

Private ordebewaarders bij betogingen

Private ordebewaarders bij betogingen

B. Roorda

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Afbeelding omslag:
Stuart Boulton, ter beschikking gesteld door The Northern Echo

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 845 8
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2015 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Rijksuniversiteit Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

1	Introductie	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.3	Terminologie	12
1.4	Methodologie	12
1.5	Overzicht van de inhoud	14
2	Inventarisatie problematiek: oplopende (kosten)druk bij betogingen	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Literatuur- en jurisprudentieonderzoek	17
2.3	Interviews met ambtenaren van gemeenten	18
2.3.1	Problemen	18
2.3.2	Aangedragen oplossingen	20
2.3.3	Ons voorstel	21
2.4	Interviews met politie	22
2.4.1	Problemen	22
2.4.2	Aangedragen oplossingen	25
2.4.3	Ons voorstel	27
2.5	Samenvatting	28
3	Internationaalrechtelijk toetsingskader	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Verdragsbepalingen	31
3.2.1	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	31
3.2.2	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens	33

3.2.3	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	33
3.2.4	Kopenhagen Document	34
3.3	Volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen	35
3.3.1	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights	35
3.3.2	VN-rapporteur	41
3.4	Samenvatting	43
4	Private ordebewaarders bij betogingen in het Nederlandse recht	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Artikel 9 Grondwet	45
4.3	Wet openbare manifestaties	45
4.4	Gemeentelijke beleidsregels	47
4.5	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	49
4.6	De rechter	50
4.7	De literatuur	50
4.8	Samenvatting	51
5	Private ordebewaarders bij betogingen in het Duitse recht	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Versamlungsrecht	53
5.3	Versammlungsgesetz	54
5.3.1	Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	55
5.3.2	Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge	62
5.3.3	Straf- und Bußgeldvorschriften	64
5.4	Versammlungsgesetze (deelstaten)	66
5.4.1	Bayerisches Versammlungsgesetz	66
5.4.2	Versammlungsgesetz Landes Sachsen-Anhalt	68
5.4.3	Sächsisches Versammlungsgesetz	69
5.4.4	Niedersächsisches Versammlungsgesetz	69
5.4.5	Resumé	70
5.5	Kostenerhebung	71
5.6	Samenvatting	74

6	Private ordebewaarders bij betogingen in het Engelse recht	75
6.1	Inleiding	75
6.2	Human Rights Act	75
6.3	Public Order Act	75
6.3.1	Public processions and public assemblies	76
6.3.2	Trespassory assemblies	79
6.4	Serious Organised Crime and Police Act	80
6.5	Overheidsrapporten	82
6.5.1	Aanbevelingen van het JCHR	83
6.5.2	Aanbevelingen van HMIC	85
6.5.3	Richtlijnen van de ACPO	87
6.5.4	Reacties op de aanbevelingen en richtlijnen	87
6.5.5	Zweedse dialoogpolitie	92
6.6	Charging fees	96
6.7	Samenvatting	97
7	Rechtsvergelijkende opmerkingen	99
7.1	Inleiding	99
7.2	Duitse regeling in het huidige tijdsgewricht	100
7.3	Duitse beperking noodzakelijk	101
7.4	Duits ‘uniform keurslijf’ uit de kast	103
7.4.1	Gemeentelijke beleidsregels bieden geen soelaas	103
7.4.2	Rechterlijke uitspraken bieden onvoldoende soelaas	105
7.4.3	Artikelen 5 en 6 Wom bieden onvoldoende soelaas	106
7.4.4	Regeling geïnspireerd op het Duitse recht biedt soelaas	107
7.5	Lessen van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk	107
8	Het Duitse en/of Engelse recht als inspiratiebron voor herziening	111
8.1	Inleiding	111
8.2	Private ordebewaarders	111
8.3	Demonstratiebeleid ten behoeve van private ordebewaarders	117
8.3.1	Voorafgaand aan een demonstratie	118

8.3.2	Tijdens een demonstratie	119
8.3.3	Na afloop van een demonstratie	119
8.3.4	Kanttekeningen	120
8.4	Demonstratiekostenverhaal op private personen	121
8.5	Tot slot	123
9	Samenvatting en conclusie	125
9.1	Samenvatting	125
9.2	Conclusie	133
	Literatuur	135

Introductie

1.1 Inleiding

Betogingen nemen in aantal, omvang en diversiteit de laatste jaren sterk toe. Het lijkt een ijzeren wetmatigheid: hoe meer maatschappelijke onvrede hoe groter de bereidheid om te demonstreren. En onvrede met politieke besluitvorming bestaat er tegenwoordig genoeg: rigide bezuinigingsmaatregelen in de gezondheidszorg, op universiteiten en uiteenlopende sectoren van de samenleving, gaswinning in Groningen, geen adequate maatregelen tegen (jeugd)werkloosheid, om maar een paar onderwerpen te noemen. De trend zal zich daarom ongetwijfeld doorzetten.¹

De consequentie hiervan is dat de financiële druk op gemeenten en met name politie vanwege hun verantwoordelijkheid om demonstraties in goede banen te leiden navenant is toegenomen. Met dit probleem kampt niet alleen Nederland, maar ook andere landen. In Duitsland heeft het kernaafvaltransport van het Franse La Hague naar het Duitse Gorleben in 2010 vanwege acties van duizenden demonstranten de inzet van maar liefst 17.000 politieagenten gevergd. De geschatte kosten bedragen 50 miljoen euro.² In Engeland worden de kosten van het kanaliseren van de G20-protesten en de Tamilprotesten in het voorjaar van 2009 op 7,2 miljoen pond respectievelijk 8 miljoen pond geschat.³

Om die reden is men in die landen op zoek gegaan naar kostendrukkende maatregelen. In Engeland betreft men sinds enkele jaren betogers vooraf bij het

1 In Den Haag, demonstratiestad nummer één in Nederland, is het aantal demonstraties de afgelopen 12 jaren meer dan verviervoudigd: in 2002 meldt het Haagse college van burgemeester en wethouders dat er jaarlijks ongeveer 350 demonstraties plaatsvinden, in 2007 spreekt de Nationale ombudsman over ongeveer 1200 demonstraties en volgens de burgemeester van Den Haag bedraagt dit tegenwoordig rond de 1500 demonstraties. Zie Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193_0202528, te raadplegen via www.denhaag.nl in het zoeksysteem Bestuurlijke stukken; Nationale ombudsman, 2007, p. 4; de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp 'Demonstratiebeleid' van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

2 Zie het nieuwsbericht 'Transport aangekomen in Gorleben' van dinsdag 9 november 2010, te raadplegen via www.nos.nl.

3 Mead, 2010, p. 23-24.

maken van veiligheidsplannen. In deze meer op communicatie gerichte aanpak maakt de politie betogers zelf medeverantwoordelijk voor het ordelijk verloop van betogingen en hun veiligheid. En niet zonder succes: betogingen ontaarden minder vaak in wanordelijkheden, terwijl de kostendruk op de overheid geleidelijk aan afneemt.

In Duitsland kent men een dergelijke aanpak alweer wat langer. Hier geldt al jaren de eis van aanwezigheid van een private organisator en een leider bij demonstraties. Die zijn niet slechts verantwoordelijk voor het ordelijk verloop en de veiligheid van de betogers, maar kunnen ook aangesproken worden op kosten.⁴

In Nederland lijkt een vergelijkbaar fenomeen voorzichtig zijn intrede te doen. Op 11 september 2012 overweegt de Haagse voorzieningenrechter dat een wijze van demonstreren als die van Occupy op het Malieveld een welhaast professionele organisatie vereist. De rechter oordeelt daarom dat bij het tentenkamp permanent een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig moet zijn voor gemeente en politie. Die persoon is verantwoordelijk voor de goede gang van zaken en dient zich binnen 24 uur schriftelijk bekend te maken bij de betreffende instanties.⁵

De beslissing van de rechter komt niet uit de lucht vallen. Hij borduurt voort op Haagse gemeentelijke beleidsregels volgens welke de organisator van een demonstratie verantwoordelijk wordt gehouden voor het ordelijk verloop van een demonstratie. Andere gemeenten kennen inmiddels soortgelijke beleidsregels, waaruit kan worden afgeleid dat er een bredere behoefte is ontstaan aan private ordebewaarders.

De introductie van private ordebewaarders roept echter een tweetal hoofdvragen en een aantal deelvragen op. De eerste hoofdvraag is of een privaat persoon verantwoordelijk kan worden gemaakt voor het ordelijk verloop van een demonstratie. En als dat kan, waarvoor is deze persoon dan precies verantwoordelijk? Beschikt hij over bijzondere bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen? En als hij zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent, zijn daar dan consequenties aan verbonden, en zo ja, welke?

4 Deze eis geldt in meer of mindere mate ook in Frankrijk, Italië, de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Afrika. Zie Jarman & Bryan, 2004.

5 Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7; ook in een andere uitspraak oordeelt de voorzieningenrechter dat deze betrekkelijk nieuwe betogingsvorm een welhaast professionele organisatie vereist, zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.4.

De tweede hoofdvraag is of de aan een demonstratie verbonden kosten verhaald kunnen worden op een dergelijk privaat persoon. Bij kosten moeten we denken aan gelden die gemoeid zijn met het opruimen van achtergebleven troep, alsook aan eventueel veroorzaakte schade aan straatmeubilair en dergelijke.

Kortom, er is voldoende reden om te onderzoeken hoe een en ander in het Duitse en Engelse recht is geregeld. Leent de uitwerking van het grondwettelijke betogingsrecht in de Wet openbare manifestaties (Wom) zich ook voor een dergelijke kostenreducerende ingreep? Kunnen we in Nederland de verantwoordelijkheid voor het ordelijk verloop van betogingen en de veiligheid van betogers verplaatsen naar de betogers zelf, en zo ja, in welke mate en hoe zou dit vorm dienen te worden gegeven?

1.2 Onderzoeksvragen

Dit rechtsvergelijkende onderzoek heeft tot doel om in een tijd van krapper wordende financiële middelen te onderzoeken of de kostendruk op gemeenten en politie gemoeid met betogingen gereduceerd kan worden, zonder het fundamentele recht om te betogen uit te hollen en zodanig dat de openbare orde op geen enkele wijze gevaar loopt. In dat verband stellen we de volgende onderzoeksvragen:

1. Biedt de Grondwet in verbinding met de Wet openbare manifestaties voldoende ruimte voor burgemeester en politie om de verantwoordelijkheid rondom het ordelijk verloop en de veiligheid bij betogingen over te dragen aan de organisatoren en deelnemers van betogingen?
2. Kan het Duitse en/of Engelse recht model staan voor het scheppen van een zodanige mogelijkheid in Nederland?

In de uitwerking van deze vragen kiezen we ervoor eerst te onderzoeken in hoeverre het Nederlandse, Duitse en Engelse recht grond bieden voor de voorgestelde oplossing, om vervolgens te onderzoeken welke regeling de voorkeur verdient. Het gaat er immers niet om een regeling te hebben, we willen graag de beste, meest werkbare en meest verantwoorde regeling.

1.3 Terminologie

Centraal in dit onderzoek staat het grondrecht om gemeenschappelijk in het openbaar een mening te uiten. In artikel 9 Grondwet wordt dit recht aangeduid als het recht tot betoging. In de volksmond wordt vaak gesproken van het recht om te demonstreren, ook wel de demonstratievrijheid. In het navolgende gebruiken wij de begrippen betoging en demonstratie als synoniemen van elkaar. Juridisch gezien bestaat geen bezwaar en afwisseling van woordgebruik is vanuit stilistisch oogpunt aantrekkelijk.⁶

1.4 Methodologie

Inventarisatie van de omvang van het probleem

Door middel van een literatuur- en jurisprudentiestudie alsmede interviews met gemeente- en politieambtenaren van de vier grootste gemeenten (G4) inventariseren wij hoe groot de problemen zijn rondom de toenemende complexiteit en (kosten)druk op gemeenten en politie bij betogingen. De interviews worden afgenomen door middel van vragenlijsten waarin wij de volgende vragen stellen:

- Loopt u op tegen (kosten)problemen bij het reguleren van demonstraties? Zo ja, welke (kosten)problemen? En wat is de omvang van die (kosten)problemen? Nemen die (kosten)problemen ook toe?
- Heeft u oplossingen voor de geconstateerde (kosten)problemen? Zo ja, welke oplossingen?
- Denkt u dat het vanuit grondwettelijk en openbareorderechtelijk perspectief een goede oplossing zou zijn om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het ordelijk verloop van demonstraties? Waarom wel/niet?

⁶ Vergelijk Schilder, 1989, p. 35.

Analyse van de internationaalrechtelijke jurisprudentie, aanbevelingen en rapportages

Aan de hand van een studie naar internationaalrechtelijke jurisprudentie, rapportages en aanbevelingen onderzoeken wij de ruimte die het internationale recht laat voor private ordebewaarders bij betogingen.

Analyse van de Nederlandse, Duitse en Engelse wet, jurisprudentie en literatuur

Vervolgens onderzoeken wij op grond van een analyse van de Nederlandse wet, jurisprudentie en literatuur hoe burgemeesters en politie in Nederland omgaan met de geschetste problemen en hoe rechters hierover oordelen. Ook ten aanzien van de Duitse en Engelse wet, jurisprudentie en literatuur onderzoeken wij hoe de bevoegde instanties omgaan met de geschetste problemen, hoe rechters hierover oordelen en hoe hierover wordt gedacht in de literatuur. Het positieve recht ten aanzien van dit onderwerp wordt beschreven, gesystematiseerd en waar nodig becommentarieerd.⁷

Rechtsvergelijkende analyse van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht

Na afronding van het traditioneel positiefrechtelijk onderzoek gaan wij over tot een externe functionele rechtsvergelijking van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht. Het betreft een vergelijking op microniveau: nationale rechtsvormen en -procedures met betrekking tot een concreet juridisch onderwerp – private ordebewaarders bij betogingen – staan centraal in de vergelijking.⁸ Bij die rechtsvergelijking gaan wij na of het Duitse dan wel het Engelse recht als voorbeeld kan dienen voor het vinden van oplossingen om de druk op Nederlandse gemeenten en politie te reduceren.

Een reden voor de keuze van Duitsland en Engeland is dat deze landen en Nederland een ‘tertium comparationis’ bezitten. Zij kennen vergelijkbare problemen rondom de toenemende complexiteit en (kosten)druk bij betogingen. De lokale overheid dan wel de politie wordt bovendien gezien als het over-

⁷ Bij de behandeling van het recht van Engeland/Wales komen we ook te spreken over wetgeving en literatuur die van toepassing zijn in het gehele Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Ten behoeve van de duidelijkheid spreken wij in beginsel slechts over Engeland en het Engelse recht. Indien relevant spreken wij expliciet over het Verenigd Koninkrijk.

⁸ Zie Adams, 2011.

heidsorgaan dat deze problemen in beginsel het hoofd moet bieden. De onderzochte landen zijn West-Europese democratische rechtsstaten en in alle drie de landen zijn de fundamentele rechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van toepassing, waarop toezicht wordt uitgeoefend door onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De verschillen tussen de landen vormen ook een reden voor de vergelijking. Duitsland kent vanwege haar recente zeer turbulente historie een demonstratierecht dat op een aantal punten duidelijk afwijkt van het Nederlandse en Engelse demonstratierecht. Bovendien hebben de staatsstructuur (federale republiek) en de aanwezigheid van een constitutioneel hof (Bundesverfassungsgericht) interessante gevolgen voor de wijze waarop het huidige Duitse demonstratierecht is ingericht. Engeland heeft een ander rechtssysteem ('common law system') dan Nederland en Duitsland ('civil law system'). Bovendien kent Engeland van oorsprong – mede als gevolg van het gehanteerde rechtssysteem – een geheel andere benaderingswijze van fundamentele rechten.

Een reden om niet alleen met Duitsland maar ook met Engeland te vergelijken – een keuze die wellicht minder voor de hand ligt vanwege de grote verschillen – is dat de Engelse overheid de laatste jaren uitgebreid heeft onderzocht hoe het Engelse demonstratierecht kan worden geoptimaliseerd, waarbij ook aandacht is besteed aan private ordebewaarders bij betogingen.

Andere redenen voor de keuze zijn de kwaliteit en kwantiteit van Duitsland en Engeland op het gebied van wetgeving, rechtspraak, literatuur en – voor wat betreft Engeland – overheidsrapporten, alsmede de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante wetgeving, rechtspraak, literatuur en overheidsrapporten en de voor ons toegankelijke talen.

De onderzoeksresultaten vormen de basis voor het doen van aanbevelingen op basis waarvan wij menen dat de betogingsvrijheid zodanig kan worden gereguleerd dat de (kosten)druk op gemeenten en politie afneemt, zonder dat het grondrecht om te betogen wordt uitgehold of het ordelijk verloop van het openbare leven gevaar loopt.

1.5 Overzicht van de inhoud

De indeling van dit onderzoek is gebaseerd op de twee onderzoeksvragen. Allereerst inventariseren wij in hoofdstuk 2 de huidige demonstratieproblema-

tiek, waarbij de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en politie een belangrijke rol spelen. De voorgestelde oplossing – vereisen van private ordebewaarders – staat centraal in de hoofdstukken 3 tot en met 8.

De opbouw van deze hoofdstukken is als volgt: na een analyse van het internationaalrechtelijke toetsingskader onderzoeken wij in hoeverre het Nederlandse, Duitse en Engelse recht ruimte bieden voor de voorgestelde oplossing, welke regeling de voorkeur verdient en of het Duitse dan wel Engelse recht een inspiratiebron kan zijn voor een herziening van het huidige Nederlandse demonstratierecht en -beleid.

In hoofdstuk 9 volgen de samenvatting en de conclusie, waarin wij antwoord zullen geven op de vraag of, en zo ja, in hoeverre ons recht, met het Duitse en Engelse recht als inspiratiebronnen, herzien zou kunnen worden, om zodoende de (kosten)druk op gemeenten en politie bij betogingen te reduceren, zonder dat de fundamentele betogingsvrijheid in het gedrang komt en zodanig dat de openbare orde op geen enkele wijze gevaar loopt.