise of freedom of assembly is the expression of personal opinions".²⁴ Artikel 11 EVRM wordt vaak gezien als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 10 EVRM.²⁵

16. Het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging zijn geen van beide absoluut en zijn dus onderworpen aan mogelijke beperkingen.²⁶ Een beperking ("restriction" of "interference") kan bestaan uit maatregelen die niet alleen voor of tijdens een

16 EHRM 12 juni 2014, nr. 17391/06 (*Primov e.a. t. Rusland*) § 91. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, 'Mass protests' (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 8 en *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights* (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022), p. 7. Vgl. verder de Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly van OSCE/ODIHR en de Venice Commission van de Raad van Europa, derde editie 2020, p. 8: "the term 'assembly' means the intentional gathering of a number of individuals in a publicly accessible place for a common expressive purpose."

17 In EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) betrof het een protest van vier personen en in EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13 (*Novikova e.a. t. Rusland*) ging het om verschillende solo-protesten.

18 EHRM 27 november 2012, nr. 58050/08 (*Sáska t. Hongarije*) § 21-22. Zie ook EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 157.

19 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 92 en EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*) § 98. Vgl. ook P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 817-818 en B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder 2015, a.w., p. 19: de intenties van de organisatoren en deelnemers van de vergadering staan centraal bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een 'peaceful assembly'. In EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*) § 89-94 geeft het Hof nadere uitleg over die laatste categorie.

20 Zie onder meer EHRM 17 mei 2011, nrs. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Gül t. Turkije*) § 43, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 94 en EHRM 10 juli 2012, nr. 34202/06 (*Berladir e.a. t. Rusland*), § 38: demonstraties kunnen 'some disruption to ordinary life, including disruption of traffic' veroorzaken.

21 EHRM 1 december 2011, nrs. 8080/08 en 8577/08 (*Schwabe en M.G. t. Duitsland*), § 103 en EHRM 12 juni 2014, nr. 17391/06 (*Primov e.a. t. Rusland*), § 155. Zie ook EHRM 16 juli 1980, nr. 8440/78 (*Christians Against Racism and Fascism t. VK*), § 148. In EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülci t. Turkije*) nam een minderjarige deel aan een protestmars die uitmondde in geweld; het Hof achtte artikel 11 EVRM wel van toepassing, mede omdat de betrokkene geen 'violent intentions' had toen hij aan de protestmars deelnam en 'the charges against the applicant did not concern infliction of any bodily harm on anyone', § 97.

22 EHRM 2 oktober 2010, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije*), § 86.

23 P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 782. In EHRM 23 september 1998, nr. 67/1997/851/1058 (*Steel e.a. t. VK*) demonstreerden drie personen tijdens een wapenconferentie tegen de verkoop van gevechtshelikopters; ze deelden folders uit en hielden een spandoek omhoog met daarop de tekst "Work for Peace and not War". Het Hof beoordeelde de klacht onder artikel 10 EVRM en achtte het onnodig dezelfde klacht ook nog onder artikel 11 EVRM te behandelen, § 113. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) betrof het een protest bij een parlementsgebouw, waarbij de demonstranten een kamer hadden bezet en beschadigd; volgens het Hof was het gepaster de klacht onder artikel 10 en in het licht van artikel 11 EVRM te behandelen, omdat 'she was convicted for protesting, together with other participants in the direct action, against the President's policies', § 69. In EHRM 13 januari 2009, nr. 31451/03 (*Açik t. Turkije*) beoordeelde het Hof een klacht over optreden tegen een gezamenlijk studentenprotest alleen onder artikel 10 EVRM. Zie hierover ook P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 815-816.

24 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 86 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 46.

25 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 85, onder verwijzing naar onder meer EHRM 1 december 2011, nrs. 8080/08 en 8577/08 (*Schwabe en M.G. t. Duitsland*) § 101 en EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 35. In Zie ook J.L.W. Broeksteeg en F. Dorssmunt in SDU commentaar EVRM 2020, deel I, p. 1280-1283.

26 Zie hiervoor ook de door de Hoge Raad geciteerde onderdelen van EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) in HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

samenkomst zijn genomen, maar kan ook maatregelen behelzen die dateren van na de beëindiging van de samenkomst.²⁷ Een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergaderingsvrijheid kan bijvoorbeeld zijn: een verbod tot deelname aan een protest, een reisverbod, iemand doen verwijderen uit een ruimte, de beëindiging van een demonstratie, een aanhouding, voorarrest, een sanctie (administratief, disciplinair en/of strafrechtelijk) en/of detentie wegens het uiten van persoonlijke opvattingen en/of deelnemen aan een demonstratie.²⁸

17. Het Hof legt bij de beoordeling of een beperking van de rechten als gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 EVRM toelaatbaar was de toets aan of (i) de beperking was voorzien bij de wet, (ii) een gerechtvaardigd doel diende en (iii) noodzakelijk was in een democratische samenleving.²⁹ In aansluiting daarop houdt de vaste rechtspraak van de Hoge Raad in dat de in artikel 10 en artikel 11 EVRM gegarandeerde rechten op vrijheid van meningsuiting en op vrijheid van vreedzame vergadering en betoging aan een strafrechtelijke veroordeling niet in de weg staan als de veroordeling een op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM toegelaten – te weten: een bij de wet voorziene, een gerechtvaardigd doel dienende en een daartoe in een democratische samenleving noodzakelijke – beperking van die vrijheden vormt.³⁰

18. Voor de eerste stap is vereist dat er een wettelijke basis is van voldoende kwaliteit ten aanzien van toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de gevolgen.³¹ Bij de tweede stap kan als gerechtvaardigd doel bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorkomen van wanorde of het beschermen van de rechten van anderen.³²

19. Bij de derde stap van een noodzakelijke³³ beperking in een democratische samenleving stelt het Hof voorop dat de staten een ‘certain’ maar ‘not unlimited’ margin of appreciation genieten en dat het aan het Hof is om een eendoordeel te geven over de verenigbaarheid van de beperking met de bepalingen van het EVRM. Het Hof beziet de beperking

‘in the light of the case as a whole’.³⁴ Bij deze stap beoordeelt het Hof de beperking aan een “pressing social need” beantwoordde en “whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were relevant and sufficient”.³⁵ Proportionaliteit impliceert een evenwicht tussen het beschermde recht enerzijds en andere belangen, waaronder de bescherming van andermans rechten, anderzijds. Zo weegt bij de beoordeling van een beperking van een protest in een privaat gebouw ook het eigendomsrecht van de andere partij mee.³⁶ Iedere demonstratie in een publieke ruimte kan een zekere mate van ‘disruption to ordinary life, including disruption to traffic’ met zich brengen. Dat enkele feit geeft nog geen rechtvaardiging voor beperking, omdat de overheid voor vreedzame betogingen ‘a certain degree of tolerance’ in acht dient te nemen.³⁷ De vraag in welke mate de overheid die tolerantie moet opbrengen, is volgens het Hof niet in algemene zin te beantwoorden. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang van de verstoring van het ‘dagelijkse leven’. Ook als een op zichzelf vreedzame demonstratie uitmondt in schade of andere wanordelijkheden kan een demonstrant niet worden onderworpen aan enige sanctiëring, zolang diegene zelf geen gewelddadig of anderszins ‘reprehensible’ gedrag heeft laten zien.³⁸ Als iemand zich wel laakbaar gedraagt, verzet het recht op vrijheid van meningsuiting en van betoging zich er niet tegen dat diegene, ondanks de deelname aan een vreedzame demonstratie, wordt onderworpen aan de dreiging en de oplegging van een straf of maatregel.³⁹ Staten genieten in dit verband een ‘wider margin of appreciation’.⁴⁰

20. De vraag wanneer sprake is van ‘reprehensible’ gedrag heeft het Hof niet in algemene zin be-

27 EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 39, nadien herhaald in onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100.

28 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100.

29 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 103-143.

30 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, rov. 2.3.2.

31 Bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 108.

32 Bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 140.

33 Waarbij het Hof heeft benadrukt dat de notie “noodzakelijk” niet kan worden verwisseld met termen als “useful”, “reasonable” of “desirable”, EHRM 17 februari 2004, nr. 44158/98 (*Gorzeliak e.a. t. Polen*) § 95 en EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhiyski t. Bulgarije*) § 49. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 14.

34 Onder meer EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) § 90, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 143 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkharitshvili t. Georgië*) § 49.

35 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 143, EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalnyy t. Rusland*) § 128.

36 EHRM 6 juni 2003, nr. 44306/98 (*Appleby t. Verenigd Koninkrijk*), NJ 2010/207, m.nt. Dommering, § 43. Zie ook EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 78.

37 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 150 en 155.

38 EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 53, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 149 en EHRM 6 september 2022, nr. 67200/12 (*Bodalev t. Rusland*) § 75. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 88 en 93 merkt het Hof op dat, hoewel de demonstratie ‘some damage’ tot gevolg had, het niet leidde tot geweld; het opzij duwen van bewakers van een overheidsgebouw werd niet als gewelddadig aangemerkt. In EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülçü t. Turkije*) § 116 merkt het Hof het gooien van stenen naar de politie wel aan als een ‘act of violence’.

39 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, rov. 2.5.2. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, RUG 2021, p. 177-178.

40 EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülçü t. Turkije*) § 116. Vgl. ook EHRM 21 januari 2021, nrs. 15367/14, 16280/14 en 13 andere (*Shmorgunov e.a. t. Oekraïne*) § 492.

antwoord. In *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*,⁴¹ waarin demonstranten op niet-toegewezen plekken drie snelwegen blokkeerden, gaat het Hof wel uitgebreider in op situaties waarin demonstranten hebben geprobeerd een activiteit van een ander te voorkomen of aan te passen. Daarbij overweegt het Hof dat indien demonstranten het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan ingeval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek, van 'reprehensible' gedrag sprake kan zijn (onderstreping (hier: cursivering; red.) PG):

"149. Since States have the right to require authorisation, they must be able to impose sanctions on those who participate in demonstrations that do not comply with such a requirement (see *Ziliberberg; Rai and Evans; Berladir and Others*, § 41; and *Primov and Others*, § 118, all cited above). At the same time, the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction — even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties — for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion (see *Ezelin*, § 53; *Galstyan*, § 115; and *Barraco*, § 44, all cited above). This is true also when the demonstration results in damage or other disorder (see *Taranenko*, cited above, § 88).

(...)

171. The Court has already been called upon to examine situations where demonstrators had tried to prevent or alter the exercise of an activity carried out by others. In *Steel and Others* (cited above) the first and second applicants had obstructed a hunt and had impeded engineering work for the construction of a motorway, respectively. In *Drieman and Others* (cited above), Greenpeace activists had manoeuvred dinghies in such a way as to physically obstruct whaling, forcing the whalers to abandon their lawful exploitation of the living resources in Norway's exclusive economic zone. In these two cases, the Court considered that the inflicting of sanctions (in *Steel and Others*, forty-four hours' detention pending trial and sentencing to twenty-eight days' imprisonment for the obstruction of the hunt and seventeen hours' detention pending trial and sentencing to seven days' imprisonment for the protest against the construction of the motorway; in *Drieman and Others*, two days' detention on remand, fines convertible into imprisonment in case of default on payment and confiscation of a dinghy) was a reaction proportionate to, inter alia, the legitimate aim of protecting the rights and freedoms of others. The Court considers that the same conclusion should a for-

tiori be reached in the present case, where the actions of the demonstrators had not been directly aimed at an activity of which they disapproved, but at the physical blocking of another activity (the use of highways by goods vehicles and private cars) which had no direct connection with the object of their protest, namely the government's alleged lack of action vis-à-vis the decrease in the prices of some agricultural products.

172. In this respect, the present case has more similarities with the cases of *Lucas* (cited above), where the applicant blocked a public road in order to protest against the retention of a nuclear submarine, and *Barraco* (cited above), concerning the applicant's participation in a form of protest resulting in a severe slowing-down of the flow of traffic. As in *Steel and Others* and *Drieman and Others* (both cited above), the Court found that the sanctions imposed on the applicants (four hours' detention in a police van and a fine of 150 pounds sterling in *Lucas*, and a three-month suspended prison sentence and a fine of 1,500 euros in *Barraco*) were 'necessary in a democratic society' within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention. The Court further notes that in *Barraco* the disruption to traffic lasted only five hours (as opposed to more than forty-eight hours in the present case) and that only one highway (as opposed to three) had been affected.

173. As can be seen from the above case-law, 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, might be considered a 'reprehensible act' within the meaning of the Court's case-law (see paragraph 149 above). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.

174. The Court considers that, even though the applicants had neither carried out acts of violence nor incited others to engage in such acts (contrast *Osmani and Others*; *Protopapa*; and *Primov and Others*, all cited above), the almost complete obstruction of three major highways in blatant disregard of police orders and of the needs and rights of the road users constituted conduct which, even though less serious than

41 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*).

recourse to physical violence, can be described as 'reprehensible'.⁴²

21. Bij de proportionaliteitsafweging spelen naast de aard van de gedraging⁴³ en de 'fairness of the proceedings en de procedural guarantees afforded'⁴⁴ de aard en de zwaarte van de opgelegde sancties in relatie tot het nagestreefde doel een rol.⁴⁵ Zo achtte het Hof in een aantal zaken van belang dat een zeer lage boete was opgelegd die de betrokkene kennelijk ook kon betalen,⁴⁶ dat een voorwaardelijke straf was opgelegd die bovendien niet ten uitvoer was geleid,⁴⁷ dat de sanctie niet in de Justitiële Documentatie was opgenomen⁴⁸ en dat de geleden schade al was vergoed.⁴⁹ Daarnaast is van belang dat optreden tegen personen die gebruik (willen) maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en van betoging geen "chilling effect" mag hebben op diegenen of op anderen.⁵⁰ De enkele deelname aan een vreedzame demonstratie mag niet worden bedreigd met strafrechtelijke sanctiëring. Voor strafrechtelijke sanctiëring van demonstranten is daarom ook bijzondere rechtvaardiging vereist. Gevallen waarin gevangenisstraffen zijn opgelegd wegens geweldloze gedragingen,

worden door het Hof met bijzondere nauwgezetheid beoordeeld.⁵¹

22. Het Hof legt bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging een 'overall' toets aan. Ingeval verschillende maatregelen zijn genomen, beschouwt het Hof deze gezamenlijk als de 'interference'. Als bijvoorbeeld een betoging is beëindigd, iemand is aangehouden, in voorarrest heeft gezeten, is vervolgd en veroordeeld (al dan niet tot een gevangenisstraf), vormen al die maatregelen tezamen de beperking waarover het Hof zich buigt.⁵² In *Taranenko/Rusland*⁵³ was sprake van een protestactie tegen de president van het land waarbij de receptie van een overheidsgebouw werd geblokkeerd en de demonstranten zichzelf opsloten in een kantoorruimte, alwaar ook vernielingen plaatsvonden. Dit leidde tot een overheidsoptreden waarbij de betrokkene, die zelf als standpunt innam dat zij niet deelnam aan de protestactie maar slechts de gebeurtenissen observeerde, was aangehouden en in voorarrest was geplaatst. Zij werd aanvankelijk beschuldigd van een poging tot ondermijning van de staat en veroordeeld wegens deelname aan massale wanordelijkheden tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar. Het Hof oordeelde dat zowel het verwijderen van de betrokkene uit het overheidsgebouw als de aanhouding gerechtvaardigd was (§ 79). De duur van het voorarrest en de opgelegde sanctie waren naar het oordeel van het Hof echter niet proportioneel (§ 95). In het licht van het voorgaande, kwam het Hof tot de conclusie dat de beperking als geheel niet noodzakelijk was in een democratische samenleving.⁵⁴

23. Een geslaagd beroep op de artikelen 10 en 11 EVRM brengt mee dat het bewezen verklaarde feit niet strafbaar is en de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging.⁵⁵

De klachten in cassatie

24. Ik keer terug naar de zaak.

42 Zie ook EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*), § 87 en 98-99, waarin het Hof het gedurende anderhalve dag blokkeren van de toegang tot het parlamentsgebouw en de weg daarnaartoe – ook na pogingen van de politie tot beëindiging daarvan – om een politieke kwestie af te dwingen aanmerkt als 'reprehensible'. In EHRM 6 september 2022, nr. 67200/12 (*Bodalev t. Rusland*) § 84 overweegt het Hof: "Nothing suggests that the applicant uttered any threats, engaged in any reprehensible conduct or caused any harm or significant inconvenience to others, for instance, by way of obstructing an entrance to the metro station".

43 EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) § 80.

44 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*) § 106.

45 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 146.

46 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhyski t. Bulgarije*) § 49. Vgl. ook EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 53, waarin het Hof over een berisping overweegt: "the penalty imposed on Mr Ezelin was at the lower end of the scale of disciplinary penalties (...) it had mainly moral force, since it did not entail any ban, even a temporary one, on practising the profession or on sitting as a member of the Bar Council". Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, RUG 2021, p. 175-177.

47 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*) § 111.

48 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhyski t. Bulgarije*) § 49.

49 EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 92.

50 Bijvoorbeeld EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 95, EHRM 26 april 2016, nr. 25501/07 (*Novikova e.a. t. Rusland*) § 211, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 54.

51 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 144-146. In bijvoorbeeld EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) achtte het Hof een gevangenisstraf van dertien jaar wegens het gooien van verf over een standbeeld van Atatürk 'extreme severe' en 'grossly disproportionate'.

52 Zie bijvoorbeeld EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalnyy t. Rusland*) § 113 ("the dispersal of the gathering and the applicant's arrest, transfer to a police station, detention and the administrative sanctions constituted an interference") en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 54 ("the interference at issue resulted from the applicant's arrest at a demonstration and his subsequent conviction of administrative offences leading to a sanction of eight days' detention"). Vgl. Verder nog EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülçü t. Turkije*) § 102, EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 56 en EHRM 26 april 2016, nr. 25501/07 (*Novikova e.a. t. Rusland*) § 107.

53 EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*).

54 Vgl. ook EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13 (*Novikova e.a. t. Rusland*) en EHRM 13 januari 2009, nr. 31451/03 (*Açik t. Turkije*).

55 HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633, rov 2.6.

25. De klachten komen er in de kern op neer dat het hof de verwerping van het beroep op de artikelen 10 en 11 EVRM ontoereikend heeft gemotiveerd. Niet wordt bestreden dat de beperking van deze beide rechten bij wet is voorzien en een gerechtvaardigd doel diende, maar wel dat deze noodzakelijk was in een democratische samenleving. Het eerste middel spitst zich daarbij toe op de beperking in de vorm van strafvervolgning en het tweede middel op de beperking in de vorm van oplegging van een straf in plaats van de subsidiair bepleite toepassing van artikel 9a Sr. De middelen lenen zich voor een gezamenlijke bespreking.

26. Als eerste cassatieklacht wordt naar voren gebracht dat het oordeel van het hof dat het begaan van een misdrijf niet als een gering feit kan worden aangemerkt onbegrijpelijk is. De steller van de middelen wijst er daarbij op dat uit de OM Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden blijkt dat het openbaar ministerie misdrijven kan seponeren op grond van 'gering feit'.⁵⁶ Dit oordeel van het hof miskent volgens de steller van de middelen ook het opportuniteitsbeginsel: niet elke, strafbare inbreuk op de rechtsorde vereist strafrechtelijk ingrijpen.

27. De klacht treft geen doel. Het hof heeft met de bestreden overwegingen gerespondeerd op het verweer namens de verdachte, voor zover dat inhoudt dat "de handelingen van cliënte op 31 januari 2020 van een licht kaliber waren". Het hof heeft tot uitdrukking gebracht dat het deze kwalificatie niet deelt en dat het gaat om een misdrijf waarmee, zo is nader toegelicht in de bewijsoverweging en de strafmotivering, inbreuk is gemaakt op het eigendomsrecht van Shell en een gevaarlijke situatie is gecreëerd en ten aanzien waarvan de oplegging van een geldboete een passende en geboden reactie vormt. Dat oordeel is niet onbegrijpelijk.

28. De tweede klacht hangt hiermee samen en houdt in dat het oordeel van het hof dat als een demonstrant zich in het kader van een vreedzame demonstratie schuldig maakt aan een misdrijf, een beperking van diens rechten door middel van strafrechtelijke vervolging en sanctionering noodzakelijk is, niet begrijpelijk is. Ook wordt aangevoerd dat het hof door te overwegen dat het opzettelijk en wederrechtelijk onbruikbaar maken van goederen bij wet strafbaar is gesteld en de handhaving ervan noodzakelijk is in een democratische samenleving, zich ten onrechte heeft beperkt tot de eerste twee vragen, te weten of de inperking bij wet is voorzien en een gerechtvaardigd doel diende, zonder te beoordelen of de concrete inmenging noodzakelijk was in een democratische samenleving.

29. Ook hier begrijp ik de overwegingen in het bestreden arrest – in hun onderlinge samenhang bezien – aldus, dat het hof, zij het in wat algemene termen, tot uitdrukking heeft gebracht dat de beperkingen door de strafrechtelijke handhaving "in het onderhavige geval" als noodzakelijk in een de-

mocratische samenleving dienen te worden beschouwd. Aldus gelezen, komt aan de klacht de grondslag te ontvallen.

30. De steller van de middelen voert vervolgens aan dat het handelen van de verdachte volgens de rechtspraak van het EHRM niet als 'laakbaar' gedrag kan worden aangemerkt dat niet onder een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid is te scharen. Het oordeel dat strafrechtelijke vervolging noodzakelijk was, is daarom volgens hem niet zonder meer begrijpelijk. Daarbij wordt van belang geacht dat sprake was van een symbolische vervuiling, dat het hof niet heeft weersproken de stelling van de verdediging dat de op olie gelijkende vloeistof biologisch afbreekbaar en eenvoudig afwasbaar was en na een regenbui zou wegspoelen en dat er onder de betogers een schoonmaakploeg aanwezig was die klaarstond om de substantie van de trap te verwijderen. Ook wordt nog aangevoerd dat Shell geen schadeclaim tegen de verdachte heeft ingediend.

31. Voor zover de klacht berust op het uitgangspunt dat in cassatie moet worden uitgegaan van de juistheid van stellingen van de verdediging die door het hof niet zijn "weersproken", gaat het uit van een onjuiste opvatting van het strafprocesrecht. Verder zie ik niet in waarop het al dan niet indienen van een "schadeclaim" door Shell kan afdoen aan het oordeel van het hof. Ik concentreer me op de andere klachten.

32. Ten aanzien van de vraag of het gedrag van de verdachte als 'reprehensible' kan worden aangemerkt, geldt het volgende. De vraag of een gedraging moet worden aangemerkt als laakbaar ('reprehensible'), is niet in algemene zin te beantwoorden. Duidelijk is dat gewelddadig gedrag als zodanig heeft te gelden. Het gooien van stenen naar de politie valt daaronder;⁵⁷ het gooien van gedroogde bonen niet.⁵⁸ Van 'reprehensible gedrag' kan sprake zijn als demonstranten het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan ingeval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek. Het blokkeren van drie grote snelwegen tegen de instructies van de politie in, werd als zodanig aangemerkt, evenals het langere tijd blokkeren van de toegang van het parlamentsgebouw en de weg daar naartoe en het blokkeren van een metro-ingang.

33. Namens de verdachte is in dit verband een beroep gedaan op de zaak *Genov en Sarbinska t. Bulgarije*.⁵⁹ De betrokkenen in deze zaken hadden als politiek protest een bepaald standbeeld met verf be-

⁵⁷ EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülcü t. Turkije*) § 116.

⁵⁸ EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 59. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 88 en 93 merkt het Hof op dat, hoewel de demonstratie 'some damage' tot gevolg had, het niet leidde tot geweld; het opzij duwen van bewakers van een overheidsgebouw werd niet als gewelddadig aangemerkt.

⁵⁹ EHRM 30 november 2021, nr. 52358/15 (*Genov & Sarbinska t. Bulgarije*).

⁵⁶ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcr*. 2022, 16129.

spoten. Het standbeeld was nadien schoongemaakt, maar onbekend was gebleven door wie. De betrokkenen waren veroordeeld wegens 'hooliganism' tot een administratieve boete van ongeveer € 767. Het Hof overweegt dat de schuldigverklaring en de oplegging van een boete niet waren aan te merken als noodzakelijk in een democratische samenleving en neemt een schending van artikel 10 EVRM aan. Daarbij neemt het Hof onder meer in aanmerking dat niet was bewezen dat de actie van de demonstranten had geleid tot "serious or irreversible damage to the monument, or that the removing of the spray-paint required significant resources. Nor can that act be qualified as vulgar or gratuitously offensive."

34. Ook is namens de verdachte gewezen op het arrest van het EHRM inzake *Handzhiyski t. Bulgarije*.⁶⁰ In deze zaak was in het kader van een politiek protest tijdens eerste kerstdag een standbeeld van een politicus met verf bespoten, in de kleuren rood en wit van de kerstman. Onbekend was gebleven wie deze verf had aangebracht. De betrokkene heeft hierna een kerstmuts en een zak met daarop "resignation" op het standbeeld geplaatst. Hij werd hiervoor vervolgd en aan hem werd een administratieve boete van € 51 opgelegd. Het Hof was van oordeel dat de vervolging en bestraffing niet noodzakelijk waren in een democratische samenleving. Daarbij nam het Hof onder meer in aanmerking dat de betrokkene "did not engage in any form of violence and did not physically impair Mr Blagoev's monument in any way".

35. Deze zaken komen in zoverre overeen met de voorliggende zaak dat sprake is van een symbolische bewerking van een object, waarbij niet is vastgesteld dat onherstelbare schade is opgetreden. Verschillen zijn er echter ook. Het bewerken van een standbeeld brengt geen fysieke beperkingen voor anderen met zich, terwijl het gieten van een op olie gelijkende vloeistof op een trap voor de hoofdingang van een privaat gebouw gevaar kan veroorzaken voor anderen en, ook na afzetting van de trap, een beperking van de bewegingsvrijheid van anderen meebrengt. Daarbij komt dat, anders dan in de door de steller van de middelen aangehaalde zaken, hier private eigendomsrechten in het geding zijn. Zo had het EHRM in het arrest in de zaak *Genov en Sarbinska tegen Bulgarije* overwogen dat er geen aanknopingspunt was dat de inmenging in de rechten van de demonstranten strekten tot bescherming van de (eigendoms)rechten van de eigenaar van het monument of van de 'public safety' (par. 69-70). Ook daarin vindt de voorliggende zaak af van de namens de verdachte gegeven voorbeelden uit de Europese rechtspraak.

36. Het hof heeft niet onbegrijpelijk vastgesteld dat het handelen van de verdachte daadwerkelijk een gevaarlijke situatie voor anderen heeft gecreëerd. Voor een verdere toetsing van dit feitelijk oordeel is in cassatie geen plaats. Aan de begrijpe-

lijkheid van het oordeel van het hof doet geenszins af dat de trap werd afgezet, zoals de steller van de middelen wil doen voorkomen. Afzetting was juist nodig door de gevaarlijke situatie die door toedoen van de verdachte was ontstaan. Bovendien was in dit geval sprake van het begieten van een trap van een particulier bedrijf, te weten Shell, dat ook aangifte heeft gedaan van vernieling. Hiermee komen de (eigendoms)rechten van anderen dan de verdachte in het geding.⁶¹ Met het besmeuren van een trap van de hoofdingang van een groot particulier bedrijf en daarmee het onbruikbaar maken daarvan, worden het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoord, in een grotere mate dan ingeval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek. Dat het hof het handelen van de verdachte (kennelijk) heeft aangemerkt als laakbaar, is in het licht van het voorgaande niet onbegrijpelijk. Ook in zoverre falen de middelen.

37. De steller van de middelen klaagt verder dat het hof geen concrete "relevant and sufficient reasons" heeft gegeven voor de noodzakelijkheid van de veroordeling en sanctienering van de verdachte. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat wanneer een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting de vorm van een sanctie aanneemt, dit een gedetailleerde beoordeling van het specifieke gedrag vereist: "it cannot normally be justified solely because the expression at issue was caught by a legal rule formulated in general terms".⁶² Waar het om gaat is of de beperking noodzakelijk is gezien de concrete omstandigheden van het geval.⁶³

38. Ik meen dat ook deze klacht geen doel treft. Het hof heeft geoordeeld dat het verweer van de raadsman dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met artikel 10 en 11 EVRM moet worden verworpen. Het heeft daarbij vooropgesteld dat de uitoefening van de uit de artikelen 10 en 11 EVRM voortvloeiende rechten kunnen worden onderworpen aan (o.a.) bepaalde beperkingen die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van — onder meer — de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten van anderen. Daarmee heeft het hof het uit de rechtspraak van het EHRM voortvloeiende toetsingskader tot uitgangspunt genomen.

39. In dezen doet zich niet de situatie voor waarin een demonstrant slechts vanwege de deel-

61 Zie voor de relevantie van dit onderscheid ook EHRM 6 mei 2003, nr. 44306/98 (*Appleby t. Verenigd Koninkrijk*), NJ 2010/207, m.nt. Dommering.

62 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhiyski t. Bulgarije*) § 52.

63 EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (*Perinçek t. Zwitserland*) § 275.

60 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhiyski t. Bulgarije*).

name aan een vreedzame demonstratie wordt onderworpen aan dreiging en oplegging van een straf of maatregel.⁶⁴ Het hof heeft vastgesteld dat de verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan gedrag tijdens een demonstratie dat inbreuk maakt op rechten van anderen en dat een overtreding van de strafwet oplevert.⁶⁵ Door het besmeuren van de trap ontstond een situatie waarbij “het erg glad en gevaarlijk was” en waarbij schoonmaken noodzakelijk was om “te voorkomen dat bezoekers van het gebouw zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken” (bewijsmiddel 2). Onder die omstandigheden heeft het hof kunnen oordelen dat de artikelen 10 en 11 EVRM niet in de weg staan aan een strafrechtelijke vervolging en veroordeling wegens het opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort onbruikbaar maken. Daarbij neem ik in aanmerking dat de beperking bij wet is voorzien (o.a. art. 350 Sr) en strekte ter bescherming van de (eigendoms)rechten van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, terwijl gelet op de gevaarstelling ook kan worden gedacht aan de bescherming van de gezondheid van anderen. In de overwegingen van het hof ten aanzien van de strafbaarheid van de verdachte en de strafmotivering, in onderlinge samenhang gezien, ligt als zijn oordeel besloten dat het vervolgen en bestraffen van de verdachte noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op de bescherming van de genoemde belangen. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting, is niet onbegrijpelijk en behoeft geen nadere motivering. Daarbij neem ik in aanmerking dat de vervolging was toegesneden op art. 350 Sr en het hof heeft volstaan met het opleggen van een voorwaardelijke geldboete van € 350. De strafrechtelijke vervolging en veroordeling tot een relatief lichte sanctie vonden aldus niet hun oorzaak in de deelname aan een vreedzame demonstratie, maar in het onbruikbaar maken van een trap die eigendom was van een onderneming en waarbij niet alleen de rechten van deze onderneming zijn geschonden maar ook een gevaarlijke situatie voor anderen is gecreëerd. Onder deze omstandigheden is de strafrechtelijke vervolging en bestraffing in verband met het onbruikbaar maken van de trap niet van een zo ingrijpend karakter dat daarvan een ‘chilling effect’ uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering. Het hof heeft dat in zijn motivering afdoende tot uitdrukking gebracht.

64 Vgl. HRM 17 mei 2011, nrs. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Gül t. Turkije*) § 43. Daarbij sluit aan dat in het requisitoir van de advocaat-generaal bij het hof wordt opgemerkt dat de verdachte de enige demonstrant was die is aangehouden wegens vernieling. “De overige verdachten in deze zaak zijn aangehouden voor 11 WOM. Bijna alle 11 WOM-verdachten hebben een sepotbeslissing ontvangen (code 40)(...)”.

65 Vgl. voor dit onderscheid met uit de Straatsburgse rechtspraak ook HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, NJ 2022/222, m.nt. Dommering, rov. 2.5.3.

40. In het licht van het voorgaande falen de klachten en kunnen de middelen die zijn gericht tegen het oordeel van het hof, dat de vervolging en veroordeling van de verdachte geen schending van de artikelen 10 en 11 EVRM meebrengen, niet slagen.

Slotsom

41. De middelen falen.

Hoge Raad:

2 Beoordeling van de cassatiemiddelen

2.1 De cassatiemiddelen klagen in de kern over het oordeel van het hof dat met de vervolging, berechting en bestraffing van de verdachte voor haar gedragingen geen ontoelaatbare inbreuk wordt gemaakt op haar recht op vrijheid van meningsuiting en betoging, zoals gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De cassatiemiddelen lenen zich voor gezamenlijke bespreking.

2.2.1 Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat:

“zij op 31 januari 2020 te 's-Gravenhage opzettelijk en wederrechtelijk een trap voor het pand aan de Carel van Bylandtlaan 16, die aan Shell Global BV toebehoorde, onbruikbaar heeft gemaakt.”

2.2.2 De bewezenverklaring steunt op de volgende bewijsmiddelen:

“1. Het proces-verbaal van aanhouding d.d. 31 januari 2020 van de politie Eenheid Den Haag met nr. (...), inhoudende de bevindingen van verbalisant [verbalisant 1] – zakelijk weergegeven –: Op 31 januari 2020, te 13.20 uur, werd ik naar de Carel van Bylandtlaan te Den Haag gestuurd omdat zich daar, voor de hoofdingang van het kantoorgebouw van Shell, een groep van ongeveer 25 tot 30 actievoerders bevond. De actievoerders hebben positie ingenomen op het bordes en de trappen naar de hoofdingang. Door een vrouw, die deel uitmaakte van de groep betogers, werd een zwarte, op olie gelijkende, vloeistof over de trappen uitgespoten. Ik heb de menigte toegeroepen dat zij werden opgeroepen om de plaats van de demonstratie vrijwillig te verlaten. Indien men aan deze oproep geen gevolg zou geven, zou men bij weigering worden aangehouden. Ik zag dat door de aanwezige actievoerders geen gevolg werd gegeven aan de oproep om de demonstratie te beëindigen en de plaats te verlaten. Vervolgens heb ik de aanwezige politieambtenaren opdracht gegeven om alle actievoerende personen aan te houden.

2. Het proces-verbaal van bevindingen d.d. 31 januari 2020 van de politie Eenheid Den Haag met nr. (...), inhoudende de bevindingen van verbalisant [verbalisant 2] – zakelijk weergegeven –: Op 31 januari 2020 kwam ik ter plaatse bij het gebouw van Shell in Den Haag. Om 14.08 bleken

alle aangehouden verdachten te zijn geplaatst in een voertuig zodat zij konden worden overgebracht naar het hoofdbureau van politie. Ik zag dat een groot gedeelte van de trap naar de ingang van het gebouw was besmeurd met een donkere en vette substantie. Dit zou door de beveiliging van Shell worden schoongemaakt. Dit omdat het erg glad en gevaarlijk was en zo te voorkomen dat bezoekers van het gebouw zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken.

3. Het proces-verbaal van aangifte d.d. 31 januari 2020 van de politie Eenheid Den Haag met nr. (...), inhoudende de verklaring van de aangever [aangever] – zakelijk weergegeven –:

Ik ben namens Shell Global, gevestigd aan de Carel van Bylandtlaan 16 te 's-Gravenhage, gerechtigd tot het doen van aangifte van vernieling. Op 31 januari 2020 was ik aan het werk op het hoofdkantoor van Shell. Toen ik in de ochtend aankwam op mijn werk was de trap nog schoon. Ik zag dat de demonstranten de trap voor het hoofdkantoor besmeurden met een zwarte substantie. Ik heb de trap afgezet omdat ik zag dat het niet veilig was om over de treden van de trap te lopen en om te voorkomen dat mensen gewond zouden raken. Ik voelde dat de treden glad waren door de vloeistof en ik zag dat de stof zwart afgaf wanneer je er doorheen liep.

4. De verklaring van de verdachte ter terechtzitting in hoger beroep d.d. 17 februari 2022, inhoudende – zakelijk weergegeven –:

Ik ben degene die de substantie op een deel van de trap van Shell aan de Carel van Bylandtlaan in Den Haag heeft gegooid. Ik was de enige. Als iemand zonnebloemolie op een stenen trap gooit en wegloopt dan snap ik dat iemand daarover uitglijdt. We waren ons ervan bewust dat het glad had kunnen zijn.”

2.2.3 Het hof heeft over de bewezenverklaring verder het volgende overwogen:

“Op 31 januari 2020 omstreeks 13.20 uur vond er voor het kantoorgebouw van Shell aan de Carel van Bylandtlaan 16 in Den Haag een demonstratie plaats van ongeveer 25 tot 30 actievoerders. De verdachte maakte deel uit van de groep betogers. Zij heeft een zwarte, op olie gelijkende, vloeistof over de trappen voor het kantoorgebouw van Shell gegoten. De politie heeft de actievoerders opgeroepen om de demonstratie te beëindigen. Geen van de personen voldeed aan die oproep. Hierna zijn alle actievoerende personen, waaronder de verdachte, aangehouden.

Verbalisant [verbalisant 2] heeft, nadat alle personen in een politievoertuig waren geplaatst, gezien dat de trap naar de ingang van het gebouw was besmeurd met een donkere en vette substantie. Dit zou door de beveiliging van Shell worden schoongemaakt, omdat het erg glad en gevaarlijk was. Men wilde voorkomen dat bezoekers van het gebouw zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken.

[aangever] heeft namens Shell aangifte gedaan van vernieling. Hij zag dat de trap was besmeurd met een zwarte substantie. Hij heeft de trap afgezet omdat het niet veilig was om over de treden van de trap te lopen. Hij voelde dat de treden glad waren en dat de trap zwart afgaf wanneer je er doorheen liep.

De verdachte heeft ter zitting verklaard dat zij heeft meegedaan aan een demonstratie van Extinction Rebellion en dat zij daarbij een substantie over de trap van het hoofdkantoor van Shell heeft gegoten. De substantie bestond uit zonnebloemolie, houtskoolpoeder en maïzena en kon makkelijk worden verwijderd. Zij heeft dit gedaan als symbolische actie en om de demonstratie kracht bij te zetten, omdat Shell een van de grootste vervuilers is ter wereld.

Op grond van voornoemde feiten en omstandigheden staat vast dat de verdachte een zwarte olieachtige vloeistof over de trap voor het hoofdkantoor van Shell heeft gegoten. De vraag die beantwoord moet worden is of deze handeling een overtreding van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) oplevert.

Artikel 350 lid 1 Sr beschermt het ongestoorde gebruik en genot van een goed door degene aan wie dat goed toebehoort. Ook het onbruikbaar maken van een goed is strafbaar gesteld. Dit is opgenomen met het oog op de mogelijkheid een goed, zonder het te beschadigen, onbruikbaar te maken voor zijn bestemming. Voor het ‘voor zijn bestemming onbruikbaar maken’ is niet vereist dat de materie van het goed zelf is aangetast. Evenmin is vereist dat blijvende schade is toegebracht. Verder geldt dat is vereist dat de verdachte (voorwaardelijk) opzettelijk heeft gehandeld. Hij of zij moet hebben geweten, of bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard, dat hij of zij het goed in kwestie onbruikbaar maakte en dat het goed aan een ander toebehoorde. Het opzet hoeft niet gericht te zijn op de wederrechtelijkheid.

In onderhavig geval heeft de verdachte een olieachtige vloeistof over de trap van Shell gegoten waardoor deze trap tijdelijk onbruikbaar was. Uit de verklaringen van aangever en verbalisant [verbalisant 2] blijkt dat de trap tijdelijk niet voor zijn bestemming gebruikt kon worden; de trap was afgezet, omdat hij glad was en het gevaarlijk was om daaroverheen te lopen. Dat de trap slechts voor een deel was overgoten maakt dit oordeel niet anders. Dat geldt ook voor het feit dat er een schoonmaakploeg van Extinction Rebellion klaar stond om de trap schoon te maken. Dit laat namelijk onverlet dat (een groot deel van) de trap direct na het gieten van de vloeistof voor zijn bestemming onbruikbaar was.

Aan de inhoud van de schriftelijke verklaring van [betrokkene 1] met betrekking tot het klaar staan van een schoonmaakploeg om de substantie op de trap aanstonds te verwijderen wordt

niet getwijfeld, maar het kan niet afdoen aan het oordeel dat de trap tijdelijk onbruikbaar was. (...)

De verdachte heeft tot slot verklaard dat het niet haar bedoeling was om de trap te vernielen, met andere woorden dat zij geen opzet heeft gehad op vernieling van de trap. Door de olieachtige vloeistof over de trap te gieten heeft zij echter naar het oordeel van het hof bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat zij de trap glad en dus (tijdelijk) onbruikbaar maakte. Dat zij hiertoe gerechtigd was, blijkt nergens uit, hetgeen betekent dat zij ook wederrechtelijk heeft gehandeld.

Gelet op het voorgaande acht het hof wettig en overtuigend bewezen dat de verdachte op 31 januari 2020 een trap van Shell onbruikbaar heeft gemaakt.”

2.2.4 Volgens het proces-verbaal van de terechtzitting in hoger beroep heeft de raadvrouw van de verdachte daar het woord gevoerd overeenkomstig de pleitnota die aan het proces-verbaal is gehecht. Deze pleitnota houdt onder meer in:

“Ontslag van alle rechtsvervolgning: strafrechtelijke veroordeling vormt een ontoelaatbare inbreuk op artikel 10 en artikel 11 EVRM.

Fundamenteel karakter van het recht op betoging

8. Het strafrecht moet met terughoudendheid worden toegepast wanneer het betogingsrecht in het geding is. De gedragingen van cliënte worden in beginsel beschermd door de demonstratievrijheid (artt. 10 en 11 EVRM en artt. 19 en 21 IVBPR en art. 9 Grondwet). Ingrijpen door de politie waardoor inbreuk wordt gemaakt op het recht van cliënten tot betoging, dient volgens de rechtspraak van het Europese Hof proportioneel te zijn in verhouding tot de belangen van openbare orde en noodzakelijk zijn in een democratisch land. In deze zaak waren de aanhoudingen van de actievoerders onder wie ook cliënte onnodig en niet proportioneel.

9. EHRM

Op 30 november 2021 deed het EHRM uitspraak in de zaak van twee actievoerders in Bulgarije, een populair blogger en een politiek activist: *Genov & Sabrinska v. Bulgarije*. Zij werden veroordeeld voor ‘hooliganisme’ en beboet omdat zij op de herdenkingsdag van de Bolsjewiekse Revolutie in 1917 met een spuitbus met verf een tekst hadden aangebracht op een monument. Zij deden dit in het kader van vele landelijke protesten tegen de Bulgaarse regering. Aan het EHRM was voorgelegd of hun veroordeling verenigbaar was met art. 10 EVRM. Kern van de uitspraak van het EHRM is dat, aangezien niet was gebleken van enig serieuze of onomkeerbare schade aan het monument, terwijl het een vreedzame, geweldloze actie betrof, strafrechtelijke vervolging en bestraffing niet noodzakelijk is. Het Europese Hof verwees ook naar de uitspraak van het EHRM van 6 april 2021 in de zaak *Handzhiyski v. Bulgarije*, no. 10783/14

(ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD001078314) en concludeert dat de inbreuk op het recht van de actievoerders op hun right to freedom of expression door hen strafrechtelijk te veroordelen en hen een boete op te leggen, onder de door het Hof vastgestelde omstandigheden, niet noodzakelijk was in een democratische samenleving als bedoeld in art. 10 van het EVRM. Daarmee was het recht op vrije meningsuiting volgens het EHRM geschonden.

10. Op de rechten die in onze Grondwet in art. 9, in de artikelen 10 en 11 in het EVRM en in artt. 19 en 21 IVBPR beschermd worden, mag alleen inbreuk worden gemaakt indien die inbreuk bij de wet is voorzien ter bescherming van een aantal met name genoemde belangen en noodzakelijk – necessary – is in een democratische samenleving. Het noodzaakcriterium wordt verder uitgewerkt in de zin, dat de maatregel moet voortvloeien uit een pressing social need (zie ook MvT hoofdstuk 6), en zowel proportioneel moet zijn als in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

11. ‘Noodzakelijk’, necessary, heeft een strikte betekenis. Deze eis mag volgens het Europese Hof niet worden ingevuld met ‘nuttig’, ‘redelijk’ of ‘wenselijk’, zie bijv. in *Handzhiyski v. Bulgarije*, (ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD001078314): ‘Indeed, the adjective ‘necessary’ in Article 10 (2) implies the existence of a pressing social need, and does not have the flexibility of such expressions as ‘useful’, ‘reasonable’ or ‘disireable’ (...).

12. Maatregelen die na afloop van een vreedzame vergadering of betoging door de autoriteiten worden genomen kunnen bijdragen aan of zelfs op zichzelf genomen leiden tot de vaststelling dat inmenging plaatsvindt ogv art. 10 of 11 EVRM en dat daardoor deze bepalingen worden geschonden. Zie o.m. t.a.v. art. 11 EVRM de zaak *Others tegen Litouwen*: ‘The Court reiterates that an interference with the exercise of freedom of peaceful assembly does not need to amount to an outright ban, whether legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities. The term ‘restrictions’ in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during an act of assembly and those, such as punitive measures, taken afterwards (...).’ EHRM (Grand Chamber) 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevicius and Others tegen Litouwen*).

13. De door het EHRM in ogenschouw te nemen maatregelen achteraf kunnen zijn de arrestatie van de demonstranten, hun daarop aansluitende detentie op het politiebureau, hun strafrechtelijke vervolging of hun strafrechtelijke veroordeling. Het gaat hier dus om maatregelen die op zichzelf staand beperkingen vormen van de vrijheden als bedoeld in de artt. 10 en 11 EVRM nadat bijvoorbeeld een demonstrant is verwijderd van een bepaalde privélocatie wegens de bescherming op die locatie van zwaarder wegende rechten van anderen.

14. Mr. dr. B. Roorda, verbonden aan de Universiteit van Groningen, heeft onlangs met een team van onderzoekers, onder wie de Groningse staatsrechtgeleerden Brouwer en Schilder, in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek gedaan naar recente demonstratie- en vergadering rechtelijke vraagstukken. Dit onderzoek is onlangs, op 1 november 2021, afgerond, en door de minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer. (...)

Zij concluderen aan de hand van analyse van Europese rechtspraak:

'Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten dient te voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de demonstratievrijheid. Bij de beoordeling of aan deze eisen is voldaan, zijn blijkens de rechtspraak van het EHRM de aard en de ernst van de (strafbare) gedraging en de aard en de ernst van de beperkende maatregel relevante factoren. Voor zover demonstranten zich vreedzaam gedragen, staat aanhouding en in het bijzonder strafrechtelijke vervolging en veroordeling op gespannen voet met artikel 11 EVRM. Als demonstranten zich niet of minder vreedzaam gedragen, dan is strafrechtelijk optreden eerder gerechtvaardigd en kan zelfs een gevangenisstraf noodzakelijk worden geacht. Dit is in het bijzonder het geval als demonstranten zich schuldig maken aan geweldadigheden of hiertoe aanzetten. Dergelijk strafrechtelijk optreden kan ook gerechtvaardigd zijn als demonstranten zich schuldig maken aan 'reprehensible' gedrag, dat wil zeggen gedrag dat het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoort, in een grotere mate dan in het geval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een demonstratieve blokkade van een snelweg. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden moet ook het 'chilling effect' dat dit optreden op demonstranten kan hebben worden meegewogen, aldus het EHRM. (...) Tegen vreedzame demonstranten dient in beginsel niet strafrechtelijk te worden opgetreden. Als demonstranten zich schuldig maken aan geweldadigheden of hiertoe aanzetten of als zij het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, verdergaand dan dat je mag verwachten bij een 'normale' demonstratie, dan is strafrechtelijk optreden – tot aan een gevangenisstraf aan toe – eerder gerechtvaardigd. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden moet ook het 'chilling effect' ervan worden meegewogen, aldus het EHRM. Uit onze analyse van de Nederlandse rechtspraak volgt dat bij uitingsdelicten de context van de demonstratie en de mate waarin de uiting dienstig is aan of een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat relevante factoren zijn bij

de beoordeling of de uiting een strafbaar feit oplevert. Bij andere dan uitingsdelicten wegen rechters soms meerdere niet-inhoudelijke factoren mee bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gedraging van een demonstrant, zoals de duur en de omvang van de actie en de mate waarin de actie leidt tot bijvoorbeeld hinder, schade of wanordelijkheden. In het merendeel van de zaken oordelen rechters echter dat een strafbare gedraging ook in de context van een demonstratie strafbaar is, zonder dit nader te motiveren en zonder aan de hand van een of meer van de hierboven genoemde factoren na te gaan of de demonstratievrijheid de strafbaarheid van de gedraging in casu misschien wel ontnemt. Door het ontbreken van een nadere motivering in deze zaken wordt niet inzichtelijk waarom de demonstratievrijheid in dat concrete geval niet aan de strafbaarheid van de gedraging in de weg staat. Dit roept vragen op, in het bijzonder als het gaat om een betrekkelijk licht vergrijp en de rechter in een min of meer vergelijkbare zaak bovendien tot een geheel andere conclusie komt.'

15. Artikel 11 EVRM beschermt vergaderingen die vreedzaam zijn, 'the right to freedom of peaceful assembly'. Om te bepalen of een vergadering of betoging vreedzaam is, toetst het EHRM met name of de organisatoren en deelnemers al dan niet gewelddadige bedoelingen hadden. De actie op 31 januari 2020 was een vreedzame demonstratie. Ook blokkades, sit-ins en bezettingen vallen onder de bescherming van het recht op demonstratie. Art. 10 EVRM beschermt volgens het EHRM niet alleen de inhoud van de uiting, maar ook de vorm waarin dat wordt gedaan. (zie randnummer 2 pleitnota eerste aanleg 'symbolic conduct').

16. Voor het aannemen van wanordelijkheden wordt blijkens de rechtspraak van het EHRM een bepaalde mate van ernst vereist. De vraag is wanneer van dergelijk gedrag sprake is. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt volgens Roorda, Brouwer en Schilder, dat gedrag van demonstranten 'reprehensible' (laakbaar) is, wanneer zij het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan in geval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid (zie ook Kudrevius tegen Litouwen EHRM 26 november 2013, nr. 37553/05 par. 173).

Roorda c.s. constateren in hun recente onderzoek dat bij schade of wanorde nog geen sprake is van 'reprehensible', laakbaar gedrag. Voorts is van belang dat het EHRM aanvaardt dat demonstraties veelal een 'disruption to ordinary life' meebrengen.

17. Vreedzame demonstratie, zorgvuldige voorbereiding, geen schade, geringe inbreuk en beperkte duur

De verdediging meent dat de handelingen van cliënte op 31 januari 2020 van een licht kaliber waren en dat de demonstratieve actie als vreedzaam was aan te merken. De actie was zorgvuldig voorbereid waarbij de substantie die [verdachte] [de Hoge Raad begrijpt: de verdachte van wie de achternaam is gewijzigd] op een deel van de trap had uitgestrooid makkelijk en helemaal te verwijderen was en een schoonmaakploeg met schoonmaakmiddelen en -materialen klaarstond om de trap schoon te maken, waarbij ook de veiligheid van de actievoerders en omstanders c.s. in acht was genomen. Er is geen schade aan de trap toegebracht. Dat volgt niet uit het dossier. Shell heeft geen verzoek tot schadevergoeding ingediend en heeft als volgt op de actie van cliënte c.s. gereageerd:

'Shell respecteert het recht en de vrijheid om te demonstreren, als dit maar op een veilige manier gebeurt', reageert het olie- en gasconcern op de demonstratie. 'Shell heeft een strategie die het Klimaatakkoord van Parijs en het Nederlandse klimaatakkoord steunt. In die zin hebben we dus hetzelfde doel als de activisten. We verschillen alleen van mening over de weg ernaartoe. Shell ziet klimaatactivisme als een positieve ontwikkeling als het leidt tot een constructieve dialoog en tot samenwerking. Een enkele partij kan klimaatverandering niet oplossen, we moeten allemaal samenwerken.'

De plaats waar gedemonstreerd werd was symbolisch. Het (voormalig) hoofdkantoor van Shell in Nederland. De demonstratie was ook van beperkte duur en vormde een geringe inbreuk op het eigendomsrecht van Shell.

18. OVAR ook vanwege reeds voldoende bestrafing

Cliënte is al voldoende aangepakt, zij zat relatief lang in voorarrest in een politiecel. De arrestatie, het optreden van de politie en de lange duur van haar voorarrest, hebben grote impact op cliënte gehad. Het handelen van cliënte was gewetensvol. Zij heeft met haar mede demonstranten aandacht gevraagd voor een maatschappelijke misstand waarvan de betekenis in de afgelopen tijd maatschappelijk alleen maar aan kracht heeft gewonnen. In de hiervoor geschetste omstandigheden van deze zaak verzoek ik Uw Hof art. 350 lid 1 Sr buiten toepassing te laten wegens strijd met de artt. 10 en 11 EVRM. Ik verzoek u aldus cliënte te ontslaan van alle rechtsvervolging.

19. Conclusie.

Verzocht wordt het vonnis van de politierechter van 24 maart 2020 te vernietigen, (...) subsidiair cliënte te ontslaan van alle rechtsvervolging aangezien zij gebruik maakte van haar demonstratierecht dat o.m. beschermd wordt door artikel 10 en 11 van het EVRM. Door [verdachte] voor deze daad te vervolgen, te berechten en te bestraffen wordt op niet toegestane wijze inbreuk gemaakt op dit demonstratierecht.

20. Uitdrukkelijk meer subsidiair

Toepassing van art. 9a Sr gezien de context/achtergrond vd verweten handelingen en de gevolgen die dit al voor [verdachte] heeft gehad. Voorts betreft het een feit van inmiddels langer dan twee jaar geleden."

2.2.5 Het requisitoir van de advocaat-generaal houdt over de inverzekeringstelling van de verdachte het volgende in:

"In deze zaak is verdachte op vrijdag 31/1 om 13.45u aangehouden (als N.N.) en op zondag 2/2 om 19.54u heengezonden (VH 3 dgn). De reden voor het langere oponthoud was gelegen in het feit dat verdachte geen legitimatiebewijs bij zich en weigerde haar naam te geven en wilde geen verklaring afleggen."

2.2.6 Het hof heeft over de strafbaarheid van het bewezenverklaarde het volgende overwogen:

"Door en namens de verdachte is ter terechtzitting in hoger beroep aangevoerd dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging, omdat zij gebruik maakte van haar demonstratierecht ex artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Door de verdachte voor haar handelen op 31 januari 2020 te vervolgen, te berechten en te bestraffen wordt op een ongeoorloofde manier inbreuk gemaakt op dit demonstratierecht.

Het hof overweegt als volgt.

Het hof stelt voorop dat de door het EVRM waarborgde vrijheden niet absoluut zijn. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) zijn in het belang van – onder meer – de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en de bescherming van de rechten van anderen.

Het hof is van oordeel dat in het onderhavige geval sprake is van een geoorloofde beperking van de grondrechten van de verdachte. Zij heeft zich immers schuldig gemaakt aan een misdrijf en niet, zoals door de raadvrouw van de verdachte is betoogd, aan een gering feit. Het opzettelijk en wederrechtelijk onbruikbaar maken van goederen is bij wet strafbaar gesteld en de handhaving ervan is noodzakelijk in een democratische samenleving. Het demonstratierecht biedt geen vrijbrief voor het maken van een inbreuk op het eigendomsrecht van anderen. Hieruit volgt dat de artikelen 10 en 11 lid 2 EVRM niet zijn geschonden door de verdachte aan te houden en te vervolgen op grond van artikel 350 Sr. Het verweer wordt derhalve verworpen."

2.2.7 Het hof heeft de verdachte een geheel voorwaardelijke geldboete van € 350 opgelegd en

over de strafoplegging onder meer het volgende overwogen:

“De verdachte heeft zich op de bewezenverklarde wijze schuldig gemaakt aan het onbruikbaar maken van (een deel van) de trap die toebehoort aan Shell. Door zo te handelen heeft zij inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van Shell en een gevaarlijke situatie gecreëerd voor mensen die van die trap gebruik maakten. Dat deze actie onderdeel was van een demonstratie en dat zij de intentie had de substantie van de trap te laten verwijderen doet daaraan niet af. (...)

Het hof is – alles afwegende – van oordeel dat een geheel voorwaardelijke geldboete van na te melden hoogte een passende en geboden reactie vormt.”

Juridisch kader

2.3.1 In cassatie zijn de volgende bepalingen van belang.

- Artikel 350 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr):

“Hij die opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.”

- Artikel 10 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

- Artikel 11 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigin-

gen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

2.3.2 Het onder meer in artikel 10 EVRM gegarandeerde recht op vrijheid van meningsuiting en het onder meer in artikel 11 EVRM gegarandeerde recht op vrijheid van vergadering zijn fundamentele rechten in een democratische samenleving en gelden als “the foundations of such a society”. Beide rechten hangen nauw met elkaar samen. Uit de rechtspraak van het Europees hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) kan worden afgeleid dat artikel 11 EVRM betrekking heeft op uiteenlopende vormen van protest (zoals protestmarsen, blokkades, sit-ins en bezettingen), alsmede het recht omvat om – binnen de door lid 2 van die bepaling gestelde grenzen – tijd, plaats en wijze van protest vrijelijk te kiezen (vgl. EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*), overweging 91 en EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin en anderen tegen Rusland*), overweging 405).

2.3.3 Artikel 11 EVRM beschermt het recht op vreedzame vergadering. Dat betekent dat een samenkomst waarbij de organisatoren en deelnemers gewelddadige intenties hebben, niet valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. In zijn uitspraak van 21 november 2023, nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen en anderen tegen Nederland*) heeft het EHRM de rechtspraak over dit toepassingsbereik van artikel 11 EVRM als volgt samengevat:

“48. Article 11 of the Convention only protects the right to ‘peaceful assembly’, a notion which does not cover a demonstration where the organisers and participants have violent intentions. The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 92).

49. In order to establish whether an applicant may claim the protection of Article 11, the Court takes into account (i) whether the assembly was intended to be peaceful or whether the organisers had violent intentions; (ii) whether the applicant demonstrated violent intentions when joining the assembly; and (iii) whether the applicant inflicted bodily harm on anyone (see

Shmorgunov and Others v. Ukraine, nos. 15367/14 and 13 others, § 491, 21 January 2021). It notes that where both sides — demonstrators and police — were involved in violent acts, it is sometimes necessary to examine who started the violence (see *Primov and Others v. Russia*, no. 17391/06, § 157, 12 June 2014).

50. It should be noted that an individual does not cease to enjoy the right to freedom of peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour. The possibility that persons with violent intentions who are not members of the organising association might join the demonstration cannot as such take away that right. Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of paragraph 1 of Article 11, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 94).

51. The burden of proving the violent intentions of the organisers of a demonstration lies with the authorities (see *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (no. 2), no. 25196/04, § 23, 2 February 2010).

52. In the Court's view, although not an uncommon occurrence in the context of the exercise of freedom of assembly in modern societies, physical conduct purposely obstructing traffic and the ordinary course of life in order to seriously disrupt the activities carried out by others is not at the core of that freedom as protected by Article 11 of the Convention. This state of affairs might have implications for any assessment of 'necessity' to be carried out under the second paragraph of Article 11 (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 97)."

2.3.4 Over de vraag onder welke omstandigheden sprake kan zijn van een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering heeft het EHRM in zijn uitspraak van 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*) het volgende overwogen:

"100. (...) the Court will establish whether the applicants' right to freedom of assembly has been interfered with. It reiterates that the interference does not need to amount to an outright ban, legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities. The term 'restrictions' in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during a gathering and those, such as punitive measures, taken afterwards (see *Ezelin*, cited above, § 39; *Kasparov and Others v. Russia*, no. 21613/07 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng>), § 84, 3 October 2013; *Primov and Others*, cited above,

§ 93; and *Nemtsov*, cited above, § 73). For instance, a prior ban can have a chilling effect on the persons who intend to participate in a rally and thus amount to an interference, even if the rally subsequently proceeds without hindrance on the part of the authorities. A refusal to allow an individual to travel for the purpose of attending a meeting amounts to an interference as well. So too do measures taken by the authorities during a rally, such as dispersal of the rally or the arrest of participants, and penalties imposed for having taken part in a rally (see *Kasparov and Others*, cited above, § 84, with further references)."

2.3.5 Over de vraag of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in een democratische samenleving noodzakelijk is, heeft het EHRM in diezelfde uitspraak het volgende overwogen:

"142. The right to freedom of assembly, one of the foundations of a democratic society, is subject to a number of exceptions which must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established. When examining whether restrictions on the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered 'necessary in a democratic society' the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation (see *Barraco*, cited above, § 42). It is, in any event, for the Court to give a final ruling on the restriction's compatibility with the Convention and this is to be done by assessing the circumstances of a particular case (see *Osmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), no. 50841/99, ECHR 2001-X, and *Galstyan*, cited above, § 114).

143. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they took. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine, having established that it pursued a 'legitimate aim', whether it answered a 'pressing social need' and, in particular, whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were 'relevant and sufficient' (see *Coster v. the United Kingdom* [GC], no. 24876/94, § 104, 18 January 2001; *Ashughyan v. Armenia*, no. 33268/03, § 89, 17 July 2008; *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 101, ECHR 2008; *Barraco*, cited above, § 42; and *Kasparov and Others*, cited above, § 86). In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that

they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see Rai and Evans, cited above, and Gün and Others, cited above, § 75; see also United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, § 47, Reports 1998-I, and Gerger v. Turkey [GC], no. 24919/94, § 46, 8 July 1999).

144. The proportionality principle demands that a balance be struck between the requirements of the purposes listed in paragraph 2 on the one hand, and those of the free expression of opinions by word, gesture or even silence by persons assembled on the streets or in other public places, on the other (see Osmani and Others, cited above; Skiba, cited above; Fáber, cited above, § 41; and Taranenko, cited above, § 65).

145. Freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (see Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden, cited above, § 86). Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles — however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities — do a disservice to democracy and often even endanger it (see Güneri and Others v. Turkey, nos. 42853/98 and 2 others, § 76, 12 July 2005; Sergey Kuznetsov, cited above, § 45; Alekseyev, cited above, § 80; Fáber, cited above, § 37; Gün and Others, cited above, § 70; and Taranenko, cited above, § 67).

146. The nature and severity of the penalties imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of an interference in relation to the aim pursued (see Öztürk v. Turkey [GC], no. 22479/93, § 70, ECHR 1999-VI; Osmani and Others, cited above; and Gün and Others, cited above, § 82). Where the sanctions imposed on the demonstrators are criminal in nature, they require particular justification (see Rai and Evans, cited above). A peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction (see Akgöl and Göl v. Turkey, nos. 28495/06 and 28516/06, § 43, 17 May 2011), and notably to deprivation of liberty (see Gün and Others, cited above, § 83). Thus, the Court must examine with particular scrutiny the cases where sanctions imposed by the national authorities for non-violent conduct involve a prison sentence (see Taranenko, cited above, § 87).

(...)

149. (...) the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction — even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties — for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on

such an occasion (see Ezelin, cited above, § 53; Galstyan, cited above, § 115; and Barraco, cited above, § 44). This is true also when the demonstration results in damage or other disorder (see Taranenko, cited above, § 88)."

2.3.6 Uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM is dat elke demonstratie een zekere mate van "disruption to ordinary life" met zich kan brengen. Zo'n verstoring is op zichzelf nog niet voldoende om een beperking te rechtvaardigen van het recht op vreedzame vergadering. Dat betekent echter niet dat elk strafrechtelijk optreden naar aanleiding van de verdenking van een strafbaar feit dat in relatie tot een demonstratie plaatsvindt — ongeacht de aard van en de vorm waarin dat optreden plaatsvindt en ongeacht de vraag of dit optreden tot een sanctie leidt — tot een schending van artikel 10 en/of 11 EVRM leidt. Uit de door het EHRM geformuleerde uitgangspunten volgt immers dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zich niet ertegen verzet dat een persoon die deelneemt aan een vreedzame demonstratie, kan worden onderworpen aan de dreiging van een straf of maatregel als de betreffende persoon zelf een "reprehensible act" pleegt tijdens de demonstratie. (Vgl. HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 (NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering; *red.*))

2.3.7 De vraag of en wanneer sprake is van zo'n "reprehensible act" (laakbare gedraging), laat zich niet in algemene zin beantwoorden, maar vereist een beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval. Wel heeft het EHRM in zijn uitspraak van 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*) het volgende overwogen:

"173. (...) 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, might be considered a 'reprehensible act' within the meaning of the Court's case-law (...). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature."

2.3.8 Waar het gaat om het optreden van de autoriteiten in verband met een strafbaar feit dat tijdens een demonstratie is begaan, is van belang dat in de rechtspraak van het EHRM wordt benadrukt dat "a peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction, and notably to deprivation of liberty". Als zo'n strafbaar feit wordt vervolgd, moet de rechter zich daarom ervan rekenschap geven dat het strafrechtelijke optreden — waaronder ook de bestrafing — niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een "chilling effect" uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering. (Vgl. ook HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 (NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering; *red.*))

2.3.9 Bij de beantwoording van de vraag of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame

vergadering in een democratische samenleving noodzakelijk is, kan mede betekenis toekomen aan de omstandigheid dat “private property” (privé-eigendom) in het geding is, bijvoorbeeld als in het verband van een demonstratie een strafbaar feit plaatsvindt dat het ongestoorde genot van “private property” (privé-eigendom) aantast. (Vgl., in een enigszins andere context, EHRM 6 mei 2003, nr. 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*)).

Het oordeel van de Hoge Raad

2.4.1 Het hof heeft vastgesteld dat de verdachte deel uitmaakte van een groep van ongeveer 25 tot 30 actievoerders die bij een kantoorgebouw van Shell demonstreerden en dat de verdachte – als een “symbolische actie en om de demonstratie kracht bij te zetten” – een zwarte, op olie gelijkende vloeistof over de trap voor dat gebouw heeft gegoten. Het hof heeft verder vastgesteld dat een medewerker van Shell de trap heeft afgezet omdat het erg glad en gevaarlijk was en men wilde voorkomen dat bezoekers van het gebouw zouden uitglijden en ernstig gewond zouden raken. Het hof heeft op basis van deze vaststellingen geoordeeld dat de tenlastegelegde gedraging van de verdachte kan worden aangemerkt als het in artikel 350 lid 1 Sr bedoelde misdrijf van ‘onbruikbaar maken van een goed’ en dat die gedraging een inbreuk opleverde op het eigendomsrecht van Shell.

2.4.2 Het hof heeft het verweer van de raadsvrouw verworpen dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met de artikelen 10 en 11 EVRM. Daarbij heeft het hof kennelijk betrokken dat de verdachte, ook zonder door het gieten van de vloeistof privé-eigendom (tijdelijk) onbruikbaar te maken en zo een gevaarlijke situatie voor derden te creëren, de gelegenheid had om zich uit te spreken tegen de activiteiten van Shell. Verder ligt in de overwegingen van het hof besloten dat de aanleiding voor het strafrechtelijke optreden tegen en de vervolging van de verdachte dan ook niet was gelegen in het deelnemen aan het protest tegen Shell, maar in het tijdens die protestactie plegen van een strafbaar feit (vgl. voor het belang van deze omstandigheid EHRM 21 november 2023, nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen en anderen tegen Nederland*), overweging 58). In deze overwegingen ligt voorts besloten dat het hof van oordeel is dat de verdachte een “reprehensible act” pleegde (laakbaar gedrag vertoonde), waartegen strafrechtelijk optreden geboden was, zodat de daaruit voortvloeiende beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering gerechtvaardigd en noodzakelijk was. Tot slot heeft het hof “alles afwegende” – waarbij het hof kennelijk ook heeft betrokken dat de oorzaak van de duur van het voorarrest van de verdachte mede was gelegen in de weigering van de verdachte om haar persoonsgegevens op te geven – geoordeeld dat volstaan moet worden met een geheel voorwaardelijke geldboete van € 350, waarmee het hof heeft gewaarborgd dat

de bestraffing proportioneel is en niet zo ingrijpend is dat daarvan een “chilling effect” uitgaat op personen die door deelname aan een protestactie gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en van hun recht op vrijheid van vergadering.

2.4.3 Gelet op het voorgaande getuigt het oordeel van het hof dat de vervolging, de berechting en de bestraffing van de verdachte onder deze omstandigheden geen strijd opleveren met de artikelen 10 en 11 EVRM, niet van een onjuiste rechtsopvatting en is het toereikend gemotiveerd. De cassatiemiddelen falen in zoverre.

(...)

3 *Beslissing*

De Hoge Raad verwerpt het beroep.

Noot

Zie noot onder NJ 2024/234.

E.J. Dommering

NJ 2024/234

HOGE RAAD (STRAFKAMER)

19 december 2023, nr. 21/03373

(Mrs. M.J. Borgers, A.L.J. van Strien, M. Kuijer,

C. Caminada, H.G. Sevenster;

P-G mr. F.W. Bleichrodt)

m.nt. E.J. Dommering

Art. 10, 11 EVRM; art. 46 lid 1 onder a en lid 2 onder b, art. 108 lid 1 en 3 Vreemdelingenwet 2000; art. 4.1, 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000; art. 19, 24 Vreemdelingenbesluit 1966

NJB 2024/78

RvdW 2024/69

ECLI:NL:PHR:2023:768

ECLI:NL:HR:2023:1743

Demonstratie in vliegtuig tegen uitzetting vreemdeling. 1. Art. 46 lid 2 onder b Vreemdelingenwet 2000 heeft ook betrekking op regels voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking, en art. 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 omvat de bevoegdheid om een aanwijzing te geven vanwege het zich op een voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze ophouden op of nabij een grensdoorlaatpost. 2. De verwerping van het verweer dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met art. 10 en art. 11 EVRM is niet onjuist en ook niet onbegrijpelijk.

De verdachte weigerde te voldoen aan de aanwijzing van een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee

om te gaan zitten op haar stoel in het kader van een protest in het vliegtuig tegen de gedwongen uitzetting van een vreemdeling.

1. Op grond van art. 46 lid 2 onder b Vreemdelingenwet 2000 kunnen regels worden gesteld over verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op controle in het belang van grensbewaking. Tot die regels behoort art. 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000, op grond waarvan ambtenaren belast met grensbewaking in het kader van hun taak aanwijzingen kunnen geven. Gelet op de ontstaansgeschiedenis omvat de bevoegdheid van art. 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 niet alleen het geven van aanwijzingen aan grenspassanten, maar ook aan personen die zich op een voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een grensdoorlaatpost ophouden. Het hof heeft geoordeeld dat de Koninklijke marechaussee, belast met grensbewaking op Schiphol, bevoegd was om de verdachte de aanwijzing te geven om plaats te nemen op haar stoel in het vliegtuig. 's Hof's hiermee samenhangende oordeel dat art. 46 lid 2 onder b Vreemdelingenwet 2000 ook betrekking heeft op regels voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking, en dat art. 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 de bevoegdheid omvat om zo'n aanwijzing te geven vanwege het zich op een voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze ophouden op of nabij een grensdoorlaatpost, is niet onjuist en ook niet onbegrijpelijk.

2. Het hof heeft het verweer dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met art. 10 en art. 11 EVRM verworpen. Het oordeel van het hof komt erop neer dat (i) de aanleiding voor het strafrechtelijk optreden tegen de verdachte was gelegen in het tijdens haar actie niet opvolgen van de aanwijzingen van de Koninklijke marechaussee, terwijl het opvolgen daarvan de verdachte niet had belemmerd in het uiten van haar mening en het voortzetten van het protest, (ii) het negeren van de aanwijzingen moet worden gezien als een 'reprehensible act' (laakbaar gedrag) waartegen strafrechtelijk optreden geboden was, zodat de daaruit voortvloeiende beperking in de uitoefening van de rechten van de vrijheid van meningsuiting en vergadering gerechtvaardigd en noodzakelijk was, en (iii) de bestraffing daarvan met een geheel voorwaardelijke geldboete proportioneel is en niet zo ingrijpend dat daarvan een 'chilling effect' uitgaat op personen die door deelname aan een protestactie gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering. Dit oordeel is niet onjuist en ook niet onbegrijpelijk.

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 22 juli 2021, nummer 23-003655-19, in de strafzaak tegen [verdachte], hierna: de verdachte, adv.: mrs. W.H. Jebbink en J.R. Kramer, te Amsterdam.

Cassatiemiddel:

Middel I, zie 2.1.; middel II, zie 3.1.; (red.).

Conclusie P-G mr. F.W. Bleichrodt:

Het cassatieberoep

1. De verdachte is bij arrest van 22 juli 2021 door het gerechtshof Amsterdam wegens "overtreding van een voorschrift, vastgesteld krachtens artikel 46, tweede lid, aanhef, en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000, meermalen gepleegd", veroordeeld tot een voorwaardelijke geldboete van € 300, subsidiair zes dagen hechtenis, met een proeftijd van twee jaren.

2. De zaak hangt samen met de zaak tegen de medeverdachte, met zaaknummer 21/03374. In deze zaak zal ik vandaag ook concluderen.

3. Het cassatieberoep is ingesteld namens de verdachte. W.H. Jebbink en J.R. Kramer, beiden advocaat te Amsterdam, hebben twee middelen van cassatie voorgesteld.

De zaak

4. De door het hof vastgestelde (en in cassatie niet bestreden) feiten laten zich als volgt samenvatten.

5. De verdachte bevond zich op 5 januari 2019 in een zich voor vertrek klaarmakend vliegtuig op Schiphol, waarin op dat moment een vreemdeling gedwongen werd uitgezet naar Soedan. Een drietal personen, onder wie de verdachte, was het niet eens met deze uitzetting en bleef staan in het gangpad van het vliegtuig. Zij riepen dat het onacceptabel was de vreemdeling uit te zetten en dat de Nederlandse Staat zich schuldig maakte aan het uitzetten van een vreemdeling naar oorlogsgebied. Ook riepen zij andere passagiers op om te gaan staan en zich te verzetten tegen de uitzetting van de vreemdeling. Een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee heeft deze personen, onder wie de verdachte, vervolgens meermalen gevorderd te gaan zitten op hun passagiersstoel. Zij gaven hieraan geen gehoor. Hierop zijn de verdachten aangehouden en opgehouden voor verhoor.

6. Ten laste van de verdachte is vervolgens wegens het zich 'niet houden aan een door het grensbewaking belaste ambtenaar in het kader van de uitoefening van zijn taak gegeven aanwijzing, door geen gehoor te geven aan (meerdere) vorderingen op de stoel plaats te nemen' een strafbeschikking van € 380 uitgevaardigd. De verdachte is hiertegen in verzet gegaan bij de kantonrechter. De kantonrechter heeft de strafbeschikking vernietigd en de verdachte vrijgesproken, kort gezegd omdat naar diens oordeel geen sprake was van een aanwijzing van het lid van de Koninklijke Marechaussee als bedoeld in de wet, omdat deze niet viel binnen de hem op grond van de Vreemdelingenwet 2000 toegekende aanwijzingsbevoegdheid met het oog op de 'controle met betrekking tot de grensbewaking'. Het Openbaar Ministerie is tegen deze uitspraak in

hoger beroep gegaan. Het hof heeft de verdachte wel veroordeeld, tot een voorwaardelijke geldboete van € 300 met een proeftijd van twee jaren.

7. In feitelijke aanleg is betoogd (i) dat geen sprake was van een 'aanwijzing' als bedoeld in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit en (ii) dat de aanhouding, ophouding voor verhoor en veroordeling en sanctionering een ontoelaatbare inbreuk vormden op het recht van de verdachte op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en betoging (artikel 11 EVRM). Beide verweren zijn door het hof verworpen. In cassatie wordt daartegen opgekomen.

Het eerste middel

8. Het middel komt op tegen de bewezenverklaring en houdt in dat het oordeel van het hof dat de Koninklijke Marechaussee bevoegd was om de verdachte de aanwijzing te geven plaats te nemen op haar stoel getuigt van een onjuiste rechtsopvatting en/of onbegrijpelijk is.

9. Ten laste van de verdachte is bewezen verklaard dat:

"zij op 5 januari 2019, te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, terwijl zij zich bevond op of nabij een plaats waar een grensdoorlaatpost was gevestigd, zich niet heeft gehouden aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen, immers is aan verdachte meerdere malen gevorderd dat zij op een stoel plaats moest nemen en heeft zij, verdachte, hieraan geen gehoor gegeven."

10. Namens de verdachte is ter terechtzitting in hoger beroep het woord gevoerd overeenkomstig de overgelegde pleitnotities. Deze houden – voor zover van belang – in dat het volgende verweer is gevoerd (met weglating van voetnoten):

"Vrijspraak: aanwijzingen Kmar vallen buiten reikwijdte art. 4.6 Vreemdelingenbesluit jo. 4.6 Vreemdelingenwet

7. In eerste aanleg heb ik aan de hand van de wetsgeschiedenis toegelicht waarom het niet opvolgen door cliënten van de door de Kmar gegeven aanwijzing buiten de reikwijdte valt van art. 4.6 Vb.

8. Deze bepaling luidt als volgt: 'Een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd, houdt zich aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen.' (cursivering, KZ)

9. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 46 lid 2 van de Vreemdelingenwet. Die luidt, voor zover relevant, als volgt: '(2) Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent: (...) b. de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking.' (cursivering, KZ)

10. Deze bepaling delegeert de bevoegdheid om (bij AMvB) verplichtingen te scheppen 'waaraan

personen zijn onderworpen', maar beperkt deze bevoegdheid tegelijkertijd tot verplichtingen die nodig zijn 'met het oog op controle in het belang van de grensbewaking' (cursivering, KZ).

11. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij de invoering van de voorgangers van artikel 46 Vw en 4.6 Vb, slechts beperkte mogelijkheden werden voorzien voor het opleggen van verplichtingen aan Nederlandse staatsburgers in het kader van de grensbewaking.

12. In de Nota van Toelichting bij het Vb 1966 is daarover het volgende opgenomen:

'Uitgaande van de gedachte dat Nederlanders in beginsel slechts aan speciale verplichtingen met oog op de grensbewaking dienen te zijn onderworpen, voor zover zulks voor de controle op vreemdelingen onontbeerlijk is, is de thans voor Nederlanders bestaande verplichting om via doorlaatposten in en uit te reizen en om bij uitreis steeds een geldig grensoverschrijdingsdocument bij zich te dragen (artikelen 2 en 6 van het Bewakingsvoorschrift 1946, Sterf. 63) niet in het ontwerp overgenomen. Wel is in artikel 25 voorzien in een verplichting voor Nederlanders om bij het binnenkomen of verlaten van Nederland *desgevraagd* aan een met de grensbewaking belaste ambtenaar de in hun bezit zijnde reis- en identiteitspapieren te vertonen en, indien hun Nederlanderschap daaruit niet voldoende blijkt, op andere wijze aannemelijk te maken dat zij Nederlander zijn. Andere verplichtingen, welke in het belang van de controle op vreemdelingen mede voor Nederlanders dienen te gelden, zijn opgenomen in de ontworpen artikelen 24 en 26-30.'

13. Ik wijs in het bijzonder op de eerste zin van dit citaat, waarin wordt benadrukt dat Nederlanders in beginsel slechts aan speciale verplichtingen worden onderworpen met het oog op de grensbewaking, 'voor zover zulks voor de controle op vreemdelingen onontbeerlijk is'.

14. De bevoegdheid tot het scheppen van verplichtingen voor Nederlanders bij AMvB is, vermoedelijk om die reden, in artikel 3.1 Vw 1966 al beperkt tot verplichtingen 'met het oog op controle in het belang van de grensbewaking'. Deze beperking uit art. 3.1 Vw 1966 is in artikel 46 van de huidige Vreemdelingenwet onverkort gehandhaafd.

15. In de aanvullende appelschriftuur wijst de officier van justitie op artikel 65 van de Vw (huidig), kennelijk als grondslag voor de aanwijzingen die de leden van de Kmar gaven aan cliënten. Volgens deze bepaling kan de uitzetting van een vreemdeling per vliegtuig worden uitgevoerd (lid 1) en zijn gezagvoerders van een vliegtuig waarmee zo'n uitzetting wordt uitgevoerd, verplicht daaraan alle medewerking te verlenen 'die de ambtenaar belast met de grensbewaking redelijkerwijs kan vorderen' (lid 3). Artikel 65 Vw richt zich echter tot gezagvoerders van een vliegtuig en creëert nadrukkelijk geen verplichtingen

voor anderen ten aanzien van medewerking aan een uitzetting. Er bestaat geen verband tussen artikel 65 Vw en artikel 4.6 Vb, terwijl aan cliënten overtreding van deze laatste bepaling is tenlastegelegd. Artikel 4.6 Vb verplicht burgers inderdaad om aanwijzingen op te volgen van ambtenaren belast met grensbewaking, maar slechts voor zover die aanwijzingen gegeven worden in het kader van de uitoefening van hun taak. Het doel van deze taakuitoefening is daarin leidend en beperkend, wat betreft het soort aanwijzingen dat gegeven kan worden. En de delegatiebepaling, art. 46 Vw, waarop deze aanwijzingsbevoegdheid is gebaseerd formuleert het doel van deze taakuitoefening als volgt: controle in het belang van de grensbewaking.

16. Het feit dat de officier van justitie niet artikel 46, maar artikel 65 Vw aanhaalt, biedt daarom juist steun aan de stelling van de verdediging dat de aanwijzing die de Kmar gaf aan cliënten, buiten de reikwijdte valt van artikel 46 Vw en artikel 4.6 Vb. De officier van justitie concludeert in haar appelschriftuur dat uit artikel 65 Vw volgt dat een uitzetting niet moet kunnen worden belemmerd door passagiers van een vliegtuig. Artikel 65 rept echter niet over het voorkomen van belemmering van uitzettingen. Maar zelfs uitgaande van de juistheid van de stelling dat burgers uitzettingen niet zouden mogen belemmeren, betekent dat nog niet dat een poging een uitzetting te belemmeren (voor zover daar al sprake van was in deze zaak) kwalificeert als een strafbare overtreding van artikel 4.6 Vb.

17. De vraag naar de bevoegdheid van de Kmar om de Vreemdelingenwet te handhaven, dient te worden onderscheiden van de vraag naar de strafbaarheid van het handelen van cliënten. Voor de beantwoording van deze laatste vraag dient enkel te worden gekeken naar het tenlastegelegde artikel 4.6 Vb, en naar artikel 46 Vw, dat de grondslag biedt voor de in artikel 4.6 geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid. Nu artikel 46 Vw het doel waarvoor verplichtingen kunnen worden opgelegd aan burgers expliciet beperkt, is het niet-opvolgen van aanwijzingen die buiten dit doel vallen, niet strafbaar o.g.v. artikel 4.6 Vb.

18. Ambtenaren belast met grensbewaking hebben geen onbeperkte bevoegdheid om een ieder – inclusief staatsburgers – aanwijzingen te geven voor zover zij dat nodig achten. De aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 4.6 Vb mag enkel worden uitgeoefend met het oog op controle in het belang van de grensbewaking. Alleen als de aanwijzingen van de Kmar binnen deze reikwijdte vallen, mogen zij die geven en kan het niet opvolgen van een dergelijke aanwijzing strafbaar zijn op grond van artikel 4.6 Vb.

19. De aanwijzing van de Kmar aan cliënten om op hun stoel plaats te nemen, was niet gericht op controle in het belang van de grensbewaking, maar op het uitvoeren van een uitzetting. Deze

aanwijzing valt daarom buiten de reikwijdte van de artikel 46 Vw en 4.6 Vb. Cliënten dienen daarom te worden vrijgesproken.

20. Ten overvloedige merk ik op dat deze opvatting nader steun vindt in de wetgeschiedenis. Uit de nota van toelichting op Artikel 24 Vb 1966 (huidig artikel 4.6 Vb), blijkt namelijk dat het doel van deze bepaling was om de kring van personen aan wie aanwijzingen gegeven kunnen worden, uit te breiden van grenspassanten, naar een ieder die zich ophoudt nabij een doorlaatpost. Ik citeer de Nota van Toelichting:

‘Artikel 24. Dit artikel is niet alleen van toepassing op grenspassanten, doch aan de hand hiervan kan ook worden opgetreden jegens personen die zich, zonder Nederland in of uit te reizen, op voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een doorlaatpost zouden ophouden.’

Waar de rest van de in de titel opgenomen verplichtingen zich enkel richt tot grenspassanten, schept deze bepaling een bredere bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan anderen. Maar niet blijkt dat het doel waarvoor aanwijzingen mogen worden gegeven, wordt uitgebreid. Het beperkte doel waarvoor uit hoofde van deze bepaling verplichtingen mogen worden opgelegd aan personen, blijft beperkt door de delegatiebepaling – artikel 3.1 Vw 1966 en 46 Vw – namelijk alleen voor verplichtingen *ter controle in het kader van de grensbewaking*.”

11. Het bestreden arrest houdt – voor zover van belang – als reactie op het gevoerde verweer het volgende in:

*“Bewijsmotivering
Standpunt van de verdediging*

Ter terechtzitting in hoger beroep heeft de verdediging bepleit dat de verdachte van het tenlastegelegde moet worden vrijgesproken. (...) Subsidiair vielen de aanwijzingen van de escortcommandant van de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) niet binnen de hem toegekende aanwijzingsbevoegdheid met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking.

Oordeel van het hof

(...)

Ten aanzien van het subsidiaire verweer strekkende tot vrijspraak zijn de volgende bepalingen van belang:

Artikel 46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw), bepaalt: ‘Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking.’

Op basis van artikel 46, tweede lid is, voor zover van belang, in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) opgenomen:

Artikel 4.1:

‘1. Grensbewaking als bedoeld in artikel 46 van de Wet wordt uitgeoefend met het oog op het

Nederland in- en uitreizen van personen via een buitengrens.

2. Onder uitreizen wordt begrepen het zich aan boord begeven of bevinden van een schip of luchtvaartuig, dat voor de uitreis uit Nederland bestemd is.'

Artikel 4.6: 'Een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd, houdt zich aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen.'

De verdediging stelt dat de vorderingen van de KMar aan de verdachte, inhoudende dat zij moest gaan zitten, niet waren gericht op controle in het belang van de grensbewaking, maar op het onbelemmerd uitvoeren van een uitzetting. Naar het oordeel van het hof gaat de verdediging daarmee uit van een onjuiste interpretatie van de zinsnede 'controle in het belang van de grensbewaking'. Voorop staat dat de Kmar belast is met de opsporing van strafbare feiten op Schiphol, zijnde een grensdoorlaatpost als genoemd in artikel 4.6 Vb. Verder geldt op basis van het hiervoor vermelde artikel 4.1, lid 2, Vb dat sprake was van uitreizen nu de verdachte zich aan boord bevond van een luchtvaartuig dat zou vertrekken naar Kenia. De Kmar, belast met grensbewaking op Schiphol, was daarom bevoegd de verdachte aanwijzingen te geven in het kader van de uitoefening van haar taak.

Voor zover de verdediging heeft bedoeld dat de KMar zich in de onderhavige zaak niet bezighield met 'controle', wordt overwogen dat ook dit betoog niet kan slagen. Artikel 46, lid 2 Vw geeft de bevoegdheid om regels te stellen over verplichtingen waaraan personen moeten voldoen. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheden van de Kmar op Schiphol beperkt zijn tot 'controle'. Een redelijke wetsuitleg brengt mee dat hiermee wordt bedoeld dat regels mogen worden gesteld voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking. De aanwijzingen van de KMar in de onderhavige zaak vallen daarom binnen de hiervoor beschreven reikwijdte van artikel 46, lid 2 Vw en het daarop gebaseerde artikel 4.6 Vb, zodat het verweer van de verdediging wordt verworpen."

12. Het middel valt in drie deelklachten uiteen.

13. De eerste klacht houdt in dat het oordeel van het hof dat de Koninklijke Marechaussee bevoegd was de aanwijzing te geven onjuist en/of ontoereikend is gemotiveerd, omdat uit de nota van toelichting op artikel 24 Vb 1966 (de voorloper van art. 4.6 Vb 2000) volgt dat de Koninklijke Marechaussee alleen aanwijzingen kan geven in het kader van de *controle* op vreemdelingen. De vordering van de Koninklijke Marechaussee om te gaan zitten op een stoel in een vliegtuig in verband met de uitzetting van een vreemdeling, is volgens de stellers van het middel niet als zodanig aan te merken.

14. De tweede klacht houdt in dat het oordeel van het hof dat uit artikel 46, tweede lid, Vw 2000 niet kan worden afgeleid dat de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee zijn beperkt tot controle onjuist dan wel onbegrijpelijk is gemotiveerd. Daaraan wordt ten grondslag gelegd dat uit de tekst van deze bepaling niet anders kan worden afgeleid dan dat bij AMVB regels worden gesteld met slechts het oog op 'de controle'. Daarnaast wordt aangevoerd dat de nota van toelichting bij artikel 24 Vb 1966 inhoudt dat de verplichtingen waaraan Nederlanders op grond van deze bepalingen kunnen worden onderworpen, slechts gelden in het kader van 'de controle' op vreemdelingen.

15. De derde klacht komt erop neer dat het oordeel van het hof dat een redelijke wetsuitleg meebrengt dat met de verplichtingen waaraan personen kunnen worden onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking wordt bedoeld dat regels mogen worden gesteld voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking, onjuist dan wel onbegrijpelijk is. Hierbij wordt betoogd dat er geen valide aanknopingspunten zijn voor een dergelijke ruime interpretatie van de wet.

16. De klachten lenen zich voor een gezamenlijke bespreking.

17. Voor de beoordeling van het middel zijn de volgende bepalingen van belang:

"Artikel 108, eerste en derde lid, Vreemdelingenwet (Vw) 2000:

1. Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft overtreding van bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Schengengrenscore, overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens de artikelen (...) 46, tweede lid, aanhef, en onder b, (...).

3. De in het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen. Artikel 46 Vw 2000:

1. Met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Schengengrenscore en de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking zijn belast:

a. de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee;(...)

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:(...)

b. de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking.

Artikel 4.1 Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000:

1. Grensbewaking als bedoeld in artikel 46 van de Wet wordt uitgeoefend met het oog op het Nederland in- en uitreizen van personen via een buitengrens.

2. Onder uitreizen wordt begrepen het zich aan boord begeven of bevinden van een schip of luchtvaartuig, dat voor de uitreis uit Nederland bestemd is.

Artikel 4.6 Vb 2000:

Een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd, houdt zich aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen.”

18. Ten laste van de verdachte is bewezen verklaard dat zij, terwijl zij zich bevond op of nabij een plaats waar een grensdoorlaatpost was gevestigd, zich niet heeft gehouden aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen door geen gehoor te geven aan de vorderingen dat zij op een stoel plaats moest nemen. Het middel stelt de vraag aan de orde of de betrokken ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee in het kader van zijn taakuitoefening bevoegd was tot het geven van een dergelijke aanwijzing. Als dat antwoord ontkennend luidt, zou de verdachte moeten worden vrijgesproken.

19. Artikel 108, eerste lid, Vw 2000 bepaalt dat strafbaar is overtreding van een voorschrift krachtens artikel 46, tweede lid, aanhef en onder b, Vw 2000. De laatstgenoemde bepaling houdt in dat bij AMVB regels worden gesteld omtrent de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen ‘met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking’. De artikelen 4.1 en 4.6 Vb 2000 komen erop neer dat een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd, zich houdt aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen en dat grensbewaking wordt uitgeoefend met het oog op het in- en uitreizen van Nederland.

20. Voor een goed begrip van de achtergrond van de relevante bepalingen, is het van belang de wetsgeschiedenis kort toe te lichten.

21. De voorloper van artikel 108 Vw 2000 is te vinden in artikel 44 Vw 1966; de voorloper van artikel 46, tweede lid, aanhef en onder b, Vw 2000 in artikel 3, eerste lid, onder b, Vw 1966.¹ De wet van 1966 strekte mede ter vervanging van de Wet van 10 januari 1920, *Stb.* 11 houdende nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking. In deze wet staat in artikel 2: “Onze Minister van Justitie is bevoegd, in het belang van de grensbewaking, den toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van de bewakingsgebieden te regelen” en in artikel 3: “Overtreding van eene regeling, door Onzen Minister van Justitie krachtens artikel 2 vastgesteld, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste honderd gulden.” Deze bepalingen zijn nader uitgewerkt in het Bewakingsvoorschrift van 11 februari 1920.² Artikel 10 van dit Bewakingsvoorschrift van 1920 hield het volgende in:

“Artikel 10. Nederlanders, die trachten van uit het bewakingsgebied over de grenzen te gaan, moeten hun paspoorten en andere bescheiden, die zij bij zich dragen, die omtrent hunne identiteit licht kunnen verschaffen, aan de met de grensbewaking belaste personen vertoonen, indien zulks door dezen mocht worden gevorderd.”

22. Het Bewakingsvoorschrift is vervangen door de Bewakingsvoorschriften van 1939³ en 1946.⁴ In 1939 hield artikel 15 van het Bewakingsvoorschrift in:

“Nederlanders, die zich van uit het bewakingsgebied buitenslands begeven, zijn gehouden op eerste vordering van een met de politiaire grensbewaking belast ambtenaar hun identiteitspapieren te vertoonen.”

23. In 1946 is deze bepaling verplaatst naar artikel 19 en inhoudelijk niet gewijzigd.

24. Het Bewakingsvoorschrift is nadien opgenomen in de regelgeving ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 1966. De memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de Vw 1966⁵ houdt, voor zover van belang, het volgende in:

“Het ontwerp strekt mede tot vervanging van de reeds genoemde wet van 1920, betreffende de grensbewaking. Hoewel de bevoegdheden tot controle aan de grens en de daarmee samenhangende verplichtingen (aanmelden bij een doorlaatpost, vertonen van reispapieren e.d.) ook op Nederlanders betrekking hebben, leek het toch, gezien het nauwe verband met de toelating van vreemdelingen, het eenvoudigst en meest overzichtelijk de enkele bepalingen die hiervoor nodig zijn in dit ontwerp op te nemen. (Vgl. de artikelen 3, 6, 7 en 44).

(...)

Artikel 3. (...) De verplichtingen bij grenscontrole (melden bij een doorlaatpost, vertonen van identiteitspapieren, verstrekken van inlichtingen e.d.) moeten uiteraard mede voor Nederlanders gelden; vandaar dat hier algemeen van ‘personen’ wordt gesproken.”

25. De voorloper van artikel 4.1 Vw 2000 is artikel 19 Vb 1966; die van 4.6 Vw 2000 is artikel 24 Vb 1966.⁶ De nota van toelichting⁷ houdt over deze bepalingen, voor zover van belang, het volgende in:

“De bepalingen van dit hoofdstuk strekken tot uitvoering van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Artikel 19 van het ontwerpbesluit geeft onder meer aan op welk doel de uitoefening van de grensbewaking is gericht.

3 Ministeriële beschikking van 21 augustus 1939, afdeling 5, nr. 1125; gepubliceerd in de *Staatscourant* van 21 augustus 1939, nr. 162.

4 Ministeriële beschikking van 25 maart 1946, no. 119; gepubliceerd in de *Staatscourant* van 29 maart 1946, nr. 63.

5 *Kamerstukken II* 1962/1963, 7163, nr. 3, p. 12 en 13.

6 *Stb.* 1966, 387. Dat met de invoering van het Vb 2000 geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd, volgt ook uit *Stb.* 2000, 497.

7 Nota van toelichting op het Vreemdelingenbesluit 1966, *Stb.* 1966, 387, p. 916-918.

1 Wet van 13 januari 1965 (Vreemdelingenwet), *Stb.* 1965, 40.

2 Ministeriële beschikking van 21 februari 1920, afdeling 2A, nr. 858, gepubliceerd in de *Staatscourant* van 26 april 1920, nr. 80.

(...) Voorts hebben de ontworpen artikelen 22-32 betrekking op verplichtingen waaraan personen bij grensoverschrijding zijn onderworpen; door deze bepalingen wordt uitvoering gegeven aan artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet. (...) Aangezien, zoals hierboven betoogd, de inhoud van de ontworpen artikelen voor een belangrijk deel bepaald wordt door uit overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen, welke ook thans reeds voor Nederland gelden, wijken de in het ontwerp opgenomen bepalingen op het stuk van de grensbewaking — behoudens twee hieronder te vermelden uitzonderingen — slechts op enkele detailpunten van technische aard af van de momenteel geldende voorschriften, vastgesteld krachtens de wet van 10 januari 1920 (*Stb.* 11) houdende nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking, welke bij artikel 47 van de Vreemdelingenwet wordt ingetrokken. (...)

In artikel 19, eerste lid, van het ontwerp is dan ook volstaan met het geven van een functionele omschrijving van de grensbewaking, waarbij het essentiële element is, dat er voor de uitoefening van de grensbewakingstaak steeds een relatie moet zijn met het Nederland in- of uitreizen van personen.

Uitgaande van de gedachte dat Nederlanders in beginsel slechts aan speciale verplichtingen met het oog op de grensbewaking dienen te zijn onderworpen, voor zover zulks voor de controle op vreemdelingen onontbeerlijk is, is de thans voor Nederlanders bestaande verplichting om via doorlaatposten in en uit te reizen en om bij uitreis steeds een geldig grensoverschrijdingsdocument bij zich te dragen (artikelen 2 en 6 van het Bewakingsvoorschrift 1946, *Stcrt.* 63) niet in het ontwerp overgenomen. Wel is in artikel 25 voorzien in een verplichting voor Nederlanders om bij het binnenkomen of verlaten van Nederland desgevraagd aan een met de grensbewaking belaste ambtenaar de in hun bezit zijnde reis- en identiteitspapieren te vertonen en, indien hun Nederlanderschap daaruit niet voldoende blijkt, op andere wijze aannemelijk te maken dat zij Nederlander zijn. Andere verplichtingen, welke in het belang van de controle op vreemdelingen mede voor Nederlanders dienen te gelden, zijn opgenomen in de ontworpen artikelen 24 en 26-30.

In het algemeen is er bij het opstellen van de ontworpen artikelen naar gestreefd om, rekening houdende met de eisen welke — mede ter voldoening aan internationale verplichtingen — aan een doelmatige grenscontrole moeten worden gesteld, de verplichtingen waaraan personen bij grensoverschrijding zijn onderworpen tot een noodzakelijk minimum te beperken en — waar mogelijk — faciliteiten te verlenen ter bevordering van een soepele en vlotte gang van zaken bij de uitoefening der controle.

Toelichting op de artikelen

Na hetgeen in het algemeen gedeelte van de toelichting op dit hoofdstuk is opgemerkt, meent de ondergetekende met een summier toelichting op de onderscheidene artikelen, die overwegend van technische aard zijn, te kunnen volstaan.

Artikel 19. De gegeven omschrijving bevat drie elementen. In de eerste plaats moet grensbewaking, wat de materiële inhoud betreft, strekken ter uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet. In de tweede plaats laat de gegeven omschrijving de mogelijkheid open om grensbewakingscontrole uit te oefenen niet alleen ten aanzien van vreemdelingen maar ook op Nederlanders. Tenslotte moet de uitoefening van de controle rechtstreeks verband houden met het in- en uitreizen van personen. Volgens het ontwerp-artikel wordt de grensbewaking uitgeoefend 'met het oog op' het Nederland in- en uitreizen van personen. Deze omschrijving heeft de strekking om buiten twijfel te stellen dat grensbewakingscontrole ook ka worden uitgeoefend ten aanzien van personen van wie niet vaststaat of zij Nederland in- of uitreizen doch ten aanzien van wie hiervan wel het vermoeden bestaat; dit vermoeden kan bijvoorbeeld gegrond zijn op de wijze waarop of de omstandigheden waaronder deze personen zich in het grensgebied ophouden. Het tweede lid geeft een voor een richtige uitoefening van de grensbewakingstaak noodzakelijke uitbreiding aan het begrip uitreizen.

(...)

Artikel 24. Dit artikel is niet alleen van toepassing op grenspassanten, doch aan de hand hiervan kan ook worden opgetreden jegens personen die zich, zonder Nederland in of uit te reizen, op voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een doorlaatpost zouden ophouden."

26. Niet bestreden is dat de ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee als zodanig met grensbewaking was belast. De uitzetting moet in dat kader worden gezien. Evenmin is bestreden dat Schiphol als grensdoorlaatpost moet worden aangemerkt.⁸ Op grond van art. 4.6 Vb 2000 dient een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd zich te houden aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen. De aanwijzing aan verdachte om te gaan zitten moet worden gezien met het oog op het belang in het kader van de grensbewaking de uitzetting te kunnen effectueren. Daarmee valt de gegeven aanwijzing binnen het bereik van art. 4.6 Vb 2000.

27. Het middel berust op een restrictieve uitleg van art. 4.6 Vb 2000, waarbij de reikwijdte van de bepaling is beperkt tot aanwijzingen in het kader van de reguliere grenscontrole bij doorlaatposten. Ik deel deze uitleg niet.

⁸ *Stb.* 2016, 33783 en *Stb.* 2020, 7023.

28. Voor een wethistorische uitleg moet worden aangesloten bij de parlementaire behandeling van de Vw en het Vb van 1966. Tijdens de invoering van de Vw 1966 is primair aandacht besteed aan 'reguliere' verplichtingen bij een doorlaatpost, zoals het melden bij een doorlaatpost, het vertonen van identiteitspapieren en het verstrekken van inlichtingen. Daar staat tegenover dat in de toelichting bij artikel 24 Vb 1966 (thans art. 4.6 Vb 2000) in algemene termen is opgemerkt dat dit artikel niet alleen van toepassing is op grenspassanten, maar dat aan de hand hiervan ook kan worden opgetreden jegens personen "die zich, zonder Nederland in of uit te reizen, op voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een doorlaatpost zouden ophouden". Uit de geciteerde passage wordt duidelijk dat aanwijzingen ook betrekking kunnen hebben op personen die zich op voor de uitoefening van bevoegdheden door ambtenaren belast met de grensbewaking, waartoe de uitoefening van de bevoegdheid tot uitzetting behoort, hinderlijke wijze op of nabij een doorlaatpost ophouden. Een redelijke uitleg van de wet brengt mee dat dergelijke aanwijzingen ook kunnen strekken ter voorkoming dat personen verhinderen dat de ambtenaren met grensbewaking belast de uitzetting van een vreemdeling effectueren, waardoor ook de controle op het daadwerkelijk verlaten van Nederland wordt bemmerd.

29. Het hof heeft geoordeeld dat de Koninklijke Marechaussee bevoegd was de aanwijzing om te gaan zitten in het vliegtuig te geven, omdat sprake was van grensbewaking in de zin van uitreizen op een grensdoorlaatpost. Daarbij heeft het hof overwogen dat een redelijke wetsuitleg meebrengt dat met de verplichtingen waaraan personen kunnen worden onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking wordt bedoeld dat regels mogen worden gesteld voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking. Het hof oordeelt dat de aanwijzingen van de Koninklijke Marechaussee in de omstandigheden van het geval vallen binnen de reikwijdte van artikel 46 lid 2 Vw 2000. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk. Tot een nadere motivering was het hof niet gehouden.

30. Het middel faalt.

Het tweede middel

31. Het middel houdt in dat het oordeel van het hof dat de inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en op betoging (artikel 11 EVRM) noodzakelijk was in een democratische samenleving en in verhouding stond tot het gediende doel onbegrijpelijk en ontoereikend is gemotiveerd.

32. Namens de verdachte is ter terechtzitting in hoger beroep het woord gevoerd overeenkomstig de overgelegde pleitnotities. Deze houden – voor zover van belang – in dat is pleit dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging, omdat

een veroordeling van de verdachte strijdig zou zijn met het recht op vrijheid van meningsuiting en de vergadervrijheid, zoals vastgelegd in de artikelen 10 en 11 EVRM. Volgens de verdediging zijn een vervolging en veroordeling niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Daartoe werd opgemerkt dat het ging om een vreedzaam, gewelddoos protest van zeer korte duur dat geen schade of wanorde heeft aangericht of inbreuk heeft gemaakt op rechten van de vliegmaatschappij, het cabinepersoneel of andere passagiers. Ook was er (nog) geen dringende noodzaak de verdachten te verwijderen, omdat het vliegtuig op dat moment nog niet op het punt van vertrekken stond. De gevolgen van het optreden van de Koninklijke Marechaussee waren voor de verdachte verstrekkend, aldus de verdediging: zij is op gewelddadige wijze uit het vliegtuig verwijderd, heeft haar vlucht gemist en heeft bijna vier uur in een politiecel verbleven. Strafrechtelijke veroordeling en bestraffing zouden volgens de verdediging disproportioneel zijn.

33. Het hof heeft in het bestreden arrest als volgt gerespondeerd op het hiervoor samengevatte verweer:

"Strafbaarheid van het bewezenverklaarde Standpunt van de verdediging

De verdediging heeft ter terechtzitting in hoger beroep beargumenteerd dat de verdachte door te worden verwijderd uit het vliegtuig, te worden opgehouden voor onderzoek en vervolgens te worden beboet, op ontoelaatbare wijze is beknut in haar recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging zoals omschreven in de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Aan die constatering wordt door de verdediging het gevolg verbonden dat artikel 4.6 Vb in het onderhavige geval via de band van artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten, wat ertoe leidt dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging wegens de niet-strafbaarheid van het feit.

Oordeel van het hof

Juridisch kader

(...)

Uit bestendige jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat een beroep op een in het EVRM vervat recht volgens een bepaalde methodiek dient te worden beoordeeld. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat sprake is van een inbreuk op een recht, i.c. het recht uit artikel 10 dan wel 11 van het EVRM. Vervolgens dient te worden beoordeeld of de inbreuk bij wet is voorzien, een legitiem doel (zoals opgesomd in de tweede leden van de genoemde artikelen) dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Ter beantwoording van die laatste vraag dient te worden gewogen of de inbreuk voldeed aan een dringende maatschappelijke behoefte en of is vol-

daan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Beoordeling van het verweer

Inbreuk op het recht van vrije meningsuiting/vergadering

Beoordeeld wordt of in het onderhavige geval sprake is van een inbreuk op het aan de verdachte toekomende recht van vrijheid van meningsuiting dan wel vergadering. Het hof is van oordeel dat geen inbreuk is gemaakt op dit recht door de aanwijzingen van de KMar aan de verdachte dat zij op haar stoel moest plaatsnemen. De verdachte heeft ter terechtzitting verklaard dat zij zich wenste uit te spreken tegen de uitzetting van een vreemdeling naar Soedan, omdat zij meende dat dit land onveilig was en de uitzetting van de vreemdeling naar die regio gevaarlijk zou gaan met een groot risico voor de veiligheid van de vreemdeling. Dit had zij kunnen doen óók indien zij gevolg had gegeven aan de aanwijzingen van de KMar. Na het plaatsnemen op een stoel kon de verdachte zich nog steeds uitspreken en haar mening geven. Voor zover het verweer luidt dat met het geven van de aanwijzingen reeds inbreuk werd gemaakt op de vrijheid van meningsuiting/vergadering, wordt het verweer verworpen.

Het hof is met de verdediging van oordeel dat de genoemde rechten werden beperkt toen de verdachte fysiek uit het vliegtuig werd verwijderd en werd opgehouden voor verhoor. Het hof constateert dat die inbreuk is voorzien bij wet, te weten bij artikel 108 Vw, waarin op de overtreding van voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 46, tweede lid, Vw (waaronder artikel 4.6. Vb) straf is gesteld. Verder diende de inbreuk een legitiem doel, te weten het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Hierbij is van belang dat de verdachte zich ophield in een vliegtuig dat werd gereed gemaakt voor vertrek vanuit een internationale luchthaven met aan boord een vreemdeling die onder begeleiding van een viertal escorts van de KMar zou worden uitgezet. De verdachte volgde aanwijzingen van de KMar niet op en voorkomen moest worden dat zich tijdens de vlucht ongeregeldeheden zouden voordoen. De vraag die zich vervolgens aandient is of de inbreuk noodzakelijk was in een democratische samenleving. In dat verband overweegt het hof als volgt.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Als algemeen uitgangspunt hanteert het hof dat (vreedzame) betogingen en demonstraties die tot doel hebben een discussie aan te zwengelen over bepaalde maatschappelijke of politieke vraagstukken een grote mate van bescherming verdienen (vgl. EHRM 2 januari 2002, Stankov and the United Macedonian Organisation Hinden v. Bulgaria). Verder maakt het feit dat bepaalde betogingen of demonstraties veiligheidsrisico's met zich meebrengen niet dat elke

inperking op die rechten is geoorloofd. Tot slot is van belang de vraag of een inbreuk ook proportioneel is. Bij beantwoording van de vraag of de gewraakte inbreuk proportioneel was, is onder meer van belang of de betogers/demonstranten de gelegenheid hebben gehad op vreedzame wijze te demonstreren of anderszins hun mening te uiten (vgl. EHRM 18 juni 2019, Chernega and others v. Ukraine).

Op grond van de voornoemde uitgangspunten, toegepast op de hiervoor vastgestelde feiten en omstandigheden, komt het hof tot het oordeel dat de inbreuk op het recht van vrijheid van meningsuiting/vergadering van de verdachte in het onderhavige geval noodzakelijk was in een democratische samenleving en bovendien de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit niet overschreed. Daartoe wordt overwogen dat de verdachte gelegenheid heeft gehad zich uit te spreken tegen de uitzetting van de vreemdeling. Immers verhinderde de vordering plaats te nemen op een passagiersstoel in het vliegtuig niet dat zij haar mening kon geven. Het handelen van de verdachte ging echter verder dan het geven van ruchtbaarheid aan een standpunt, nu zij, door niet te gaan zitten, het gereed maken voor vertrek van het vliegtuig belette, zodat de uitzetting (nog) niet kon worden bewerkstelligd. Dat anderen ook (nog) stonden en het vliegtuig dus sowieso niet kon vertrekken op het moment dat zij uit het vliegtuig werd verwijderd, doet daar niet aan af. Immers gaat het om de bedoeling van dat staan waarbij van belang is dat uit het proces-verbaal 5 januari 2019 van [verbalisant] volgt dat de vrouwen, waaronder de verdachte, medepassagiers opriepen ook te gaan staan. Het hof gaat ervan uit dat dit kennelijk als doel had de uitzetting te vertragen, bemoeilijken en/of voorkomen. Dat de verdachte vervolgens door de KMar is aangehouden en meegenomen, waarna zij is verhoord, is niet disproportioneel, gelet op de context waarin het voorgevallene zich afspeelde. Ook de hoogte van de aan de verdachte opgelegde strafbeschikking maakt niet dat het optreden van de KMar niet proportioneel was.

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington zijn de beveiligingsmaatregelen die gelden op internationale luchthavens aangescherpt. Onrust op een luchthaven kan leiden tot paniek wat vervolgens gevaar voor personen en goederen kan veroorzaken, zeker als die onrust of paniek ontstaat aan boord van een vliegtuig. Daarmee strookt dat de opsporingsambtenaren van de KMar ten behoeve van de veiligheid van personen in staat zijn reeds in een vroeg stadium in te grijpen ter voorkoming van wanordelijkheden. In het onderhavige geval was een aantal ambtenaren van de KMar belast met het effectueren van een gedwongen uitzetting, waartegen de vreemdeling zich verzette. Het is van belang dat burgers in

een dergelijke situatie luisteren naar en gehoor geven aan de aanwijzingen die de KMar geeft ter beheersing van de situatie zodat escalatie kan worden voorkomen en ieders veiligheid kan worden gewaarborgd. Gelet daarop is ook niet onredelijk dat de verdachte, toen zij weigerde te gaan zitten, is verwijderd uit het vliegtuig en gedurende ongeveer vier uur is vastgehouden voor verhoor. In het kader van een zorgvuldige taakuitoefening diende de KMar immers te beoordelen in hoeverre de acties van verdachte onderdeel uitmaakten van een georganiseerde actie, zodat een inschatting kon worden gemaakt van de eventuele veiligheidsrisico's tijdens de vlucht. Dat dit laatste een doel van het uitgevoerde onderzoek was, volgt ook uit de vragen die blijkens het proces-verbaal van verhoor van 5 januari 2019 aan de verdachte zijn gesteld.

Conclusie

Het voorgaande brengt het hof tot het oordeel dat de onderhavige inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering van de verdachte noodzakelijk was in een democratische samenleving en bovendien in verhouding stond tot het gediende doel. Het verweer wordt verworpen. Ook voor het overige is geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van liet bewezenverklarde uitsluit, zodat dit strafbaar is.

(...)

Oplegging van straf

De kantonrechter in de rechtbank Haarlem heeft de verdachte ten aanzien van het tenlastegelegde vrijgesproken. De advocaat-generaal heeft gevorderd dat de verdachte voor het tenlastegelegde zal worden veroordeeld tot een geldboete van € 300 subsidiair 6 dagen hechtenis.

De verdediging heeft het hof verzocht toepassing te geven aan artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht. Daartoe is aangevoerd dat de verdachte een betrokken burger is die haar mening over de uitzetting van vreemdelingen naar Soedan wenste te uiten en dat geen sprake was van baldadigheid. Verder zou het gelijkheidsbeginsel zijn geschonden, nu het openbaar ministerie geen strafvervolgging heeft ingesteld tegen een medeverdachte wiens situatie identiek was aan die van de verdachte.

Het hof heeft in hoger beroep de op te leggen straf bepaald op grond van de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dit is begaan en gelet op de persoon van de verdachte. Het hof heeft daarbij in het bijzonder het volgende in beschouwing genomen.

De verdachte heeft aan boord van een vliegtuig waarin zich een vreemdeling bevond die gedwongen werd uitgezet, geweigerd te voldoen aan aanwijzingen van de KMar. Daardoor heeft zij onrust veroorzaakt bij personen die zich aan boord van het vliegtuig bevonden. De verdachte stopte niet met haar handelen waardoor gedwongen verwijdering uit het vliegtuig noodza-

kelijk was om een veilige vlucht te kunnen waarborgen. Dit neemt het hof de verdachte kwalijk. Van een schending van het gelijkheidsbeginsel is in het onderhavige geval geen sprake, nu het openbaar ministerie de redenen voor de seponering van de op de zaak van de verdachte gelijkende zaak reeds ter terechtzitting in eerste aanleg heeft toegelicht en daaruit volgde dat het dossier in die zaak niet compleet was. Voor zover de verdediging heeft bepleit dat deze omstandigheid in strafmatigende zin moet meewegen, wordt dat verweer verworpen.

Gelet op alle omstandigheden van het geval, en het feit dat de verdachte met haar handelen bedoelde bij te dragen aan een maatschappelijk debat, acht het hof een onvoorwaardelijke strafoplegging, niet passend. Wel zal het hof overgaan tot de oplegging van een geheel voorwaardelijke straf, zodat de verdachte ervan wordt weerhouden in het vervolg opnieuw dergelijke feiten te plegen.

Het hof acht, alles afwegende, een voorwaardelijke geldboete van na te melden hoogte passend en geboden."

Het juridisch kader

34. Artikel 10 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen."

35. Artikel 11 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan

die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

36. Artikel 10 EVRM strekt ter bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en “constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for the development of every man.”⁹ Het EHRM benadrukt dat “all means of expression are included in the ambit of Article 10”.¹⁰ Om te beoordelen of een gedraging onder de bescherming van artikel 10 EVRM valt, legt het EHRM, in de woorden van AG Hofstee,¹¹ zowel een objectieve als een subjectieve toets aan: “An assessment must be made of the nature of the act or conduct in question, in particular of its expressive character seen from an objective point of view, as well as of the purpose or the intention of the person performing the act or carrying out the conduct in question”.¹² Voorbeelden van gedragingen die in dit verband onder artikel 10 EVRM vielen zijn het uitdelen van folders en omhoog houden van spandoeken,¹³ het met verf besmeuren¹⁴ of aankleden¹⁵ van een standbeeld en het bakken van een ei op een ‘eternal flame’ van een herdenkingsmonument.¹⁶ Ook gedragingen “that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote” en “those that offend, shock or disturb” vallen onder het bereik van deze bepaling.¹⁷

37. Artikel 11 EVRM waarborgt het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging (betoging). Ook de vergadervrijheid moet worden beschouwd als een van de fundamenten van een democratische samenleving en daarom mag dit recht volgens het Hof niet restrictief worden geïnterpreteerd.¹⁸

Onder de reikwijdte van deze bepaling vallen allerhande samenkomsten: privaat en publiek, statisch en dynamisch, politiek en niet-politiek.¹⁹ Een duidelijk voorbeeld is een georganiseerde vreedzame demonstratie of protestmars, al is de bescherming van artikel 11 EVRM daartoe niet beperkt.²⁰ Blokkadeacties vormen volgens het EHRM niet de kern van de vergadervrijheid, maar kunnen daar wel onder vallen.²¹ Van belang is dat het niet slechts gaat om de uiting van een persoonlijke opvatting, maar om het doelbewust gezamenlijk uitbrengen daarvan (“to do so together with others”).²² Solo demonstraties vallen om die reden niet onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM, maar wel onder die van artikel 10 EVRM.²³ De vergadervrijheid omvat ook het recht op vrije keuze van de tijd, plaats en wijze van de samenkomst, binnen de grenzen van het tweede lid van artikel 11 EVRM.²⁴ Een belangrijke begrenzing is dat artikel 11 EVRM alleen het recht op vreedzame vergaderingen (‘peaceful assembly’) beschermt. Volgens vaste rechtspraak van het Hof omvat de notie van ‘peaceful assembly’ niet demonstraties die worden gehouden met ‘violent inten-

9 EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside t. VK*) § 49.

10 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 52.

11 ECLI:NL:PHR:2019:495, voorafgaand aan HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633.

12 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 54. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 21.

13 EHRM 23 september 1998, nr. 67/1997/851/1058 (*Steel e.a. t. VK*).

14 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*).

15 EHRM 30 november 2021, nr. 52358/15 (*Genov & Sarbinska t. Bulgarije*) en EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhyski t. Bulgarije*).

16 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*).

17 EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 61.

18 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 91 en EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 65. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 2015, p. 18 met verwijzing naar EHRM 15 november 2007, nr. 26986/03 (*Galstyan t. Armenië*) § 114.

19 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 91. Een voorbeeld van een samenkomst in private sfeer geeft EHRM 7 mei 2015, nr. 59135/09 (*Emin Huseynov t. Azerbeidzjan*). Het recht op betoging geeft nog geen recht op toegang tot private ruimten, EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 78. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 6.

20 Bijvoorbeeld EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*), EHRM 18 december 2007, nrs. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 3137/02 en 32138/02 (*Nuret-tin Aldemir e.a. t. Turkije*) en EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülcü t. Turkije*).

21 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 97-99. Zie bijvoorbeeld ook EHRM 5 maart 2009, n. 31684/05 (*Barraco t. Frankrijk*) en EHRM 18 maart 2003, nr. 39013/02 (*Lucas t. VK*). Vgl. ook Roorda, Brouwer en Schilder 2015, a.w., p. 18 en N. Swart & B. Roorda, ‘De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht’, *NTM/NJCM-bull.* 2023/3, p. 8.

22 EHRM 12 juni 2014, nr. 17391/06 (*Primov e.a. t. Rusland*) § 91. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 8 en *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights* (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022), p. 7. Vgl. verder de Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly van OSCE/ODIHR en de Venice Commission van de Raad van Europa, derde editie 2020, p. 8: “the term ‘assembly’ means the intentional gathering of a number of individuals in a publicly accessible place for a common expressive purpose.”

23 In EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) betrof het een protest van vier personen en in EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13 (*Novikova e.a. t. Rusland*) ging het om verschillende solo-protesten.

24 EHRM 27 november 2012, nr. 58050/08 (*Sáska t. Hongarije*) § 21-22. Zie ook EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 157.

tions'. Een samenkomst "where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society", wordt niet beschermd door artikel 11 EVRM.²⁵ De enkele omstandigheid dat er een risico bestaat op ongeregelde tijdens een betoging betekent echter niet dat aan die betoging de bescherming van artikel 11 EVRM komt te ontvallen.²⁶ Dat is evenmin het geval als enkele deelnemers aan de demonstratie gewelddadige intenties hebben of als er 'marginal or sporadic' gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond.²⁷ Ook voor artikel 11 EVRM geldt dat demonstraties "that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote" en "those that offend, shock or disturb" bescherming genieten.²⁸

38. Vaak wordt gelijktijdig een beroep gedaan op de artikelen 10 en 11 EVRM, omdat de rechten sterk met elkaar zijn verweven. Welke bepaling centraal staat, hangt af van de omstandigheden van het

geval.²⁹ De ene bepaling wordt veelal in het licht van de andere bepaling gezien. Het Hof ziet het recht op vrijheid van vergadering in het licht van de vrijheid van meningsuiting, "where the aim of the exercise of freedom of assembly is the expression of personal opinions".³⁰ Artikel 11 EVRM wordt vaak gezien als een lex specialis ten opzichte van artikel 10 EVRM.³¹

39. Het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging zijn geen van beide absoluut en zijn dus onderworpen aan mogelijke beperkingen.³² Een beperking ("restriction" of "interference") kan bestaan uit maatregelen die niet alleen voor of tijdens een samenkomst zijn genomen, maar kan ook maatregelen behelzen die dateren van na de beëindiging van de samenkomst.³³ Een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergaderingsvrijheid kan bijvoorbeeld zijn: een verbod tot deelname aan een protest, een reisverbod, iemand doen verwijderen uit een ruimte, de beëindiging van een demonstratie, een arrestatie, voorarrest, een sanctie (administratief, disciplinair en/of strafrechtelijk) en/of detentie wegens het uiten van persoonlijke opvattingen en/of deelnemen aan een demonstratie.³⁴

40. Het Hof legt bij de beoordeling of een beperking van de rechten als gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 EVRM toelaatbaar was de toets aan of (i) de beperking was voorzien bij de wet, (ii) een ge-

25 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 92 en EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalnyy t. Rusland*) § 98. Vgl. ook P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 817-818 en B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder 2015, a.w., p. 19: de intenties van de organisatoren en deelnemers van de vergadering staan centraal bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een 'peaceful assembly'. In EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*) § 89-94 geeft het Hof nadere uitleg over die laatste categorie.

26 Zie onder meer EHRM 17 mei 2011, nrs. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Gül t. Turkey*) § 43, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 94 en EHRM 10 juli 2012, nr. 34202/06 (*Berladir e.a. t. Rusland*), § 38: demonstraties kunnen 'some disruption to ordinary life, including disruption of traffic' veroorzaken.

27 EHRM 1 december 2011, nrs. 8080/08 en 8577/08 (*Schwabe en M.G. t. Duitsland*), § 103 en EHRM 12 juni 2014, nr. 17391/06 (*Primov e.a. t. Rusland*), § 155. Zie ook EHRM 16 juli 1980, nr. 8440/78 (*Christians Against Racism and Fascism t. VK*), § 148. In EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülci t. Turkije*) nam een minderjarige deel aan een protestmars die uitmondde in geweld; het Hof achtte artikel 11 EVRM wel van toepassing, mede omdat de betrokkene geen 'violent intentions' had toen hij aan de protestmars deelnam en 'the charges against the applicant did not concern infliction of any bodily harm on anyone', § 97.

28 EHRM 2 oktober 2010, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije*), § 86.

29 P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 782. In EHRM 23 september 1998, nr. 67/1997/851/1058 (*Steel e.a. t. VK*) demonstreerden drie personen tijdens een wapenconferentie tegen de verkoop van gevechtshelikopters; ze deelden folders uit en hielden een spandoek omhoog met daarop de tekst "Work for Peace and not War". Het Hof beoordeelde de klacht onder artikel 10 EVRM en achtte het onnodig dezelfde klacht ook nog onder artikel 11 EVRM te behandelen, § 113. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) betrof het een protest bij een parlementsgebouw, waarbij de demonstranten een kamer hadden bezet en beschadigd; volgens het Hof was het gepaster de klacht onder artikel 10 en in het licht van artikel 11 EVRM te behandelen, omdat 'she was convicted for protesting, together with other participants in the direct action, against the President's policies', § 69. In EHRM 13 januari 2009, nr. 31451/03 (*Açik t. Turkije*) beoordeelde het Hof een klacht over optreden tegen een gezamenlijk studentenprotest alleen onder artikel 10 EVRM. Zie hierover ook P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak 2018, a.w., p. 815-816.

30 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 86 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 46.

31 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 85, onder verwijzing naar onder meer EHRM 1 december 2011, nrs. 8080/08 en 8577/08 (*Schwabe en M.G. t. Duitsland*) § 101 en EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 35. In Zie ook J.L.W. Broeksteeg en F. Dorssemont in SDU commentaar EVRM 2020, deel I, p. 1280-1283.

32 Zie hiervoor ook de door de Hoge Raad geciteerde onderdelen van EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) in HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

33 EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 39, nadien herhaald in onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100.

34 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100.

rechtvaardigd doel diende en (ii) noodzakelijk was in een democratische samenleving.³⁵ In aansluiting daarop houdt de vaste rechtspraak van de Hoge Raad in dat de in artikel 10 en artikel 11 EVRM gegarandeerde rechten op vrijheid van meningsuiting en op vrijheid van vreedzame vergadering en betoging aan een strafrechtelijke veroordeling niet in de weg staan als de veroordeling een op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM toegelaten – te weten: een bij de wet voorziene, een gerechtvaardigd doel dienende en een daartoe in een democratische samenleving noodzakelijke – beperking van die vrijheden vormt.³⁶

41. Voor de eerste stap is vereist dat er een wettelijke basis is van voldoende kwaliteit ten aanzien van toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de gevolgen.³⁷ Bij de tweede stap kan als gerechtvaardigd doel bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorkomen van wanorde of het beschermen van de rechten van anderen.³⁸

42. Bij de derde stap van een noodzakelijke³⁹ beperking in een democratische samenleving stelt het Hof voorop dat de staten een ‘certain’ maar ‘not unlimited’ margin of appreciation genieten en dat het aan het Hof is om een eindoordeel te geven over de verenigbaarheid van de beperking met de bepalingen van het EVRM. Het Hof beziet de bestreden beperking ‘in the light of the case as a whole’.⁴⁰ Bij deze stap vereist het Hof dat de beperking aan een “pressing social need” beantwoordde en toetst het Hof in het bijzonder “whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were relevant and sufficient”.⁴¹ Bij deze proportionaliteitseis moet een evenwicht worden gevonden tussen het beschermde recht enerzijds en andere belangen, waaronder de bescherming van andermans rechten, anderzijds. Zo weegt bij de beoordeling van een beperking van een protest in een privaat gebouw ook het eigendomsrecht van de andere partij mee.⁴² Iedere

demonstratie in een publieke ruimte kan een zekere mate van ‘disruption to ordinary life, including disruption to traffic’ met zich brengen. Dat enkele feit geeft nog geen rechtvaardiging voor beperking van het demonstratierecht, omdat de overheid voor vreedzame betogingen ‘a certain degree of tolerance’ in acht dient te nemen.⁴³ De vraag in welke mate de overheid die tolerantie moet bieden, is volgens het Hof niet in algemene zin te beantwoorden. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang van de verstoring van het ‘dagelijkse leven’. Ook als een vreedzame demonstratie uitmondt in schade of andere wanordelijkheden kan een demonstrant niet worden onderworpen aan enige sanctiëring, zolang diegene zelf geen gewelddadig of anderszins ‘reprehensible’ gedrag heeft laten zien.⁴⁴ Als iemand zich wel laakbaar gedraagt, verzet het recht op vrijheid van meningsuiting en van betoging zich er niet tegen dat diegene, ondanks de deelname aan een vreedzame demonstratie, wordt onderworpen aan de dreiging en de oplegging van een straf of maatregel.⁴⁵ Staten genieten in dit verband een ‘wider margin of appreciation’.⁴⁶

43. De vraag wanneer sprake is van ‘reprehensible’ gedrag heeft het Hof niet in algemene zin beantwoord. In *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*,⁴⁷ waarin demonstranten op niet-toegewezen plekken drie snelwegen blokkeerden, gaat het Hof wel uitgebreider in op situaties waarin demonstranten hebben geprobeerd een activiteit van een ander te voorkomen of aan te passen. Daarbij overweegt het Hof dat indien demonstranten het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate dan ingeval van een ‘normale’ uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek, van ‘reprehensible’ gedrag sprake kan zijn (onderstreping (hier: cursivering; red.) PG):

“149. Since States have the right to require authorisation, they must be able to impose sanctions on those who participate in demonstrations that do not comply with such a requirement

35 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 103-143.

36 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, rov. 2.3.2.

37 Bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 108.

38 Bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 140.

39 Waarbij het Hof heeft benadrukt dat de notie “noodzakelijk” niet kan worden verwisseld met termen als “useful”, “reasonable” of “desirable”, EHRM 17 februari 2004, nr. 44158/98 (*Gozelik e.a. t. Polen*) § 95 en EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhyski t. Bulgarije*) § 49. Zie ook de *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, ‘Mass protests’ (laatstelijk bijgewerkt op 31 augustus 2022) van het EHRM, p. 14.

40 Onder meer EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) § 90, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 143 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkharishvili t. Georgië*) § 49.

41 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 143, EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalnyy t. Rusland*) § 128.

42 EHRM 6 juni 2003, nr. 44306/98 (*Appleby e.a. t. VK*) § 43. Zie ook EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 78.

43 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 150 en 155.

44 EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 53, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 149 en EHRM 6 september 2022, nr. 67200/12 (*Bodalev t. Rusland*) § 75. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 88 en 93 merkt het Hof op dat, hoewel de demonstratie ‘some damage’ tot gevolg had, het niet leidde tot geweld; het opzij duwen van bewakers van een overheidsgebouw werd niet als gewelddadig aangemerkt. In EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülci t. Turkije*) § 116 merkt het Hof het gooien van stenen naar de politie wel aan als een ‘act of violence’.

45 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, rov. 2.5.2. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, RUG 2021, p. 177-178.

46 EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülci t. Turkije*) § 116. Vgl. ook EHRM 21 januari 2021, nr. 15367/14, 16280/14 en 13 andere (*Shmorgunov e.a. t. Oekraïne*) § 492.

47 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*).

(see *Ziliberberg; Rai and Evans; Berladir and Others*, § 41; and *Primov and Others*, § 118, all cited above). At the same time, the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction – even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties – for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion (see *Ezelin*, § 53; *Galstyan*, § 115; and *Barraco*, § 44, all cited above). This is true also when the demonstration results in damage or other disorder (see *Taranenko*, cited above, § 88).

(...)

171. The Court has already been called upon to examine situations where demonstrators had tried to prevent or alter the exercise of an activity carried out by others. In *Steel and Others* (cited above) the first and second applicants had obstructed a hunt and had impeded engineering work for the construction of a motorway, respectively. In *Drieman and Others* (cited above), Greenpeace activists had manoeuvred dinghies in such a way as to physically obstruct whaling, forcing the whalers to abandon their lawful exploitation of the living resources in Norway's exclusive economic zone. In these two cases, the Court considered that the inflicting of sanctions (in *Steel and Others*, forty-four hours' detention pending trial and sentencing to twenty-eight days' imprisonment for the obstruction of the hunt and seventeen hours' detention pending trial and sentencing to seven days' imprisonment for the protest against the construction of the motorway; in *Drieman and Others*, two days' detention on remand, fines convertible into imprisonment in case of default on payment and confiscation of a dinghy) was a reaction proportionate to, inter alia, the legitimate aim of protecting the rights and freedoms of others. The Court considers that the same conclusion should a fortiori be reached in the present case, where the actions of the demonstrators had not been directly aimed at an activity of which they disapproved, but at the physical blocking of another activity (the use of highways by goods vehicles and private cars) which had no direct connection with the object of their protest, namely the government's alleged lack of action vis-à-vis the decrease in the prices of some agricultural products.

172. In this respect, the present case has more similarities with the cases of *Lucas* (cited above), where the applicant blocked a public road in order to protest against the retention of a nuclear submarine, and *Barraco* (cited above), concerning the applicant's participation in a form of protest resulting in a severe slowing-down of the flow of traffic. As in *Steel and Others* and *Drieman and Others* (both cited above), the Court found that the sanctions imposed on the applicants

(four hours' detention in a police van and a fine of 150 pounds sterling in *Lucas*, and a three-month suspended prison sentence and a fine of 1,500 euros in *Barraco*) were 'necessary in a democratic society' within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention. The Court further notes that in *Barraco* the disruption to traffic lasted only five hours (as opposed to more than forty-eight hours in the present case) and that only one highway (as opposed to three) had been affected.

173. As can be seen from the above case-law, 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, might be considered a 'reprehensible act' within the meaning of the Court's case-law (see paragraph 149 above). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.

174. The Court considers that, even though the applicants had neither carried out acts of violence nor incited others to engage in such acts (contrast *Osmani and Others*; *Protopapa*; and *Primov and Others*, all cited above), the almost complete obstruction of three major highways in blatant disregard of police orders and of the needs and rights of the road users constituted conduct which, even though less serious than recourse to physical violence, can be described as 'reprehensible'.⁴⁸

44. Bij de proportionaliteitsafweging spelen naast de aard van de gedraging⁴⁹ en de 'fairness of the proceedings en de procedural garanties afforded'⁵⁰ de aard en de zwaarte van de opgelegde sancties in relatie tot het nagestreefde doel een rol.⁵¹ Zo achtte het Hof in een aantal zaken van belang dat een zeer lage boete was opgelegd die de betrokkene

48 Zie ook EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*), § 87 en 98-99, waarin het Hof het gedurende anderhalve dag blokkeren van de toegang tot het parlamentsgebouw en de weg daarnaartoe – ook na pogingen van de politie tot beëindiging daarvan – om een politieke kwestie af te dwingen aanmerkt als 'reprehensible'. In EHRM 6 september 2022, nr. 67200/12 (*Bodalev t. Rusland*) § 84 overweegt het Hof: "Nothing suggests that the applicant uttered any threats, engaged in any reprehensible conduct or caused any harm or significant inconvenience to others, for instance, by way of obstructing an entrance to the metro station".

49 EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) § 80.

50 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*) § 106.

51 Onder meer EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 146.

kennelijk ook kon betalen,⁵² dat een voorwaardelijke straf was opgelegd die bovendien niet ten uitvoer was gelegd,⁵³ dat de sanctie niet in de Justitiele Documentatie was opgenomen⁵⁴ en dat de gelede schade al was vergoed.⁵⁵ Daarnaast is van belang dat optreden tegen personen die gebruik (willen) maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en van betoging geen “chilling effect” mag hebben op diegenen of op anderen.⁵⁶ De enkele deelname aan een vreedzame demonstratie mag niet worden bedreigd met strafrechtelijke sanctiëring. Voor strafrechtelijke sanctiëring van demonstranten is daarom ook bijzondere rechtvaardiging vereist. Gevallen waarin gevangenisstraffen zijn opgelegd wegens geweldloze gedragingen, worden door het Hof met bijzondere nauwgezetheid beoordeeld.⁵⁷

45. Het Hof legt bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en betoging een ‘overall’ toets aan. Ingeval verschillende maatregelen zijn genomen, beschouwt het Hof deze gezamenlijk als de ‘interference’. Als bijvoorbeeld een betoging is beëindigd, iemand is aangehouden, in voorarrest heeft gezeten, is vervolgd en veroordeeld (al dan niet tot een gevangenisstraf), vormen al die maatregelen tezamen de beperking waarover het Hof zich buigt.⁵⁸ Ik geef een voorbeeld. In *Taranenko/Rusland*⁵⁹ was sprake van een protestactie tegen de president van

het land waarbij de receptie van een overheidsgebouw werd geblokkeerd en de demonstranten zichzelf opsloten in een kantoorruimte, alwaar ook vernielingen plaatsvonden. Dit leidde tot een overheidsoptreden waarbij de betrokkene, die zelf als standpunt innam dat zij niet deelnam aan de protestactie maar slechts de gebeurtenissen observeerde, was aangehouden en in voorarrest was geplaatst. Zij werd aanvankelijk beschuldigd van een poging tot ondermijning van de staat en veroordeeld wegens deelname aan massale wanordelikheden tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar. Het Hof oordeelde dat zowel het verwijderen van de betrokkene uit het overheidsgebouw als de aanhouding gerechtvaardigd was (§ 79). De duur van het voorarrest en de opgelegde sanctie waren naar het oordeel van het Hof echter niet proportioneel (§ 95). In het licht van het voorgaande, kwam het Hof tot de conclusie dat de beperking niet noodzakelijk was in een democratische samenleving.⁶⁰

46. Een geslaagd beroep op de artikelen 10 en 11 EVRM brengt mee dat het bewezen verklaarde feit niet strafbaar is en de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging.⁶¹

De klachten in cassatie

47. Tot zover de bespreking van het juridisch kader. Ik keer terug naar het middel. Het middel valt in meerdere klachten uiteen.

48. De eerste klacht is dat het oordeel van het hof dat de aanhouding van de verdachte niet disproportioneel was op ontoereikende gronden berust, omdat het hof heeft vastgesteld dat andere passagiers ook (nog) stonden en het vliegtuig daarom sowieso niet kon vertrekken op het moment dat de verdachte uit het vliegtuig werd verwijderd.

49. De overwegingen van het hof dat de aanhouding, verwijdering uit het vliegtuig en ophouding voor verhoor niet disproportioneel of onredelijk waren, zeggen volgens de stellers van het middel bovendien nog niets over de noodzaak om de verdachte ook nog strafrechtelijk te vervolgen en te sanctioneren. Dat geldt volgens hen ook voor de overwegingen van het hof die er kort gezegd op neer komen dat onrust op een luchthaven tot paniek kan leiden en dat de Koninklijke Marechaussee ten behoeve van de veiligheid en ter voorkoming van escalatie en wanordelikheden in een vroeg stadium in staat moet zijn in te grijpen, terwijl het hof zich hierbij voorts bedient van algemeenheden en veronderstellingen.

50. Daarnaast wordt aangevoerd dat de demonstratie ‘vrijwel onmiddellijk werd opgerold’, dat het hof miskent dat de minste enige tolerantie van de autoriteiten was vereist jegens de vreedzame demonstratie en dat hieraan niet reeds is voldaan indien de demonstranten kort de gelegenheid heb-

52 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhiyski t. Bulgarije*) § 49. Vgl. ook EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*) § 53, waarin het Hof over een berisping overweegt: “the penalty imposed on Mr Ezelin was at the lower end of the scale of disciplinary penalties (...) it had mainly moral force, since it did not entail any ban, even a temporary one, on practising the profession or on sitting as a member of the Bar Council”. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, RUG 2021, p. 175-177.

53 EHRM 27 februari 2018, nr. 39496/11 (*Sinkova t. Oekraïne*) § 111.

54 EHRM 6 april 2021, nr. 10783/14 (*Handzhiyski t. Bulgarije*) § 49.

55 EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taranenko t. Rusland*) § 92.

56 Bijvoorbeeld EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taranenko t. Rusland*) § 95, EHRM 26 april 2016, nr. 25501/07 (*Novikova e.a. t. Rusland*) § 211, EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 100 en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkharitshvili t. Georgië*) § 54.

57 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*) § 144-146. In bijvoorbeeld EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) achtte het Hof een gevangenisstraf van dertien jaar wegens het gooien van verf over een standbeeld van Atatürk ‘extreme severe’ en ‘grossly disproportionate’.

58 Zie bijvoorbeeld EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Nalvalnyy t. Rusland*) § 113 (“the dispersal of the gathering and the applicant’s arrest, transfer to a police station, detention and the administrative sanctions constituted an interference”) en EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkharitshvili t. Georgië*) § 54 (“the interference at issue resulted from the applicant’s arrest at a demonstration and his subsequent conviction of administrative offences leading to a sanction of eight days’ detention”). Vgl. Verder nog EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülcü t. Turkije*) § 102, EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07 (*Murat Vural t. Turkije*) § 56 en EHRM 26 april 2016, nr. 25501/07 (*Novikova e.a. t. Rusland*) § 107.

59 EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taranenko t. Rusland*).

60 Vgl. ook EHRM 26 april 2016, nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13 (*Novikova e.a. t. Rusland*) en EHRM 13 januari 2009, nr. 31451/03 (*Açik t. Turkije*).

61 HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1633, rov 2.6.

ben gehad op vreedzame wijze te demonstreren of anderszins hun mening te uiten.

51. De stellers van het middel betogen voorts dat uit de vaststellingen van het hof niet kan worden afgeleid dat sprake was van 'reprehensible' gedrag van de verdachte.

52. Tot slot wordt geklaagd dat het hof ten onrechte niet is ingegaan op een aantal door de raadsman aangevoerde factoren, te weten: dat de uitzetting van de uitgeprocedeerde asielzoeker doorgang heeft gevonden, dat geen inbreuken zijn gemaakt op de rechten van de vliegmaatschappij en het cabinepersoneel of van andere passagiers, er geen materiële schade is aangericht aan het vliegtuig en dat een van de demonstranten voor hetzelfde gedrag niet strafrechtelijk is vervolgd.

53. Niet wordt bestreden het oordeel van het hof dat het uiten van de mening van de verdachte over de voorgenomen uitzetting van een vreemdeling in de omstandigheden van het geval valt onder het bereik van de artikelen 10 en 11 EVRM.⁶² Het middel is toegesneden op het oordeel van het hof dat de in het geding zijnde beperking van de rechten noodzakelijk was in een democratische samenleving.⁶³

54. Iedere demonstratie kan een zekere mate van 'disruption to ordinary life, including disruption to traffic' met zich brengen, waarvoor enige tolerantie moet worden getoond. Bij een vreedzame betoging is pas ruimte voor sanctioneren als een demonstrant zelf laakbaar gedrag vertoont. De vraag of een gedraging moet worden aangemerkt als laakbaar, is niet in algemene zin te beantwoorden. Duidelijk is dat gewelddadig gedrag als zodanig heeft te gelden. Het gooien van stenen naar de politie valt daaronder;⁶⁴ het gooien van gedroogde bonen niet.⁶⁵ Van 'reprehensible gedrag' kan verder sprake zijn als demonstranten het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, in een grotere mate

dan ingeval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek. Het blokkeren van drie grote snelwegen tegen de instructies van de politie in, werd als zodanig aangemerkt, evenals het langere tijd blokkeren van de toegang van het parlamentsgebouw en de weg daarnaartoe en het blokkeren van een metro-ingang.

55. In dit verband doen de stellers van het middel onder meer een beroep op de arresten *Sergey Kuznetsov t. Rusland*⁶⁶ en *Oya Ataman t. Turkije*⁶⁷ en *Balçık t. Turkije*.⁶⁸ In de eerste zaak ging het om een zeer korte vermeende obstructie door enkele personen die vroeg in de ochtend voor de ingang van een gerechtshof waren gaan staan. Na een verzoek daartoe door de gerechtsbode en een politieagent, hadden zij zich meteen verplaatst naar een plek op de stoep onder aan de trap. Er was niet vastgesteld dat zij de toegang tot de ingang hadden beperkt. Het Hof achtte de oplegging van een administratieve boete, hoe laag ook, niet noodzakelijk in een democratische samenleving. In de andere twee zaken was een protestmars georganiseerd tegen plannen voor bepaalde justitiële inrichtingen, zonder voorafgaande kennisgeving aan de autoriteiten. Ook was het plan om een *statement* te maken voor de pers. De mars begon om 12.00 uur 's middags, maar werd na een half uur beëindigd door de politie met behulp van pepperspray, nadat aan het verzoek de mars te beëindigen geen gehoor was gegeven. De betrokkenen werden aangehouden en een aantal uren opgehouden op het politiebureau. De betrokkenen dienden een klacht in over het optreden van de overheid, maar die werd niet in behandeling genomen. Het Hof overweegt hierover als volgt (cursivering PG):

"40. It appears from the evidence before the Court that the group of demonstrators was informed a number of times that their march was unlawful and would disrupt public order at a busy time of day, and had been ordered to disperse. The applicant and other demonstrators did not comply with the security forces' orders and attempted to force their way through.

41. However, there is no evidence to suggest that the group in question represented a danger to public order, apart from possibly disrupting traffic. There were at most fifty people, who wished to draw attention to a topical issue. The Court observes that the rally began at about 12 noon and ended with the group's arrest within half an hour. It is particularly struck by the authorities' impatience in seeking to end the demonstration, which was organised under the authority of the Human Rights Association.

42. In the Court's view, where demonstrators do not engage in acts of violence it is important for the public authorities to show a certain degree of

62 Zie nader: N. Swart en B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-bull.* 2023/3. Zie bijvoorbeeld ook EHRM 23 september 1998, nr. 67/1997/851/1058 (*Steel e.a. t. VK*) en EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*).

63 Hoewel het hof heeft getoetst aan zowel artikel 10 als 11 EVRM, komt de vraag op of de gedragingen van de verdachte — het samen met twee anderen protesteren tegen een uitzetting en anderen oproepen daaraan mee te doen — onder het recht van betoging als bedoeld in artikel 11 EVRM vallen. In feitelijke aanleg is onderwerp van feitelijke discussie geweest of sprake was van een spontane of geplande actie. Het hof heeft zich daar niet nader over uit gelaten. In EHRM 3 mei 2022, nr. 18079/15 (*Bumbes t. Roemenië*) betrof het een spontaan protest van vier personen. De omstandigheid dat het een 'spontaneous short' protestactie betrof, gaf het EHRM aanleiding de klacht onder artikel 10, in het licht van artikel 11 EVRM, te beoordelen.

64 EHRM 19 januari 2016, nr. 17526/10 (*Gülçü t. Turkije*) § 116.

65 EHRM 11 mei 2023, nr. 31349/20 (*Chkhartishvili t. Georgië*) § 59. In EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taratenko t. Rusland*) § 88 en 93 overweegt het Hof dat, hoewel de demonstratie 'some damage' tot gevolg had, het niet leidde tot geweld; het opzij duwen van bewakers van een overheidsgebouw werd niet als gewelddadig aangemerkt.

66 EHRM 23 oktober 2008, nr. 10877/04 (*Sergey Kuznetsov t. Rusland*).

67 EHRM 5 december 2006, nr. 74552/01 (*Oya Ataman t. Turkije*).

68 EHRM 29 november 2007, nr. 25/02 (*Balçık e.a. t. Turkije*).

tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance.

43. Accordingly, the Court considers that in the instant case the *police's forceful intervention* was disproportionate and was not necessary for the prevention of disorder within the meaning of the second paragraph of Article 11 of the Convention.

44. There has accordingly been a violation of that provision.”

56. Volgens de stellers van het middel volgt uit deze arresten dat gedrag dat een tijdelijke ‘disruption’ van het verkeer oplevert niet ‘reprehensible’ kan worden genoemd. Het verschil tussen een tijdelijke en een intentioneel (min of meer) permanente belemmering of blokkade van derden is volgens hen bepalend voor de beoordeling of strafrechtelijke vervolging en sanctionering als noodzakelijk in een democratische samenleving zijn aan te merken. De omstandigheid dat demonstranten geen gehoor geven aan een opdracht van de autoriteiten om de demonstratie te staken, legt daarbij volgens hen geen (doorslaggevend) gewicht in de schaal.

57. Anders dan de stellers van het middel betogen, is uit deze rechtspraak niet af te leiden dat een tijdelijke verstoring van het dagelijkse leven per definitie niet als laakbaar kan worden aangemerkt. Relevant is of het dagelijkse leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig worden verstoord, in een grotere mate dan ingeval van een ‘normale’ uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek. De vernoemde zaken onderscheiden zich bovendien van de onderhavige zaak doordat in *Sergey Kuznetsov t. Rusland* niet is vastgesteld dat de rechten van anderen zijn belemmerd, terwijl de betogers zich meteen op verzoek hebben verplaatst naar een andere locatie waar zij nog steeds hun rechten konden uitoefenen. In de andere twee zaken ging het om ‘forceful’ ingrijpen door de politie in een vreedzame protestmars.

58. Het hof heeft in het bestreden arrest overwogen dat de verdachte gelegenheid heeft gehad zich, in een zich voor vertrek klaarmakend vliegtuig, uit te spreken tegen de uitzetting van een vreemdeling, omdat de vordering plaats te nemen op een stoel niet verhinderde dat zij haar mening kon geven. Het handelen van de verdachte ging naar oordeel van het hof immers verder, doordat zij (tot driemaal toe) niet ging zitten en zij daarmee het vertrek van het vliegtuig en de uitzetting van de vreemdeling belemmerde. Ook riep zij anderen op ook te gaan staan, kennelijk met als doel de uitzetting te vertragen of te voorkomen. De vordering om te gaan zitten op de stoel was er dan ook niet op gericht aan de verdachte de mogelijkheid te ontnemen om haar mening te uiten over de voorgenomen uitzetting, maar vond zijn aard in het belemmeren van het vertrek van het vliegtuig en het voorkomen van wanorde met het oog op de effectivering van de uitzetting.

59. Het kennelijke oordeel van het hof dat het handelen van de verdachte, te weten het niet voldoen aan meerdere vorderingen om op haar stoel te gaan zitten, in de gegeven omstandigheden als laakbaar is aan te merken, is in het licht van het voorgaande niet onbegrijpelijk. Daarbij neem ik in aanmerking dat het bewezen verklaarde niet plaatsvond in de openbare ruimte maar in een vertrekend vliegtuig, met de beperkte ruimte en smalle gangpaden en een groot aantal personen op een klein oppervlakte. Ik neem voorts in aanmerking dat het hof heeft vastgesteld dat de vorderingen plaatsvonden nadat de verlichting “fasten seatbelt” was aangegaan (bewijsmiddel 3). Door het handelen van de verdachte en de medeverdachten zijn de normale gang van zaken bij een vertrekend vliegtuig en de uit te oefenen bevoegdheid van uitzetting opzettelijk ernstig verstoord, in een grotere mate dan ingeval van een ‘normale’ uitoefening van de demonstratievrijheid op een publieke plek, terwijl de vordering te gaan zitten onverlet liet dat de verdachte samen met haar medeverdachten haar mening over de voorgenomen uitzetting zou kunnen uiten. Kennelijk was het de bedoeling van de verdachte een uitzetting van een vreemdeling die zich ook in dat vliegtuig bevond te belemmeren en daarmee de rechtmatige uitoefening van een aan de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee toekomende bevoegdheid te verhinderen. In dit verband kan worden verwezen naar EHRM 1 september 2022 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*), waarin het Hof bij zijn oordeel dat geen sprake is van een schending van art. 11 EVRM in aanmerking neemt dat de betrokkenen hadden gekozen voor ‘obstructive forms of protest, apparently to obstruct the efforts of the police to reopen access to the Parliament building’, dat de veroordeling en sanctionering niet zagen op de deelname aan een demonstratie, maar op de weigering de weg vrij te maken en dat niets eraan in de weg had gestaan voor de betrokkenen om wel op vordering van de politie de weg vrij te maken en hun protest voort te zetten.⁶⁹

60. Het middel behelst voorts de klacht dat het oordeel van het hof dat de aanhouding van de verdachte niet disproportioneel was op ontoereikende gronden berust, omdat het hof heeft vastgesteld dat andere passagiers ook (nog) stonden en het vliegtuig daarom sowieso niet kon vertrekken op het moment dat de verdachte uit het vliegtuig werd verwijderd. Deze klacht faalt reeds omdat het hof heeft vastgesteld dat de vrouwen, onder wie de verdachte, medepassagiers opriepen ook te gaan staan. Ook heeft het hof vastgesteld dat reeds voordat de vrouwen was gevorderd te gaan zitten de verlichting “fasten seatbelt” was aangegaan.

61. De klacht dat het hof niet toereikend heeft gemotiveerd dat ook de strafrechtelijke vervolging en sanctionering van de verdachte noodzakelijk waren in een democratische samenleving, kan ook niet

⁶⁹ EHRM 1 september 2022, nrs. 23158/20, 31365/20 en 32525/20 (*Makarashvili e.a. t. Georgië*), § 98-99 en 101-102.

slagen omdat deze in zoverre feitelijke grondslag mist. Het hof heeft overwogen dat ook de hoogte van de aan de verdachte opgelegde strafbeschikking niet maakte dat het optreden van de Koninklijke Marechaussee niet proportioneel was. Daarin ligt besloten dat strafrechtelijke vervolging en sanctiëring noodzakelijk waren in een democratische samenleving. Titel IVa van boek 2 van het Wetboek van Strafvordering luidt: 'Vervolging door een strafbeschikking'. Daaruit volgt reeds dat ook het uitvaardigen van een strafbeschikking een daad van vervolging inhoudt. Daarbij komt dat het hof in de strafmotivering heeft overwogen dat het de verdachte kwalijk neemt dat zij onrust heeft veroorzaakt bij personen die zich aan boord van het vliegtuig bevonden en niet stopte met haar handelen waardoor gedwongen verwijdering uit het vliegtuig noodzakelijk was om een veilige vlucht te kunnen waarborgen. Het hof achtte het passend en geboden een (voorwaardelijke) geldboete tot een bedrag van € 300 aan de verdachte op te leggen. Anders dan de eerder uitvaardigde strafbeschikking, leidde de door het hof opgelegde straf dus niet tot een onvoorwaardelijke betalingsverplichting. In al het voorgaande ligt voldoende besloten dat het hof kennelijk van oordeel was dat ook de strafrechtelijke vervolging en sanctiëring noodzakelijk waren in een democratische samenleving.

62. De resterende klachten dat het hof ten onrechte niet is ingegaan op een aantal door de raadsman aangevoerde factoren, falen eveneens. Het hof is niet gehouden op ieder detail van een verweer in te gaan.⁷⁰ Daarbij wijs ik erop dat het hof wel – in de strafmotivering – heeft gereageerd op de stelling dat een van de demonstranten voor hetzelfde gedrag niet strafrechtelijk is vervolgd.

63. Ik kom tot de volgende slotsom. Het oordeel van het hof komt er in de kern op neer dat de maatregelen die de beperking vormden op het recht van de verdachte op vrijheid van meningsuiting en van vergadervrijheid afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang beziën proportioneel waren en daarmee noodzakelijk in een democratische samenleving. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting is niet onbegrijpelijk en toereikend gemotiveerd.

64. Het middel faalt.

Hoge Raad:

2 Beoordeling van het eerste cassatiemiddel

2.1 Het cassatiemiddel richt zich tegen de bewezenverklaring van het tenlastegelegde en klaagt in de kern over het oordeel van het hof dat de Koninklijke marechaussee bevoegd was om de verdachte de aanwijzing te geven plaats te nemen op haar stoel.

2.2.1 Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat:

“zij, op 5 januari 2019, te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, terwijl zij zich bevond op of nabij een plaats waar een grensdoorlaatpost was gevestigd, zich niet heeft gehouden aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen, immers is aan verdachte meerdere malen gevorderd dat zij op een stoel plaats moest nemen en heeft zij, verdachte, hieraan geen gehoor gegeven.”

2.2.2 Deze bewezenverklaring steunt op onder meer de volgende bewijsmiddelen:

“1. Een proces-verbaal met nummer (...) van 5 januari 2019, in de wettelijke vorm opgemaakt door de bevoegde opsporingsambtenaren [verbalisant 1], [verbalisant 2] en [verbalisant 3].

Dit proces-verbaal houdt in, voor zover van belang en zakelijk weergegeven, als mededeling van verbalisanten (of één of meer van hen):

Op zaterdag 05 januari 2019 bevonden wij ons, gekleed in het herkenbare uniform van de Koninklijke Marechaussee, belast met de grensbewaking, op de luchthaven Schiphol gelegen in de gemeente Haarlemmermeer. Wij waren belast met het aan boord brengen van een vreemdeling onder begeleiding van vier escorts. Tijdens het informeren van de overige passagiers bleek er een drietal vrouwelijke passagiers aanwezig te zijn in het toestel, die het niet eens waren met de uitzetting van de vreemdeling. Het drietal bleef staan in het gangpad en weigerde plaats te nemen. Vervolgens is de escortcommandant in kennis gesteld van deze bevindingen en is deze naar het drietal toegestapt en heeft hij, na zich te hebben gelegitimeerd, gevraagd of ze wilden plaatsnemen op hun stoel. Na meerdere malen dit gevraagd te hebben weigerden de vrouwen nog steeds om te gaan zitten. Hierna heeft de escortcommandant driemaal gevorderd dat de vrouwen moesten plaatsnemen op hun stoelen, anders zou worden overgegaan tot aanhouding. Het drietal gaf geen gehoor aan de vordering waarna zij door ons, verbalisanten, zijn aangehouden. (...)

3. Een proces-verbaal met nummer (...) van 10 januari 2019, in de wettelijke vorm opgemaakt door de bevoegde opsporingsambtenaar [verbalisant 4].

Dit proces-verbaal houdt in, voor zover van belang en zakelijk weergegeven, als mededeling van verbalisanten:

Op zaterdag 05 januari 2019 bevond ik mij, verbalisant belast met de uitvoering van de grensbewaking, op de luchthaven Schiphol gelegen in de gemeente Haarlemmermeer. Ik was belast met de uitvoering van een begeleidde c.q. gedwongen uitzetting van een vreemdeling. In het vliegtuig zag ik een aantal voor mij onbekende vrouwen staan. Ik hoorde dat zij tegen andere passagiers riepen dat het onacceptabel was om

⁷⁰ Zie, in het kader van de motiveringsplicht van artikel 359, tweede lid tweede volzin, Sv HR 11 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU9130, NJ 2006, 393 m.nt. Y. Buruma.

de vreemdeling uit te zetten naar Soedan. Ik hoorde dat zij tegen andere passagiers riepen om op te staan en zich te verzetten tegen de uitzetting van de vreemdeling. Ik hoorde dat zij riepen dat de Nederlandse Staat zich schuldig maakte aan het uitzetten van de vreemdeling naar oorlogsgebied.

Na telefonisch overleg met de gezagvoerder hoorde ik dat de gezagvoerder over de intercom van het vliegtuig zei dat er politie aan boord was belast met de uitzetting en dat iedereen moest gaan zitten. Ook zag ik dat de verlichting 'fasten seatbelt' aanging. Ik ben naar de vrouwen gelopen en heb mij gelegitimeerd als medewerker van de Koninklijke Marechaussee. Ik vorderde de vrouwen dat ze moesten gaan zitten. Na overleg met de crew heb ik de drie voor mij onbekende vrouwen nog driemaal gevorderd te gaan zitten. Ik zag dat ze hieraan geen gehoor gaven en bleven staan. Nadat ik de voor mij onbekende vrouwen had gevorderd te gaan zitten en ze niet aan deze vordering voldeden, zijn de drie vrouwen aangehouden door collega's in een herkenbaar uniform van de Koninklijke Marechaussee ter zake van het niet voldoen aan aanwijzingen gegeven door een ambtenaar belast met de uitvoering van de grensbewaking."

2.2.3 Het hof heeft over de bewezenverklaring verder het volgende overwogen:

"De verdediging stelt dat de vorderingen van de KMar aan de verdachte, inhoudende dat zij moest gaan zitten, niet waren gericht op controle in het belang van de grensbewaking, maar op het onbelemmerd uitvoeren van een uitzetting. Naar het oordeel van het hof gaat de verdediging daarmee uit van een onjuiste interpretatie van de zinsnede 'controle in het belang van de grensbewaking'. Voorop staat dat de KMar belast is met de opsporing van strafbare feiten op Schiphol, zijnde een grensdoorlaatpost als genoemd in artikel 4.6 Vb. Verder geldt op basis van het hiervoor vermelde artikel 4.1, lid 2, Vb dat sprake was van uitreizen nu de verdachte zich aan boord bevond van een luchtvaartuig dat zou vertrekken naar Kenia. De KMar, belast met grensbewaking op Schiphol, was daarom bevoegd de verdachte aanwijzingen te geven in het kader van de uitoefening van haar taak.

Voor zover de verdediging heeft bedoeld dat de KMar zich in de onderhavige zaak niet bezighield met 'controle', wordt overwogen dat ook dit betoog niet kan slagen. Artikel 46, lid 2 Vw geeft de bevoegdheid om regels te stellen over verplichtingen waaraan personen moeten voldoen. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheden van de KMar op Schiphol beperkt zijn tot 'controle'. Een redelijke wetsuitleg brengt mee dat hiermee wordt bedoeld dat regels mogen worden gesteld voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking. De aanwijzingen van de KMar in de onderhavige zaak vallen daarom bin-

nen de hiervoor beschreven reikwijdte van artikel 46, lid 2, Vw en het daarop gebaseerde artikel 4.6 Vb, zodat het verweer van de verdediging wordt verworpen."

2.3.1 Voor de beoordeling van het cassatiemiddel zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang.

- Artikel 46 leden 1 en 2 van de Vreemdelingenwet 2000 luidt, voor zover hier relevant:

"1. Met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Schengengrenscore en de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking zijn belast:

a. de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee;

(...)

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:

(...)

b. de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking."

- Artikel 4.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000 luidt:

"1. Grensbewaking als bedoeld in artikel 46 van de Wet wordt uitgeoefend met het oog op het Nederland in- en uitreizen van personen via een buitengrens.

2. Onder uitreizen wordt begrepen het zich aan boord begeven of bevinden van een schip of luchtvaartuig, dat voor de uitreis uit Nederland bestemd is."

- Artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 luidt:

"Een ieder die zich op of nabij een plaats bevindt waar een grensdoorlaatpost is gevestigd, houdt zich aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen."

- Artikel 108 leden 1 en 3 Vreemdelingenwet 2000 luidt, voor zover hier relevant:

"1. Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft (...) overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens de artikelen (...) 46, tweede lid, aanhef, en onder b, (...).

3. De in het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen."

2.3.2 De relevante ontstaansgeschiedenis van de hiervoor genoemde bepalingen is weergegeven in de conclusie van de procureur-generaal onder 21-25. Hieruit blijkt dat het bepaalde in artikelen 4.1 en 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 mede is gebaseerd op de voorgangers van deze bepalingen, te weten artikelen 19 en 24 van het Vreemdelingenbesluit 1966 (*Stb.* 1966, 387), en dat een inhoudelijke wijziging daarvan met de invoering van het nieuwe besluit niet is beoogd. De nota van toelichting bij het Vreemdelingenbesluit 1966 houdt met betrekking tot artikel 24 Vreemdelingenbesluit 1966 het volgende in:

"Artikel 24. Dit artikel is niet alleen van toepassing op grenspassanten, doch aan de hand hier-

van kan ook worden opgetreden jegens personen die zich, zonder Nederland in of uit te reizen, op voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een doorlaatpost zouden ophouden.”

(*Stb.* 1966, 387, p. 918.)

2.4 Op grond van artikel 46 lid 2, aanhef en onder b, Vreemdelingenwet 2000 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking. Tot die regels behoort het voorschrift van artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000, op grond waarvan, kort gezegd, ambtenaren die zijn belast met grensbewaking, in het kader van hun taak aanwijzingen kunnen geven. Mede gelet op de hiervoor weergegeven ontstaansgeschiedenis omvat de bevoegdheid van artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000, waarvan de uitoefening plaatsvindt met het oog op de controle in het belang van grensbewaking, niet alleen het geven van aanwijzingen aan grenspassanten, maar ook het geven van aanwijzingen aan personen die zich op een voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze op of nabij een grensdoorlaatpost ophouden. Voor zover het cassatiemiddel uitgaat van een beperktere uitleg van artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000, is het tevergeefs voorgesteld.

2.5.1 Uit de bewijsvoering van het hof volgt dat de verdachte zich bevond op Schiphol – een grensdoorlaatpost als bedoeld in artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 – in een vliegtuig dat zou vertrekken naar Kenia. In dat vliegtuig waren ambtenaren van de Koninklijke mareschaussee aanwezig in verband met de gedwongen uitzetting van een vreemdeling. De verdachte gaf tot driemaal toe geen gehoor aan de aanwijzing van een ambtenaar van de Koninklijke mareschaussee om plaats te nemen op haar stoel, maar is toen blijven staan en heeft ook anderen opgeroepen om te gaan staan.

2.5.2 Mede op basis van deze vaststellingen heeft het hof geoordeeld dat de Koninklijke mareschaussee, belast met de grensbewaking op Schiphol, bevoegd was om de verdachte de aanwijzing te geven om plaats te nemen op haar stoel. Het hiermee samenhangende oordeel van het hof dat erop neerkomt dat artikel 46 lid 2, aanhef en onder b, Vreemdelingenwet 2000 mede betrekking heeft op regels voor het beheersbaar maken en houden van de situatie ten behoeve van de grensbewaking, en dat het op die bepaling gebaseerde artikel 4.6 Vreemdelingenbesluit 2000 de bevoegdheid omvat om zo'n aanwijzing te geven vanwege het zich op een voor de uitoefening van de grensbewaking hinderlijke wijze ophouden op of nabij een grensdoorlaatpost, getuigt – gelet op wat onder 2.4 is vooropgesteld – niet van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk.

2.6 Het cassatiemiddel faalt.

3 *Beoordeling van het tweede cassatiemiddel*

3.1 Het cassatiemiddel klaagt over het oordeel van het hof dat de inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op betoging van de verdachte, zoals gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), noodzakelijk was in een democratische samenleving.

3.2.1 Het hof heeft een door de verdediging gevoerd verweer als volgt samengevat en verwoorden:

“Strafbaarheid van het bewezenverklarde

Standpunt van de verdediging

De verdediging heeft ter terechtzitting in hoger beroep beargunteerd dat de verdachte door te worden verwijderd uit het vliegtuig, te worden opgehouden voor onderzoek en vervolgens te worden beboet, op ontoelaatbare wijze is beknut in haar recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging zoals omschreven in de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Aan die constatering wordt door de verdediging het gevolg verbonden dat artikel 4.6. Vb in het onderhavige geval via de band van artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten, wat ertoe leidt dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolgning wegens de niet-strafbaarheid van het feit.

Oordeel van het hof

(...)

Uit bestendige jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat een beroep op een in het EVRM vervat recht volgens een bepaalde methodiek dient te worden beoordeeld. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat sprake is van een inbreuk op een recht, i.c. het recht uit artikel 10 dan wel 11 van het EVRM. Vervolgens dient te worden beoordeeld of de inbreuk bij wet is voorzien, een legitiem doel (zoals opgesomd in de tweede leden van de genoemde artikelen) dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Ter beantwoording van die laatste vraag dient te worden gewogen of de inbreuk voldeed aan een dringende maatschappelijke behoefte en of is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Beoordeling van het verweer

Inbreuk op het recht van vrije meningsuiting/vergadering

Beoordeeld wordt of in het onderhavige geval sprake is van een inbreuk op het aan de verdachte toekomende recht van vrijheid van meningsuiting dan wel vergadering. Het hof is van oordeel dat geen inbreuk is gemaakt op dit recht door de aanwijzingen van de KMar aan de verdachte dat zij op haar stoel moest plaatsnemen. De verdachte heeft ter terechtzitting verklaard

dat zij zich wenste uit te spreken tegen de uitzetting van een vreemdeling naar Soedan, omdat zij meende dat dit land onveilig was en de uitzetting van de vreemdeling naar die regio gepaard zou gaan met een groot risico voor de veiligheid van de vreemdeling. Dit had zij kunnen doen óók indien zij gevolg had gegeven aan de aanwijzingen van de KMar. Na het plaatsnemen op een stoel kon de verdachte zich nog steeds uitspreken en haar mening geven. Voor zover het verweer luidt dat met het geven van de aanwijzingen reeds inbreuk werd gemaakt op de vrijheid van meningsuiting/vergadering, wordt het verweer verworpen.

Het hof is met de verdediging van oordeel dat de genoemde rechten werden beperkt toen de verdachte fysiek uit het vliegtuig werd verwijderd en werd opgehouden voor verhoor. Het hof constateert dat die inbreuk is voorzien bij wet, te weten bij artikel 108 Vw, waarin op de overtreding van voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 46, tweede lid, Vw (waaronder artikel 4.6. Vb) straf is gesteld. Verder diende de inbreuk een legitiem doel, te weten het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Hierbij is van belang dat de verdachte zich ophield in een vliegtuig dat werd gereed gemaakt voor vertrek vanuit een internationale luchthaven met aan boord een vreemdeling die onder begeleiding van een viertal escorts van de KMar zou worden uitgezet. De verdachte volgde aanwijzingen van de KMar niet op en voorkomen moest worden dat zich tijdens de vlucht ongeregeldeheden zouden voordoen. De vraag die zich vervolgens aandient is of de inbreuk noodzakelijk was in een democratische samenleving. In dat verband overweegt het hof als volgt.

Noodzakelijk in een democratische samenleving Als algemeen uitgangspunt hanteert het hof dat (vreedzame) betogingen en demonstraties die tot doel hebben een discussie aan te zwengelen over bepaalde maatschappelijke of politieke vraagstukken een grote mate van bescherming verdienen (vgl. EHRM 2 januari 2002, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*). Verder maakt het feit dat bepaalde betogingen of demonstraties veiligheidsrisico's met zich meebrengen niet dat elke inperking op die rechten is geoorloofd. Tot slot is van belang de vraag of een inbreuk ook proportioneel is. Bij beantwoording van de vraag of de gewraakte inbreuk proportioneel was, is onder meer van belang of de betogers/demonstranten de gelegenheid hebben gehad op vreedzame wijze te demonstreren of anderszins hun mening te uiten (vgl. EHRM 18 juni 2019, *Chernega and others v. Ukraine*).

Op grond van de voornoemde uitgangspunten, toegepast op de hiervoor vastgestelde feiten en omstandigheden, komt het hof tot het oordeel dat de inbreuk op het recht van vrijheid van me-

ningsuiting/vergadering van de verdachte in het onderhavige geval noodzakelijk was in een democratische samenleving en bovendien de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit niet overschreed. Daartoe wordt overwogen dat de verdachte gelegenheid heeft gehad zich uit te spreken tegen de uitzetting van de vreemdeling. Immers verhinderde de vordering plaats te nemen op een passagiersstoel in het vliegtuig niet dat zij haar mening kon geven. Het handelen van de verdachte ging echter verder dan het geven van ruchtbaarheid aan een standpunt, nu zij, door niet te gaan zitten, het gereed maken voor vertrek van het vliegtuig belette, zodat de uitzetting (nog) niet kon worden bewerkstelligd. Dat anderen ook (nog) stonden en het vliegtuig dus sowieso niet kon vertrekken op het moment dat zij uit het vliegtuig werd verwijderd, doet daar niet aan af. Immers gaat het om de bedoeling van dat staan waarbij van belang is dat uit het proces-verbaal 5 januari 2019 van [verbalisant 4] volgt dat de vrouwen, waaronder de verdachte, medepassagiers opriepen ook te gaan staan. Het hof gaat ervan uit dat dit kennelijk als doel had de uitzetting te vertragen, bemoeilijken en/of voorkomen. Dat de verdachte vervolgens door de KMar is aangehouden en meegenomen, waarna zij is verhoord, is niet disproportioneel, gelet op de context waarin het voorgevallene zich afspeelde. Ook de hoogte van de aan de verdachte opgelegde strafbeschikking maakt niet dat het optreden van de KMar niet proportioneel was.

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington zijn de beveiligingsmaatregelen die gelden op internationale luchthavens aangescherpt. Onrust op een luchthaven kan leiden tot paniek wat vervolgens gevaar voor personen en goederen kan veroorzaken, zeker als die onrust of paniek ontstaat aan boord van een vliegtuig. Daarmee strookt dat de opsporingsambtenaren van de KMar ten behoeve van de veiligheid van personen in staat zijn reeds in een vroeg stadium in te grijpen ter voorkoming van wanordelijkheden. In het onderhavige geval was een aantal ambtenaren van de KMar belast met het effectueren van een gedwongen uitzetting, waartegen de vreemdeling zich verzette. Het is van belang dat burgers in een dergelijke situatie luisteren naar en gehoor geven aan de aanwijzingen die de KMar geeft ter beheersing van de situatie zodat escalatie kan worden voorkomen en ieders veiligheid kan worden gewaarborgd. Gelet daarop is ook niet onredelijk dat de verdachte, toen zij weigerde te gaan zitten, is verwijderd uit het vliegtuig en gedurende ongeveer vier uur is vastgehouden voor verhoor. In het kader van een zorgvuldige taakuitoefening diende de KMar immers te beoordelen in hoeverre de acties van verdachte onderdeel uitmaakten van een georganiseerde actie, zodat een inschatting kon worden gemaakt van

de eventuele veiligheidsrisico's tijdens de vlucht. Dat dit laatste een doel van het uitgevoerde onderzoek was, volgt ook uit de vragen die blijkens het proces-verbaal van verhoor van 5 januari 2019 aan de verdachte zijn gesteld.

Conclusie

Het voorgaande brengt het hof tot het oordeel dat de onderhavige inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering van de verdachte noodzakelijk was in een democratische samenleving en bovendien in verhouding stond tot het gediende doel. Het verweer wordt verworpen. Ook voor het overige is geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van liet bewezenverklaarde uitsluit, zodat dit strafbaar is."

3.2.2 Het hof heeft de verdachte veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke geldboete van € 300 met een proeftijd van twee jaren. Het hof heeft daartoe in zijn strafmotivering onder meer het volgende overwogen:

"De verdachte heeft aan boord van een vliegtuig waarin zich een vreemdeling bevond die gedwongen werd uitgezet, geweigerd te voldoen aan aanwijzingen van de KMar. Daardoor heeft zij onrust veroorzaakt bij personen die zich aan boord van het vliegtuig bevonden. De verdachte stopte niet met haar handelen waardoor gedwongen verwijdering uit het vliegtuig noodzakelijk was om een veilige vlucht te kunnen waarborgen. Dit neemt het hof de verdachte kwalijk.

(...)

Gelet op alle omstandigheden van het geval, en het feit dat de verdachte met haar handelen bedoelde bij te dragen aan een maatschappelijk debat, acht het hof een onvoorwaardelijke strafoplegging niet passend. Wel zal het hof overgaan tot de oplegging van een geheel voorwaardelijke straf, zodat de verdachte ervan wordt weerhouden in het vervolg opnieuw dergelijke feiten te plegen."

Juridisch kader

3.3.1 In cassatie zijn de volgende bepalingen van belang.

- Artikel 10 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in

het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen."

- Artikel 11 EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat."

3.3.2 Het onder meer in artikel 10 EVRM gearandeerde recht op vrijheid van meningsuiting en het onder meer in artikel 11 EVRM gearandeerde recht op vrijheid van vergadering zijn fundamentele rechten in een democratische samenleving en gelden als "the foundations of such a society". Beide rechten hangen nauw met elkaar samen. Uit de rechtspraak van het Europees hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) kan worden afgeleid dat artikel 11 EVRM betrekking heeft op uiteenlopende vormen van protest (zoals protestmarsen, blokkades, sit-ins en bezettingen), alsmede het recht omvat om – binnen de door lid 2 van die bepaling gestelde grenzen – tijd, plaats en wijze van protest vrijelijk te kiezen (vgl. EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*), overweging 91 en EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin en anderen tegen Rusland*), overweging 405).

3.3.3 Artikel 11 EVRM beschermt het recht op vreedzame vergadering. Dat betekent dat een samenkomst waarbij de organisatoren en deelnemers gewelddadige intenties hebben, niet valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. In zijn uitspraak van 21 november 2023, nr. 56896/17 e.a. (*Laurijsen en anderen tegen Nederland*) heeft het EHRM de rechtspraak over dit toepassingsbereik van artikel 11 EVRM als volgt samengevat:

"48. Article 11 of the Convention only protects the right to 'peaceful assembly', a notion which does not cover a demonstration where the orga-

nisers and participants have violent intentions. The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 92).

49. In order to establish whether an applicant may claim the protection of Article 11, the Court takes into account (i) whether the assembly was intended to be peaceful or whether the organisers had violent intentions; (ii) whether the applicant demonstrated violent intentions when joining the assembly; and (iii) whether the applicant inflicted bodily harm on anyone (see *Shmorgunov and Others v. Ukraine*, nos. 15367/14 and 13 others, § 491, 21 January 2021). It notes that where both sides – demonstrators and police – were involved in violent acts, it is sometimes necessary to examine who started the violence (see *Primov and Others v. Russia*, no. 17391/06, § 157, 12 June 2014).

50. It should be noted that an individual does not cease to enjoy the right to freedom of peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour. The possibility that persons with violent intentions who are not members of the organising association might join the demonstration cannot as such take away that right. Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of paragraph 1 of Article 11, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 94).

51. The burden of proving the violent intentions of the organisers of a demonstration lies with the authorities (see *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (no. 2), no. 25196/04, §23, 2 February 2010).

52. In the Court's view, although not an uncommon occurrence in the context of the exercise of freedom of assembly in modern societies, physical conduct purposely obstructing traffic and the ordinary course of life in order to seriously disrupt the activities carried out by others is not at the core of that freedom as protected by Article 11 of the Convention. This state of affairs might have implications for any assessment of 'necessity' to be carried out under the second paragraph of Article 11 (see *Kudrevičius and Others*, cited above, § 97)."

3.3.4 Over de vraag onder welke omstandigheden sprake kan zijn van een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering heeft het EHRM in zijn uitspraak van 15 oktober 2015, nr.

37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*) het volgende overwogen:

"100. (...) the Court will establish whether the applicants' right to freedom of assembly has been interfered with. It reiterates that the interference does not need to amount to an outright ban, legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities. The term 'restrictions' in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during a gathering and those, such as punitive measures, taken afterwards (see *Ezelin*, cited above, § 39; *Kasparov and Others v. Russia*, no. 21613/07 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng>), § 84, 3 October 2013; *Primov and Others*, cited above, § 93; and *Nemtsov*, cited above, § 73). For instance, a prior ban can have a chilling effect on the persons who intend to participate in a rally and thus amount to an interference, even if the rally subsequently proceeds without hindrance on the part of the authorities. A refusal to allow an individual to travel for the purpose of attending a meeting amounts to an interference as well. So too do measures taken by the authorities during a rally, such as dispersal of the rally or the arrest of participants, and penalties imposed for having taken part in a rally (see *Kasparov and Others*, cited above, § 84, with further references)."

3.3.5 Over de vraag of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in een democratische samenleving noodzakelijk is, heeft het EHRM in diezelfde uitspraak het volgende overwogen:

"142. The right to freedom of assembly, one of the foundations of a democratic society, is subject to a number of exceptions which must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established. When examining whether restrictions on the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered 'necessary in a democratic society' the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation (see *Barraco*, cited above, § 42). It is, in any event, for the Court to give a final ruling on the restriction's compatibility with the Convention and this is to be done by assessing the circumstances of a particular case (see *Osmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), no. 50841/99, ECHR 2001-X, and *Galstyan*, cited above, § 114).

143. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they took. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine, having established that it pursued a 'legitimate aim', whether it answered a 'pressing

social need' and, in particular, whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were 'relevant and sufficient' (see *Coster v. the United Kingdom* [GC], no. 24876/94, § 104, 18 January 2001; *Ashughyan v. Armenia*, no. 33268/03, § 89, 17 July 2008; *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 101, ECHR 2008; *Barraco*, cited above, § 42; and *Kasparov and Others*, cited above, § 86). In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *Rai and Evans*, cited above, and *Gün and Others*, cited above, § 75; see also *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 47, Reports 1998-I, and *Gerger v. Turkey* [GC], no. 24919/94, § 46, 8 July 1999).

144. The proportionality principle demands that a balance be struck between the requirements of the purposes listed in paragraph 2 on the one hand, and those of the free expression of opinions by word, gesture or even silence by persons assembled on the streets or in other public places, on the other (see *Osmani and Others*, cited above; *Skiba*, cited above; *Fáber*, cited above, § 41; and *Taranenko*, cited above, § 65).

145. Freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or cause offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 86). Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles — however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities — do a disservice to democracy and often even endanger it (see *Güneri and Others v. Turkey*, nos. 42853/98 and 2 others, § 76, 12 July 2005; *Sergey Kuznetsov*, cited above, § 45; *Alekseyev*, cited above, § 80; *Fáber*, cited above, § 37; *Gün and Others*, cited above, § 70; and *Taranenko*, cited above, § 67).

146. The nature and severity of the penalties imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of an interference in relation to the aim pursued (see *Öztürk v. Turkey* [GC], no. 22479/93, § 70, ECHR 1999-VI; *Osmani and Others*, cited above; and *Gün and Others*, cited above, § 82). Where the sanctions imposed on the demonstrators are criminal in nature, they require particular justification (see *Rai and Evans*, cited above). A peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction (see *Akgöl and Göl v. Turkey*, nos. 28495/06 and 28516/06, § 43, 17 May 2011), and notably to

deprivation of liberty (see *Gün and Others*, cited above, § 83). Thus, the Court must examine with particular scrutiny the cases where sanctions imposed by the national authorities for non-violent conduct involve a prison sentence (see *Taranenko*, cited above, § 87).

(...)

149. (...) the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction — even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties — for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion (see *Ezelin*, cited above, § 53; *Galstyan*, cited above, § 115; and *Barraco*, cited above, § 44). This is true also when the demonstration results in damage or other disorder (see *Taranenko*, cited above, § 88)."

3.3.6 Uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM is dat elke demonstratie een zekere mate van "disruption to ordinary life" met zich kan brengen. Zo'n verstoring is op zichzelf nog niet voldoende om een beperking te rechtvaardigen van het recht op vreedzame vergadering. Dat betekent echter niet dat elk strafrechtelijk optreden naar aanleiding van de verdenking van een strafbaar feit dat in relatie tot een demonstratie plaatsvindt — ongeacht de aard van en de vorm waarin dat optreden plaatsvindt en ongeacht de vraag of dit optreden tot een sanctie leidt — tot een schending van artikel 10 en/of 11 EVRM leidt. Uit de door het EHRM geformuleerde uitgangspunten volgt immers dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zich niet er tegen verzet dat een persoon die deelneemt aan een vreedzame demonstratie, kan worden onderworpen aan de dreiging van een straf of maatregel als de betreffende persoon zelf een "reprehensible act" pleegt tijdens de demonstratie. (Vgl. HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 (NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering; red.))

3.3.7 De vraag of en wanneer sprake is van zo'n "reprehensible act" (laakbare gedraging), laat zich niet in algemene zin beantwoorden, maar vereist een beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval. Wel heeft het EHRM in zijn uitspraak van 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius en anderen tegen Litouwen*) het volgende overwogen:

"173. (...) 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, might be considered a 'reprehensible act' within the meaning of the Court's case-law (...). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature."

3.3.8 Waar het gaat om het optreden van de autoriteiten in verband met een strafbaar feit dat tijdens een demonstratie is begaan, is van belang dat in de rechtspraak van het EHRM wordt benadrukt

dat “a peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction, and notably to deprivation of liberty”. Als zo'n strafbaar feit wordt vervolgd, moet de rechter zich daarom ervan rekenschap geven dat het strafrechtelijke optreden – waaronder ook de bestraffing – niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een “chilling effect” uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering. (Vgl. ook HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 (NJ 2022/222, m.nt. E.J. Dommering; red.))

Het oordeel van de Hoge Raad

3.4 Het hof heeft vastgesteld dat de verdachte zich bevond aan boord van een vliegtuig dat werd gereedgemaakt voor vertrek, waarin zich een vreemdeling bevond die onder begeleiding van ambtenaren van de Koninklijke marechaussee gedwongen werd uitgezet. De verdachte protesteerde tegen de uitzetting van deze vreemdeling, door in het gangpad van het vliegtuig te blijven staan en anderen op te roepen om ook te gaan staan en zich te verzetten tegen de uitzetting. De verdachte gaf tot driemaal toe geen gehoor aan de aanwijzing van een ambtenaar van de Koninklijke marechaussee om plaats te nemen op haar stoel, welke aanwijzingen waren gedaan nadat de “fasten seatbelt”-verlichting was aangegaan. Hierop werd de verdachte aangehouden en verwijderd uit het vliegtuig, waarna zij gedurende ongeveer vier uren werd opgehouden voor verhoor.

3.5.1 Het hof heeft geoordeeld dat het geven van aanwijzingen door de Koninklijke marechaussee aan de verdachte om op haar stoel plaats te nemen, geen inbreuk vormt op het recht op vrije meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering, omdat de verdachte als gevolg van het geven van die aanwijzingen niet is beperkt in de uitoefening van die rechten. Het hof heeft vervolgens geoordeeld dat de fysieke verwijdering van de verdachte uit het vliegtuig en het ophouden van verhoor wel zijn te kwalificeren als een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en van het recht op vrijheid van vergadering, maar dat deze beperkingen noodzakelijk waren in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Het hof heeft daarom het verweer van de raadsman dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met artikelen 10 en 11 EVRM verworpen.

3.5.2 Bij dat oordeel heeft het hof onder meer betrokken dat de verdachte de gelegenheid heeft gehad om zich uit te spreken tegen de uitzetting van de vreemdeling en dat de aan haar gegeven aanwijzingen niet tot gevolg hadden dat zij niet langer haar mening kon uiten en kon protesteren tegen de uitzetting. Dat deze aanwijzingen zijn gegeven en dat de verdachte – nadat zij geen gehoor had gegeven aan die aanwijzingen – is aangehouden en voor vier

uren is opgehouden voor verhoor, vond zijn oorzaak in het voorkomen van ongeregelde tijdens de vlucht en het effectueren van de uitzetting. Hierbij heeft het hof overwogen dat het handelen van de verdachte verder ging dan het geven van ruchtbaarheid aan haar standpunt, omdat zij – nadat driemaal een aanwijzing was gegeven door de Koninklijke marechaussee en de “fasten seatbelt”-verlichting was aangegaan – weigerde plaats te nemen op haar stoel en daarmee “het gereed maken voor vertrek van het vliegtuig belette, zodat de uitzetting (nog) niet kon worden bewerkstelligd”. Verder heeft het hof in aanmerking genomen dat met het geven van de aanwijzingen door de Koninklijke marechaussee werd beoogd escalatie te voorkomen en ieders veiligheid aan boord van het vliegtuig te waarborgen. In deze overwegingen ligt besloten dat het hof van oordeel is dat de verdachte een “reprehensible act” pleegde (laakbaar gedrag vertoonde) omdat zij met haar handelen de normale gang van zaken in een vliegtuig dat zich klaarmaakt voor vertrek en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd, te weten het effectueren van de uitzetting waarmee de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee rechtmatig zijn belast, opzettelijk ernstig verstoorde. Tot slot heeft het hof bij zijn oordeel dat een veroordeling van de verdachte niet in strijd komt met de artikelen 10 en 11 EVRM betrokken dat met de oplegging van een geldboete kan worden volstaan en dat daarbij een onvoorwaardelijke strafoplegging niet passend is, zodat aan de verdachte uitsluitend een geheel voorwaardelijke geldboete van € 300 is opgelegd. Bij deze strafoplegging heeft het hof betrokken dat de verdachte met haar handelen bedoelde bij te dragen aan een maatschappelijk debat en heeft het hof kennelijk acht geslagen op het karakter van de demonstratie, die op zichzelf vreedzaam en beperkt van opzet was.

3.5.3 Het oordeel van het hof komt er dus op neer dat (i) de aanleiding voor het strafrechtelijke optreden tegen de verdachte uitsluitend was gelegen in het tijdens de protestactie niet opvolgen van de aanwijzingen van de Koninklijke marechaussee, terwijl het opvolgen van die aanwijzingen de verdachte niet had belemmerd in het uiten van haar mening en het voortzetten van het protest, (ii) het negeren van de aanwijzingen moet worden gezien als een “reprehensible act” (laakbaar gedrag) waartegen strafrechtelijk optreden geboden was, zodat de daaruit voortvloeiende beperking in de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting en het recht op vrijheid van vergadering gerechtvaardigd en noodzakelijk was, en (iii) de bestraffing daarvan met een geheel voorwaardelijke geldboete proportioneel is en niet zo ingrijpend is dat daarvan een “chilling effect” uitgaat op personen die door deelname aan een protestactie gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering. Dit oordeel geeft geleet op wat onder 3.3 is vooropgesteld niet blijkt van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk.

3.6 Het cassatiemiddel faalt.

(...)

5 Beslissing

De Hoge Raad verwerpt het beroep.

Noot

1. Deze zaken gaan over de vrijheid van demonstratie en zijn opnieuw een voorbeeld hoe moeilijk de toepassing van artikel 8 Gw en artikel 11 EVRM (meestal in samenhang met artikel 10 EVRM, zo ook in deze zaak) in de praktijk is, omdat de plekken waar gedemonstreerd wordt en de wijze hoe gedemonstreerd wordt, steeds moeilijker zijn te begrenzen (zie bv. De demonstratie in een bouwmarkt: HR 8 februari 2022, *NJ* 2022/222, m.nt. E.J. Dommering). Er is door de HR ook een beslissing gegeven wat het in deze kwestie toegepaste Vreemdelingenbesluit precies inhoudt, maar ik beperk mij hier tot de demonstratievrijheid (het tweede cassatiemiddel).

2. Het is van groot belang om in dit soort zaken de feiten precies vast te stellen. In de conclusie van de advocaat-generaal vinden we de feitelijke basis waarop de uitspraak van de HR rust, ik citeer:

“De verdachte bevond zich op 5 januari 2019 in een zich voor vertrek klaarmakend vliegtuig op Schiphol, waarin op dat moment een vreemdeling gedwongen werd uitgezet naar Soedan. Een drietal personen, onder wie de verdachte, was het niet eens met deze uitzetting en bleef staan in het gangpad van het vliegtuig. Zij riepen dat het onacceptabel was de vreemdeling uit te zetten en dat de Nederlandse Staat zich schuldig maakte aan het uitzetten van een vreemdeling naar oorlogsgebied. Ook riepen zij andere passagiers op om te gaan staan en zich te verzetten tegen de uitzetting van de vreemdeling. Een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee heeft deze personen, onder wie de verdachte, vervolgens meermalen gevorderd te gaan zitten op hun passagiersstoel. Zij gaven hieraan geen gehoor. Hierop zijn de verdachten aangehouden en opgehouden voor verhoor. Ten laste van de verdachte is vervolgens wegens het zich 'niet houden aan een door het grensbewaking belaste ambtenaar in het kader van de uitoefening van zijn taak gegeven aanwijzing, door geen gehoor te geven aan (meerdere) vorderingen op de stoel plaats te nemen een strafbeschikking van € 380,00 uitgevaardigd. (...) Zij is vervolgens veroordeeld omdat zij 'op 5 januari 2019, te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, terwijl zij zich bevond op of nabij een plaats waar een grensdoorlaatpost was gevestigd, zich niet heeft gehouden aan de aldaar door de ambtenaren, belast met de grensbewaking, in het kader van de uitoefening van hun taak gegeven aanwijzingen, immers is aan verdachte meerdere malen gevorderd dat zij op een stoel plaats moest nemen en heeft zij, verdachte, hieraan geen gehoor gegeven.”

3. Wat ik mis bij de feiten is of de verdachte en haar twee collega's of de organisatie waar zij deel van uitmaakten meer van dit soort acties of andere acties tegen het uitzetten van ongewenste vreemdelingen in het algemeen of bepaalde categorieën (en zo ja, welke categorie) daarvan uitvoerden, of dat dit een bijzonder schrijnend geval betrof. Ook kunnen we niet vaststellen of zij tickets voor de vlucht hadden (dat moet haast wel, want hoe waren ze anders aan boord van het vliegtuig gekomen?) en wat ze precies tijdens die vlucht van plan waren, of dat het de bedoeling was de vlucht effectief te verhinderen. Of waren het gewoon passagiers die ter plaatse met deze uitzetting werden geconfronteerd? Dan zou het geen demonstratie zijn, maar een boycot of domweg een uiting van verontwaardiging. In dat verband is van belang wat de overige passagiers ervan vonden dat er ineens een 'ongewenste vreemdeling' naar binnen werd geschoven in een lijnvlucht waarvoor zij hadden geboekt. Waren zij daarvoor gewaarschuwd door de vliegtuigmaatschappij toen zij een ticket boekten of pas bij het vertrek of helemaal niet?

4. Het bezwaar van het niet vaststellen van het soort feiten als onder 3 opgesomd, is dat de zaak zich beperkt tot een microtoetsing van de concrete 'demonstratie' ter plaatse in de fysieke werkelijkheid en de 'beperking' daarvan, terwijl het m.i. ook en steeds meer van belang is een macro perspectief te hebben: stonden er effectieve(re) middelen van demonstratie ter beschikking ten opzichte van deze toch wat gekunstelde actie in de passagierscabine? En als het gewone passagiers waren, dan weegt het 'horizontale' aspect zwaar, namelijk dat deze uitzetting een inbreuk kan vormen op de vervoersovereenkomst die de vliegtuigmaatschappij en de passagiers met elkaar gesloten hadden en wat de persoonlijke opvattingen van de passagiers waren over deze uitzetting waar ze ineens als passagier deelgenoot van werden.

5. Eerst iets over, wat ik noem, het 'horizontale aspect' (waarvoor het cassatiemiddel overigens geen aandacht vraagt). In de uitspraak is geen aandacht voor het feit dat het mogelijk ging om een inbreuk op de vervoersovereenkomst van de vliegtuigmaatschappij met de reguliere reizigers. Dit speelt vrijwel altijd als een demonstratie plaats vindt op private eigendom en/of binnen een particuliere organisatie. Meestal is bij zo'n demonstratie nog wel sprake van een band met de organisatie. Je kunt denken aan een bedrijfsbezetting in verband met een arbeidsconflict of ter beïnvloeding van een standpunt van de werkgever over een maatschappelijke kwestie (SHELL over fossiele brandstoffen). Maar het kan ook gaan om institutionele normen van een organisatie. Dat speelt bijvoorbeeld bij demonstraties en/of bezettingen van studenten in de universiteit waarbij er bijna altijd een conflict is tussen de academische vrijheid en de concrete doelstelling van de demonstratie. Het komt echter steeds vaker voor dat de doelstelling van een demonstratie geen enkel verband heeft met de doelstelling van de organisatie. Een trend in dit op-

zicht is het vastplakken van milieuactivisten aan beroemde schilderijen in musea. In Nederland is daarvan een markant voorbeeld het vastplakken aan het Meisje met de Parel van Vermeer in het Mauritshuis, waarbij het Hof Den Haag in hoger beroep geen straf meer oplegde, omdat daarvan een chilling effect voor toekomstige demonstranten zou kunnen uitgaan (Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344). Dit volgt weliswaar uit de door de HR overgenomen jurisprudentie van het EHRM (zie overweging 3.5.3.), maar er ontbreekt in dat arrest enige afweging dat het ging om een demonstratie in een weliswaar openbaar toegankelijke ruimte, maar die volkomen vreemd was aan het doel van het museum en het doel waarvoor het publiek die ruimte mag betreden (bezoeking van een schilderijen tentoonstelling). Dat was in het kader van deze plakactie een mijns inziens absurde overweging: Het argument van het 'chilling effect' werd hier namelijk gebruikt om demonstraties van deze soort in musea niet af te schrikken. Maar in het onderhavige geval zul je mijns inziens meer concrete omstandigheden moeten vaststellen om het argument van het 'chilling effect' op zijn waarde te kunnen beoordelen. 'Chilling' voor wie in welke omstandigheden?

6. Er is nog een ander aspect dat te maken heeft met onze cyberspace wereld. Bij dit soort 'excentrieke' demonstraties gaat het steeds minder om de effectieve communicatie ter plaatse als wel om het verkrijgen van het aandachttrekkend beeldmateriaal dat via iPhones opgenomen wordt en via sociale media 'viraal' gaat om voor het met de demonstratie gediende doel maximale publieke aandacht te trekken. Dat maakt iedere openbaar toegankelijke ruimte (particulier of overheid) vogelvrij voor aandachttrekkende opstootjes. Dit is, naar mijn mening, een nieuwe vorm van wat in de reclame wereld 'ambush marketing' wordt genoemd: je bespringt vanuit een hinderlaag een succesvolle reclame campagne van een ander om daarop voor eigen doeleinden 'mee te liften'. Dat kun je dus ook voor ideële doeleinden doen, zoals de casus van het 'Meisje met de Parel' leert. Of dat aspect hier een rol kan hebben gespeeld is aan de hand van de vastgestelde feiten niet te achterhalen.