

In juni 2022 vinden pal voor het huis van de minister voor Natuur en Stikstof protestacties plaats van tientallen boeren met hun tractoren. Deze en soortgelijke protestacties zijn voor de Tweede Kamer aanleiding om de maand erop de motie Sneller/Van der Werf aan te nemen. Daarin wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren zowel landelijke als lokale politici onaangekondigd en ongewenst op hun huisadres zijn bezocht vanwege hun beleid of overtuigingen. Zo uit in januari 2022 een man met een brandende fakkel zijn onvrede bij het huis van D66-leider Sigrid Kaag, en vinden bij de ambtswoning van de burgemeester van de gemeente Amsterdam regelmatig protestacties plaats.

In de uiteindelijke, gewijzigde motie wordt verzocht ‘te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden, bijvoorbeeld bij wet of met behulp van (andere) juridische en bestuurlijke instrumenten’.

Met dit onderzoek, dat wij verrichten in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid, geven wij gevolg aan het in de motie neergelegde verzoek.

Omdat protestacties als bedoeld in de motie onder voorwaarden kunnen worden geschaard onder de reikwijdte van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratierecht en/of recht op vrijheid van meningsuiting, bespreken wij allereerst het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader ten aanzien van deze rechten. Daarbij gaan wij tevens in op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van het doelwit van de protestacties (hoofdstuk 2).

Vervolgens gaat onze aandacht uit naar de mogelijkheden die het huidige juridische instrumentarium te bieden heeft om dergelijke protestacties te beperken, te verbieden of anderszins tegen te gaan (hoofdstuk 3).

In de daaropvolgende paragraaf staat de praktijk centraal: door middel van enquêtes en interviews trachten we in beeld te brengen hoe het er in de praktijk aan toegaat. Ook trachten we met behulp van die onderzoeksmethoden te achterhalen in hoeverre bij (lokale) autoriteiten de wens leeft dat het huidige juridische instrumentarium wordt uitgebreid (hoofdstuk 4).

De een-na-laatste paragraaf staat in het teken van de aanpak van deze problematiek in enkele andere landen die mogelijk inspiratie kan bieden voor wijziging van de aanpak in Nederland (hoofdstuk 5).

In het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 6) zetten we kort op een rij in hoeverre het huidige instrumentarium volstaat, in hoeverre de noodzaak bestaat om het huidige instrumentarium uit te breiden en hoe een eventuele uitbreiding eruit zou kunnen zien. Daartoe dragen wij verschillende oplossingsrichtingen aan.

In dit eerste hoofdstuk zetten wij allereerst de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen uiteen (1.1). Vervolgens komen aan de orde de afbakening van het onderzoek (1.2) de gehanteerde onderzoeksmethoden (1.3) en de organisatie van het onderzoek (1.4). Afsluitend volgt een beschrijving van de opzet van de hoofdstukken (1.5).

1.1 ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre bestaat de noodzaak om, binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet, (lokale) autoriteiten uit te rusten met verdergaande beperkingsmogelijkheden dan ons huidige recht biedt ten aanzien van (protest)acties waarbij een of meer personen een (veelal onaangekondigd en ongewenst) bezoek brengen aan de woning van degene(n) waartegen de (protest)actie is gericht (hierna: (protest)acties bij (privé)woningen)?

Deze vraag delen wij op in verschillende deelvragen, die wij per hoofdstuk zullen beantwoorden:

Hoofdstuk 2

1. *Wat is de grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het demonstratierecht, zoals neergelegd in artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM?*
2. *Wat is de (voor dit onderzoek relevante) grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM?*
3. *Wat is de (voor dit onderzoek relevante) grondwettelijke en verdragsrechtelijke reikwijdte en beperkingensystematiek van het recht op eerbiediging van persoonlijke levenssfeer als beschreven in artikel 10 Gw en 8 artikel EVRM?*

Hoofdstuk 3

4. *Met welke straf(proces)-, bestuurs- en civielrechtelijke instrumenten kunnen (protest)acties bij (privé)woningen onder het huidige recht worden beperkt?*

Hoofdstuk 4

5. *Hoe dienen (protest)acties bij (privé)woningen (juridisch) te worden gekwalificeerd?*
6. *Wat is de impact van (protest)acties bij (privé)woningen?*
7. *Wat is de effectiviteit van het huidige instrumentarium waarmee (protest)acties bij (privé)woningen kunnen worden beperkt?*
8. *Welke alternatieve mogelijkheden zijn er om (protest)acties bij (privé)woningen effectief te beperken?*

Hoofdstuk 5

9. *Met welke juridische instrumenten kunnen (protest)acties bij privé(woningen) in andere landen door de (lokale) autoriteiten in die landen worden beperkt?*

Hoofdstuk 6

In dit laatste hoofdstuk staat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag centraal, in welk kader we ook specifiek ingaan op de volgende twee deelvragen:

10. *Welke oplossingsrichtingen zijn er teneinde het (lokale) bestuur met aanvullende instrumenten binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet eventueel beter toe te rusten in de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen?*
11. *Welke inspiratie biedt de aanpak in andere landen voor een eventuele herziening van de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen in Nederland?*

1.2

AFBAKENING ONDERZOEK

Het onderzoek is afgebakend met betrekking tot het doelwit van de actie, het type actie en het te bestuderen recht.

Doelwit van de actie

Op uitdrukkelijk verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (J&V) richt ons onderzoek zich op meer dan alleen de aanpak van (protest)acties bij (privé)woningen van (lokale) politici. Ook andere personen die te maken hebben met dergelijke acties bij hun woning zijn voorwerp van onderzoek. Daarbij kan worden gedacht aan (lokale) bestuurders zoals burgemeesters en verder aan gemeente- en politieambtenaren, personen werkzaam bij het Openbaar Ministerie, journalisten en wetenschappers. Het moet daarbij gaan – en op dit punt is het onderzoek afgebakend – om personen die vanwege hun functie of werk te maken hebben met (protest)acties bij hun woning. Het bezoeken van de woning van andere personen, zoals zedendelinquenten, valt derhalve buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Ons onderzoek richt zich op (protest)acties bij woningen. Het gaat daarbij om een privéwoning of – in een enkel geval – om een ambtswoning, zoals die van de burgemeester van de gemeente Amsterdam. Die laatstgenoemde woning achten wij

interessant gelet op de dubbele functie ervan, die zowel ziet op de uitvoering van het ambt als op persoonlijke bewoning.

Type actie

Het onderzoek ziet op verschillende typen (protest)acties – zowel eenmensacties als collectieve acties – bij woningen, uiteenlopend van (betrekkelijk) vreedzame acties tot aan ronduit intimiderende, bedreigende en gewelddadige acties (zie motie Klaver c.s.).¹ In het eerste geval betreft het in de regel een grondwettelijk beschermde demonstratie, in het laatste geval kan de protestactie niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht worden geschaard.

In dit verband een terminologische opmerking: de term ‘(protest)actie’ is niet een juridisch begrip, maar een meer algemene, neutrale term die wij hanteren zowel voor acties die vallen onder de reikwijdte van het recht op vrijheid van meningsuiting dan wel het demonstratierecht, als voor acties die hier niet onder vallen. De term ‘demonstratie’ daarentegen reserveren we evenals de termen ‘betoging’, ‘manifestatie’ en ‘(vreedzame) vergadering’ voor acties die vallen onder de reikwijdte van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermende demonstratievrijheid.

Het onderzoek ziet op (protest)acties in de fysieke omgeving van het doelwit. We besteden om die reden vrijwel geen aandacht aan digitale (protest)acties, ook al kan er wel verband bestaan tussen beide, bijvoorbeeld in geval van doxing. De delictomschrijving van doxing zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel dat het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden strafbaar stelt – het voorstel ligt op het moment van schrijven bij de Eerste Kamer – luidt als volgt:

‘1. Degene die zich persoonsgegevens van een ander of een derde verschafft, deze gegevens verspreidt of anderszins ter beschikking stelt met het oogmerk om die ander vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel ernstig te laten hinderen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien het feit, omschreven in het eerste lid, wordt gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van politie of buitengewoon opsporingsambtenaar wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.’²

Aan doxing besteden we uitsluitend aandacht voor zover dat relevant is voor de beantwoording van onze centrale onderzoeksvraag.

1 *Kamerstukken II 2021/22, 28684, nr. 708.*

2 *Kamerstukken I 2022/23, 36171, nr. A.*

Te bestuderen recht

Omdat protestacties bij privéwoningen onder voorwaarden kunnen worden geschaard onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid, en omdat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van het doelwit in het gedrang kan komen bij dergelijke acties, besteden wij in ons onderzoek aandacht aan deze grondwettelijke en verdragsrechtelijke burgerlijke en politieke fundamentele rechten.

Op grondwettelijk niveau gaat het om de artikelen 7 (vrijheid van meningsuiting), 9 (demonstratievrijheid) en 10 (eerbiediging persoonlijke levenssfeer).

Op verdragsrechtelijke niveau beperken we ons tot slechts één mensenrechtenverdrag, namelijk het in 1950 tot stand gekomen en vanaf 1954 voor Nederland in werking getreden Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).³ Een eerste reden hiervoor is dat de inhoud van andere internationale verdragsbepalingen die bescherming bieden aan de voor ons onderzoek meest relevante fundamentele rechten, zoals de artikelen 17 (recht op privéleven), 19 (vrijheid van meningsuiting) en 21 (demonstratievrijheid) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), niet wezenlijk verschilt van de daarmee corresponderende verdragsbepalingen uit het EVRM, te weten de artikelen 8 (recht op privéleven), 10 (vrijheid van meningsuiting) en 11 (demonstratievrijheid) EVRM. Een tweede reden is dat het EVRM verreweg het belangrijkste verdrag voor wat betreft deze fundamentele rechten is voor de Nederlandse rechtsorde, met name vanwege het in artikel 34 EVRM geregelde individuele klachtrecht en de omvangrijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die hieruit is voortgekomen. Een derde reden waarom we ons beperken tot het EVRM, is dat de meeste bepalingen uit dit verdrag, en in elk geval de voor ons onderzoek meest relevante bepalingen – dat zijn de hiervoor reeds genoemde artikelen 8, 10 en 11 EVRM – in tegenstelling tot sommige andere (mensenrechten) verdragen eenieder verbindend karakter hebben. Dit betekent dat deze bepalingen, nadat zij zijn bekendgemaakt, afdwingbaar zijn voor iedere burger, zo volgt uit artikel 93 Grondwet (Gw). Bovendien betekent dit dat de Nederlandse rechter wettelijke voorschriften – waaronder wetten in formele zin – buiten toepassing dient te laten, indien de toepassing daarvan niet verenigbaar is met deze verdragsbepalingen, zie artikel 94 Gw.

De rechtstreekse werking alsook de voorrang van EVRM-bepalingen op wettelijke voorschriften van Nederlandse herkomst, is om meerdere redenen van belang voor de bescherming van fundamentele rechten van burgers in Nederland. We noemen er twee. De eerste reden is dat het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod, op grond waarvan het de rechter niet is toegestaan wetten in formele zin te toetsen aan de Grondwet, niet geldt ten aanzien van eenieder verbindende

3 *Trb.* 1951, 154; *Stb.* 1954, 335.