



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland**

Loof, J.P.; Donselaar J. van, Rodrigues P.R.

### **Citation**

Loof, J. P. (2008). Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland. *Monitor Racisme & Extremisme - Achtste Rapportage*, 89-123. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13385>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13385>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## 5 Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland

*Jan-Peter Loof*

De laatste keer dat in het kader van deze monitorrapportages specifiek aandacht werd besteed aan demonstraties van extremistische – vooral extreemrechtse – groeperingen was in de eerste monitorrapportage uit 1997. De in die rapportage beschreven periode markeerde een omslag in de reactie van de lokale overheid in Nederland op (voorgenomen) demonstraties van extreemrechts. Een omslag die wellicht geïnspireerd werd door enkele rechterlijke uitspraken waarin beslissingen tot het preventief verbieden van demonstraties werden vernietigd (zij het dat het daarbij niet ging om demonstraties van rechtsextremistische groeperingen), maar toch vooral het gevolg was van een veranderende houding bij enkele burgemeesters ten aanzien van het toelaten van demonstraties van extreemrechts. In deze bijdrage worden de recentere ontwikkelingen in Nederland geanalyseerd en vergeleken met de situatie in Duitsland.<sup>1</sup>

### 5.1 Inleiding

De bescherming van de demonstratievrijheid zoals geboden door art. 9 van onze Grondwet en art. 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waaraan Nederland eveneens gebonden is, brengt aanzienlijke inspanningsverplichtingen voor de overheid met zich om uitoefening van de demonstratievrijheid mogelijk te maken, ook voor groeperingen die er kwetsende of provocerende opvattingen op na houden. Demonstraties vormen voor burgemeesters en politie een moment van *multitasking*. Zij moeten de orde en (verkeers)veiligheid rondom een demonstratie handhaven (met het oog waarop de burgemeester zo nodig beperkingen kan opleggen aan een demonstratie) en zij moeten zo nodig bescherming bieden aan de betogers tegen vijandige reacties van het publiek of van tegenstanders. Voor de politie komt daar nog een derde taak bij, namelijk die van opsporing van strafbare feiten (daarbij aangestuurd door de Officier van Justitie). Het kan immers zo zijn dat bij de-

monstraties beledigende of discriminerende uitingen plaatsvinden, die in aanmerking komen voor strafvervolging. Deze ordehandhavings-, beschermings- en opsporingstaak staan soms op gespannen voet met elkaar. Zo kan arrestatie van bepaalde demonstranten op verdenking van een uitingsdelict aanleiding vormen voor ordeverstoringe reacties van medestanders. In paragraaf 5.2 en 5.3 zal aan de orde komen welke feitelijke gebeurtenissen en juridische ontwikkelingen zich op dit terrein in Nederland de afgelopen jaren (globaal de periode na 2000) hebben voorgedaan.

De bovengenoemde inspanningsverplichtingen ter bescherming van de demonstratievrijheid gelden ook voor de Duitse autoriteiten. Ook in de Duitse grondwet wordt de demonstratievrijheid gegarandeerd (art. 8). Bovendien is ook Duitsland gebonden aan art. 11 EVRM. Desalniettemin zijn er belangrijke verschillen tussen de Nederlandse en Duitse situatie, zowel wat betreft de aantallen demonstraties en de omvang daarvan als wat betreft de juridische regels: in 2005 is een belangrijke wijziging in de Duitse wet op de demonstratie doorgevoerd, speciaal met het oog op manifestaties van extreemrechtse groeperingen. De gebeurtenissen en juridische ontwikkelingen die aanleiding gaven tot deze wetswijziging worden besproken in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 wordt afgerond met enkele concluderende en vergelijkende opmerkingen.

## 5.2 Demonstratievrijheid: het juridisch kader in Nederland

### 5.2.1 Artikel 9 Grondwet en de Wet Openbare Manifestaties

Sinds de grondwetsherziening van 1983 wordt de vergader- en demonstratievrijheid beschermd door art. 9 Grondwet.

Dit artikel trad in 1988 in werking en luidt als volgt.

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Bij de totstandkoming van het artikel is diverse malen aandacht besteed aan de betekenis van het betogingsrecht.<sup>2</sup> De regering zag de betoging 'als middel om, liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied'.<sup>3</sup>

Blijkens de woorden 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' in het eerste lid van art. 9, komt de bevoegdheid om bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar te stellen of onrechtmatig te verklaren toe aan de wetgever in formele zin. In die zin wordt de vergaderen betogingsvrijheid bijvoorbeeld beperkt door de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht van misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven waardoor de algemene veiligheid van goederen of personen in gevaar wordt gebracht en door de diverse uitingsdelicten.

Uit het feit dat in het tweede lid van art. 9 Grondwet de term 'regels stellen' gebruikt wordt, kan worden afgeleid dat bevoegdheden die ingrijpen in de betogingsvrijheid gedelegeerd mogen worden aan lagere organen. Dit mag echter alleen voor zover dat ingrijpen ten dienste staat aan de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Artikel 9 Grondwet staat niet toe dat een lager orgaan een vergadering of betoging verbiedt of tegengaat, omdat dit orgaan de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling, of vanwege de inhoud van de mee te voeren leuzen, ongewenst acht. Bovendien moet de delegatie van die betogingsvrijheidsbeperkende bevoegdheden geschieden in een speciale wet die ziet op de regulering van de betogingsvrijheid.

Die speciale wet is er ook gekomen: de Wet openbare manifestaties uit 1988 (hierna: WOM). Daarin is gebruikgemaakt van de grondwettelijke delegatiemogelijkheid. Aan de gemeenteraad en de burgemeester worden bevoegdheden gedelegeerd om beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de betogingsvrijheid. Artikel 2 WOM herhaalt daarbij nog een keer dat die beperkingen alleen gericht mogen zijn op de reeds in art. 9 lid 2 Grondwet genoemde doelen. De gemeenteraad mag volgens art. 4 WOM regelen wanneer voorafgaande kennisgeving (aan de burgemeester) is vereist voor betogingen. Dit betekent dat de raad in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bepalingen kan opnemen over de procedure die gevolgd moet worden bij het doen van de kennisgeving,

de gegevens die moeten worden overlegd en de termijnen die daarbij gelden. In de APV mogen geen aanvullende gronden worden neergelegd op basis waarvan de demonstratie verboden of anderszins beperkt zou kunnen worden. Veel gemeenten hebben in de APV een bepaling die eist dat van een manifestatie als bedoeld in art. 4 WOM ten minste 24 of 48 uur tevoren kennis wordt gegeven aan de burgemeester.<sup>4</sup> De ratio van deze kennisgevingstermijn is gelegen in het feit dat de burgemeester en politie enige tijd nodig hebben om te bezien welke inzet van manschappen vereist is om de demonstratie goed te kunnen begeleiden en de orde daaromheen te handhaven en om te bepalen of het wellicht noodzakelijk is voorschriften of beperkingen aan de demonstratie op te leggen dan wel deze geheel te verbieden. De bevoegdheid tot het vaststellen van die beperkende voorschriften of het uitvaardigen van een preventief verbod ontleent de burgemeester aan art. 5 WOM.

Bij de besluitvorming over een eventueel preventief verbod of het stellen van beperkende voorschriften – die bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met het tijdstip, de tijdsduur, of de route van de demonstratie – moet de inhoud van de uitingen tijdens de betoging buiten beschouwing blijven. Artikel 3 lid 4 WOM verbiedt in dat verband dat de burgemeester bij de kennisgeving informatie verlangt over de inhoud van hetgeen tijdens een demonstratie wordt beleden.

Ook als een demonstratie eenmaal aan de gang is, biedt de wet nog mogelijkheden voor de burgemeester om in te grijpen. Op grond van art. 6 WOM kan hij tijdens de demonstratie aanwijzingen geven die de deelnemers aan een demonstratie in acht moeten nemen. Artikel 7 WOM geeft de burgemeester de bevoegdheid om het bevel te geven dat een demonstratie terstond beëindigd moet worden. Zo'n bevel kan gegeven worden indien de vereiste voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester niet is gedaan of naar aanleiding daarvan een verbod is gegeven, indien door de betogers in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing en indien een van de in art. 2 WOM genoemde belangen dit vordert. Artikel 11 WOM bepaalt dat het houden van of deelnemen aan een demonstratie waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is uitvaardigd en het overtreden van uitgevaardigde beperkende voorschriften of aanwijzingen een strafbare overtreding vormt, met een maximum straf van twee maanden hechtenis of een

geldboete van € 3.350,-. Tegen beslissingen van de burgemeester op basis van de WOM staat beroep bij de bestuursrechter open op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

#### 5.2.2 *De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet*

Er wordt door burgemeesters ook wel tegen manifestaties van extremistische groeperingen opgetreden op basis van de openbare-ordebevoegdheden die de Gemeentewet in art. 172 en verder aan hen toekent. Vooral het uitvaardigen van een noodverordening ex art. 176 Gemeentewet komt regelmatig voor. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een noodverordening kan worden gebruikt indien sprake is van een oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De burgemeester kan in een noodverordening algemene regels geven ter handhaving van de openbare orde of ter voorkoming van gevaar.

In de jurisprudentie is geaccepteerd dat in gevallen waarin de WOM onvoldoende mogelijkheden biedt ter voorkoming van ernstige wanordelijkheden de noodbevoegdheden van de burgemeester ex art. 175 (noodbevel) en 176 Gemeentewet (noodverordening) een voldoende basis kunnen vormen voor preventief ingrijpen tegen een bepaalde manifestatie.<sup>5</sup> In de gevallen waarin dit door de rechter geaccepteerd werd ging het echter veelal om voor het publiek toegankelijke vergaderingen op niet-openbare plaatsen, ten aanzien waarvan de WOM geen mogelijkheden biedt voor een preventief verbod.<sup>6</sup> Ook in de laatste jaren is tegen dit soort bijeenkomsten op niet-openbare plaatsen met enige regelmaat opgetreden met behulp van een noodverordening. Het gaat dan doorgaans om gevallen waarin een neonazigroep onder het voorwendsel van een concert of feest ergens in den lande een zaal heeft gehuurd voor een bijeenkomst. In Aalten werd in mei 2008 een dergelijke bijeenkomst door middel van een noodverordening verboden, terwijl ook de zaaleigenaar (toen hem duidelijk was geworden dat het om *Blood & Honour* ging) de toegang tot de zaal weigerde en het huurcontract ontbond.<sup>7</sup> In februari 2007 vaardigde de burgemeester van Uitgeest een noodverordening uit in verband met een bijeenkomst van de Nationalistische Volksbeweging (NVB) in een zaaltje ter plaatse, nadat bekend geworden was dat een groep

van ongeveer 80 AFA-aanhangers<sup>8</sup> onderweg was om een tegenactie te houden. In de noodverordening was onder meer een vermommingsverbod opgenomen, maar er was geen demonstratieverbod uitgevaardigd. Toen de AFA-demonstranten – de meesten voorzien van bivakmutsen of shawls om het gezicht – het betreffende zaaltje naderden, liep het uit op gevechten met NVB'ers. Daaraan werd na enkele minuten (al werd in enkele krantenartikelen geklaagd dat dit bijna een half uur geduurd zou hebben) een eind gemaakt door de ME; 25 geweld plegende NVB'ers werden aangehouden,<sup>9</sup> de AFA's moesten op grond van de noodverordening het dorp onmiddellijk verlaten.<sup>10</sup>

Zoals in de voorgaande paragraaf werd omschreven, biedt de WOM bij demonstraties op openbare plaatsen wel voldoende (ook preventieve) ordehandhavingsbevoegdheden. In de juridische literatuur is de algemene opvatting dan ook dat er vandaag de dag nog zeer weinig ruimte – en ook weinig noodzaak – is voor een aanvullende rol van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet.<sup>11</sup> Desalniettemin is er blijkens berichten in de media en uitlatingen van burgemeesters ook de laatste jaren nog zeer regelmatig gegrepen naar het uitvaardigen van een noodverordening rondom demonstraties, vooral die van rechtsextremistische groeperingen. Opvallend is dat in die noodverordening dan menigmaal voorschriften worden opgenomen die op basis van de WOM genomen zouden kunnen – en dan ook moeten – worden. Voorbeeld is de demonstratie van de NVU en de daaraan voorafgaande tegendemonstratie van het 'Comité Artikel 1' (een groep antifascisten) op 30 mei 2008 te Oss.<sup>12</sup> Aangezien het jaar daarvoor een demonstratie van de NVU in Oss uit de hand was gelopen, vaardigde de burgemeester een noodverordening uit. Daarin waren blijkens persberichten voorschriften opgenomen met betrekking tot de duur en de route van de tegendemonstratie. Voor dergelijke voorschriften is een noodverordening niet nodig, want zij kunnen gebaseerd worden op art. 5 WOM. Toen de 58 demonstranten van het 'Comité Artikel 1' zich met hun 'lawaidemonstratie' niet aan de vastgestelde route hielden, werden zij collectief gearresteerd waarbij het tot schermutselingen met de politie kwam. Twee dagen later maakte het Openbaar Ministerie evenwel bekend dat 'na bestudering van de dossiers' onvoldoende bewijs was gevonden voor overtreding van de noodverordening.<sup>13</sup>

Het komt dus met enige regelmaat voor dat beperkende maatregelen rondom demonstraties op een juridisch onjuiste grondslag genomen worden. Overigens valt niet geheel uit te sluiten dat maatregelen die in de media en ook door burgemeesters zelf worden aangeduid als noodverordening in feite maatregelen zijn die op basis van de WOM genomen worden en dus wel een juiste rechtsbasis hebben. Het feit dat er ook door gemeentebestuurders zelf zo kwistig met de term noodverordening wordt gestrooid als het om demonstraties gaat, bevestigt echter het beeld dat ook uit de jurisprudentie naar voren komt, namelijk dat burgemeesters niet altijd juridisch zorgvuldig handelen als zij maatregelen willen treffen ten aanzien van demonstraties van extremisten.<sup>14</sup>

Soms wordt bij demonstraties van extremistische groeperingen een noodverordening uitgevaardigd om bepaalde activiteiten te verbieden die niet rechtreeks met de demonstratie zelf te maken hebben en dus niet op de WOM gebaseerd kunnen worden. Zo gold bij de NVU-demonstratie op 1 maart 2008 in Bergen op Zoom een noodverordening waarin onder meer werd geregeld dat in het gebied van de demonstratie preventief gefouilleerd kon worden.<sup>15</sup> Bij de demonstratie van het 'Comité Kusters/Malcoci' op 18 mei 2002 te Harderwijk werd een noodverordening gebruikt om terrassen en cafés langs de route van de demonstratie tijdelijk gesloten te houden. Ook wordt de noodverordening regelmatig gebruikt om rond de demonstratie een vermommingsverbod of een verbod op geaatsbedekkende kleding te laten gelden.<sup>16</sup>

### 5.2.3 Artikel II EVRM

Behalve in de Grondwet en de WOM is de vrijheid van vergadering en betoging ook gegarandeerd in art. II EVRM.

Dit artikel luidt als volgt.

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 be-

lang 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.

In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over dit artikel zijn verscheidene belangrijke uitgangspunten geformuleerd die ook van groot belang zijn voor de Nederlandse jurisprudentie en praktijk inzake demonstraties. Het EHRM stelt voorop dat de vergadervrijheid (nauw) verband houdt met de vrijheid van meningsuiting en ook in het licht daarvan moet worden geïnterpreteerd.<sup>17</sup> Daarnaast hanteert het EHRM het uitgangspunt dat het recht op vreedzame vergadering (en betoging) dient te worden beschouwd als een van de fundamenten van een democratische samenleving en om die reden niet restrictief geïnterpreteerd mag worden. De bescherming van art. II EVRM is beperkt tot *vreedzame* vergaderingen of bijeenkomsten. Tot dusverre is echter nimmer een expliciete definitie van het begrip vreedzaam gegeven. Duidelijk is wel dat het enkele feit dat een ordeverstoring plaatsvindt of dreigt doordat een demonstratie reacties oproept van het publiek of van tegendemonstranten, geenszins maakt dat deze niet meer onder de bescherming van het recht op vreedzame vergadering valt.<sup>18</sup> In dit verband heeft het EHRM juist geoordeeld dat art. II EVRM niet alleen een onthoudingsplicht voor de overheid bevat, maar ook positieve verplichtingen met zich brengt om de demonstratievrijheid van een bepaalde groep daadwerkelijk mogelijk te maken. De overheid dient redelijke en passende maatregelen te nemen om te zorgen dat rechtmatige demonstraties vreedzaam kunnen verlopen en in dit verband onder meer voldoende politie inzetten om de betogers te beschermen tegen eventuele vijandige reacties.<sup>19</sup>

Voor een demonstrant komt een beroep op art. II EVRM niet te vervallen indien tijdens de demonstratie door anderen sporadisch geweld of andere strafbare handelingen zijn begaan, mits hijzelf in zijn intenties en gedrag vreedzaam blijft.<sup>20</sup> Wanneer de organisatoren en deelnemers

van een betoging echter gewelddadige bedoelingen hebben, wordt de bijeenkomst niet beschermd door art. II EVRM.<sup>21</sup>

Relevant is dat het EHRM in een arrest uit 2007 oordeelde dat beëindiging van een demonstratie vanwege het enkel ontbreken van een kennisgeving niet aanvaardbaar is als de omstandigheden tijdige kennisgeving niet toelieten en er geen sprake is van geweld of ordeverstoring. Als de demonstratie een spontane reactie is op een plotselinge politieke gebeurtenis, dan vormt beëindiging vanwege het ontbreken van kennisgeving, zonder dat sprake is van illegaal gedrag van de demonstranten, volgens het Hof een disproportionele inbreuk op de demonstratievrijheid.

### 5.3 Enkele kwesties uit de praktijk en de jurisprudentie van de afgelopen jaren

Al begin jaren tachtig, zelfs voordat art. 9 Grondwet en de WOM in werking waren getreden, werd enkele malen een beslissing tot het verbieden van een demonstratie door de rechter afgekeurd. Daarbij ging het echter niet om demonstraties van rechtsextremistische groeperingen.<sup>22</sup> Tot begin jaren negentig kon het preventief verbieden van demonstraties door extreemrechts op grote rechterlijke sympathie rekenen, al werden de betreffende rechterlijke oordelen vaak wel bekritiseerd door rechtsgeleerde commentatoren.<sup>23</sup> Onder verwijzing naar de door de regering ingenomen standpunten bij de totstandkoming van de WOM en de EHRM-jurisprudentie over art. II EVRM (in het bijzonder het concept van positieve verplichtingen), betoogden zij dat een preventief verbod slechts toegestaan is als laatste middel in een situatie van bestuurlijke overmacht. Van zo'n situatie van bestuurlijke overmacht zou dan sprake zijn indien de burgemeester, gelet op de omstandigheden ter plaatse met inzet van alle beschikbare middelen, in redelijkheid niet in staat moet worden geacht om aan de betoging de nodige bescherming te bieden. Om kort te gaan: het uitvaardigen van preventieve verboden op demonstraties van rechtsextremistische groeperingen vanwege vrees voor verstoring van de openbare orde, met name door reacties van toeschouwers of tegendemonstranten, zou niet zo makkelijk door de rechter moeten worden geaccepteerd.<sup>24</sup> Zich wellicht aangesproken voelend door de rechtsgeleerde kritiek besloten enkele burgemeesters in de jaren 1995-1996 een viertal demonstraties van rechtsextremistische groeperingen doorgang

te laten vinden: in Den Haag, Rotterdam, Zwolle en Leerdam.<sup>25</sup> In de jaren daarna werd er weer een aantal demonstraties preventief verboden, zonder dat deze beslissingen aan de rechter werden voorgelegd.

Als wij kijken naar de periode vanaf 2000, dan valt op dat de hoeveelheid rechterlijke procedures over beslissingen van burgemeesters ten aanzien van demonstraties is toegenomen. Deze toename lijkt in de eerste plaats het gevolg van het feit dat er weer meer demonstraties door rechtsextremistische groeperingen worden georganiseerd (en in reactie daarop ook meer tegendemonstraties door antifascisten).<sup>26</sup> Verder kreeg de gedachte dat demonstraties van extremistische groeperingen alleen bij uitzondering mogen worden verboden, zowel onder burgemeesters als binnen de rechtspraak vastere grond onder de voeten. Bij sommige burgemeesters gebeurde dit echter knarsetandend. Zij zochten dan ook naar andere maatregelen dan een preventief verbod om de demonstraties zoveel mogelijk aan banden te leggen. Vooral door de NVU is de laatste jaren diverse malen een rechterlijke procedure aangespannen om de rechtmatigheid van die maatregelen aan te vechten. En in veel gevallen leverde dat succes op voor de NVU. Hieronder worden themagewijs de belangrijkste ontwikkelingen sinds 2000 besproken.

### 5.3.1 *Verstrekking van gegevens bij kennisgeving van een demonstratie*

Artikel 4 lid 3 WOM verbiedt dat de burgemeester bij de kennisgeving van een voorgenomen demonstratie gegevens verlangt over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. De praktijk die in 2001 werd geschetst door de ploegchef Operationele Zaken van de politie Haaglanden in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*<sup>27</sup> – uitgebreid voorafgaand overleg met de aanmelders van een demonstratie over de inhoud van de leuzen – is dan ook niet toegestaan en in strijd met de wet. Deze praktijk is ook aangepast. Duidelijk is echter dat informatie over het doel of onderwerp van de demonstratie en natuurlijk over de groepering die de demonstratie organiseert en de verwachte hoeveelheid demonstranten relevant en nodig kan zijn voor het bepalen van de kans op tegenreacties en daarmee van de noodzakelijke omvang van de in te plannen politie-inzet ter handhaving van de openbare orde. Dat dergelijke informatie bij de kennisgeving wordt verlangd, is derhalve logisch en toegestaan. In de contacten met de organisatoren van een demonstratie wordt door

de politie veelal gewezen op het feit dat tegen discriminatoire, haatzaaiende of anderszins beledigende uitingen, op het moment dat deze plaatsvinden, strafrechtelijk zal worden opgetreden. Hoewel van de zijde van de organisatoren daarbij weleens de vraag rijst of de politie hierover wel mag beginnen in het licht van art. 4 WvM, is dit juridisch geen probleem.<sup>28</sup> Het van overheidszijde doen van dergelijke mededelingen moet beschouwd worden als voorlichting over de handhaving van de strafwet waarmee betogers te maken zouden kunnen krijgen.<sup>29</sup>

### 5.3.2 *Nadere invulling van het criterium 'bestuurlijke overmacht'*

Op 24 maart 2001 wilden NVU-aanhangers samen met Duitse rechtsextremisten een mars houden in de buurgemeenten Herzogenrath en Kerkrade aan de Duits-Nederlandse grens. Het thema was 'Tegen de criminalisering van Nederlandse en Duitse nationalist' en was een reactie op de arrestatie van enkele NVU'ers tijdens een folderactie in het kader van de Tweede Kamerverkiezing, anderhalve maand eerder. Antifascisten kondigden een tegendemonstratie aan. Aan beide zijden van de grens werden de demonstraties door de burgemeester verboden. Voor het eerst sinds 1989 stapte de organiserende rechtsextremistische groepering, in dit geval het 'Comité Kusters/Malcoci', naar de rechter.<sup>30</sup> Het verbod werd door de burgemeester van Kerkrade gebaseerd op de verwachting dat sprake zou zijn van een massale deelname aan de demonstratie 'die de bij de kennisgeving aangegeven te verwachten aantallen in veelvoud zou overtreffen' en een 'niet-controleerbare confronterende samenballing van een grote massa demonstranten'. De president van de rechtbank Maastricht oordeelde evenwel dat een verbod eerst aan de orde kan zijn indien afdoende vaststaat dat de inzet van de regulier beschikbare politiemansschappen vermeerderd met het contingent dat beschikbaar is bij 'normale' risico-evenementen (zoals bepaalde wedstrijden in het betaalde voetbal) onvoldoende garanties voor de veiligheid en ordehandhaving biedt. De president stelde verder als eis dat door het bevoegde gezag aannemelijk moet worden gemaakt dat de inzet van extra manschappen niet mogelijk is. Dat medeorganisator Christian Malcoci in Duitsland zijdelings betrokken was geweest bij ongeregelheden tijdens demonstraties in Duitsland, vormde volgens de president evenmin een reden om voor zodanige wanordelijkheden te vrezen dat een verbod aan de orde zou zijn. De president erkende wel dat van de gemeente niet verlangd kon

worden om ter beveiliging van de demonstratie een enorme politiemacht op de been te brengen, maar het betoog van de gemeente dat er wel 2.000 agenten nodig zouden zijn om de boel in de hand te houden, vond de rechter onvoldoende onderbouwd.<sup>31</sup>

Een klein jaar later meldde de NVU zich opnieuw voor een demonstratie, op 26 februari 2002 in Rotterdam. In eerste instantie vaardigde de burgemeester een verbod uit met als reden dat vanwege grote aantallen te verwachten tegendemonstranten wanordelijkheden slechts met een disproportionele politie-inzet zouden kunnen worden voorkomen, namelijk een politie-inzet vergelijkbaar met die tijdens de finale van het EK voetbal in 2000. Ook dit verbod werd weer aangevochten door de NVU, en de Rotterdamse rechtbank oordeelde daarop dat de gemelde noodzakelijke politie-inzet niet als disproportioneel belastend voor de gemeente aangemerkt moest worden, omdat 'de uitoefening van een grondrecht tot een grotere inspanning van de zijde van de verweerder aanleiding mag zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd van een van de plaatselijke voetbalclubs'.<sup>32</sup> Verder stelde de rechtbank de eis dat de vrees voor wanordelijkheden met concrete gegevens, waaronder ervaringsgegevens, gesubstantiveerd diende te worden in een rapportage van het politiekorps. Daarbij zou dan tevens onderbouwd moeten worden waarom lichtere maatregelen niet zouden volstaan.

De lijn die in deze uitspraken werd uitgezet, is gevolgd in diverse latere rechterlijke oordelen, onder meer naar aanleiding van beslissingen tot het verbieden van NVU-demonstraties in Harderwijk (op 18 mei 2002),<sup>33</sup> in Apeldoorn (op 17 mei 2003).<sup>34</sup> Borging van de demonstratievrijheid kan derhalve een extra politie-inzet vergen die zelfs verdergaat dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal en alleen als de vrees voor wanordelijkheden uit concrete gegevens en een uitgewerkte risicoanalyse blijkt en door middel van een rapportage vanuit het politiekorps wordt aangetoond dat die op de betreffende dag volstrekt niet te leveren valt, kan de burgemeester met een beroep op bestuurlijke overmacht de demonstratie verbieden.

Een en ander betekent overigens niet dat een beroep op bestuurlijke overmacht altijd gedoemd is te stranden bij de rechter. Toen de NVU voor 24 februari 2007 een demonstratie aankondigde in Doetinchem en het

‘Comité Stop Extreem Rechts’ een tegendemonstratie organiseerde werd de laatste demonstratie door de burgemeester verboden en liet de rechter dit verbod in stand, omdat hij het risico op grootschalige wanordelijkheden (mede in het licht van eerdere confrontaties tussen beide groeperingen) voldoende beargumenteerd vond en de uitleg van de zijde van de politie over de beschikbaarheid van maximaal 200 manschappen waarmee een en ander niet in de hand zou kunnen worden gehouden eveneens reëel achtte.<sup>35</sup>

### 5.3.3 *‘Verbanning’ van demonstraties naar een uithoek van de stad*

De hierboven reeds genoemde NVU-demonstratie op 17 mei 2003 in Apeldoorn werd, nadat het aanvankelijke verbod door de rechter was geschorst, uiteindelijk toegestaan, maar aan strakke voorwaarden verbonden met betrekking tot de tijdsduur en de locatie van de demonstratie. De demonstratie van ongeveer 80 NVU’ers duurde een uur en vond plaats op een bedrijventerrein in Apeldoorn-Zuid, dat door drie cordons ME en 400 agenten was afgegrensd om de orde te handhaven. NVU-voorman Constant Kusters kondigde na afloop aan een nieuwe demonstratie af te zullen dwingen waarbij er wél publiek zou zijn om de boodschap van de demonstranten aan te horen.<sup>36</sup> Tot een eerste rechterlijk oordeel over het ‘verbannen’ van NVU-demonstraties naar een uithoek waar de kans op wanordelijkheden kleiner zou zijn, maar ook geen publiek aanwezig zou zijn om van de demonstratie kennis te nemen, kwam het naar aanleiding van de aangekondigde NVU-demonstratie op 14 mei 2005 in Arnhem. De burgemeester had op basis van art. 5 WvM als locatie voor de demonstratie een dijk aan de uiterste gemeentegrens aangewezen en als tijdstip voor de demonstratie 9.00 uur ’s ochtends vastgesteld. Kusters ging tegen dit besluit in beroep bij de rechtbank Arnhem en deze oordeelde dat de aanwijzing van deze locatie en dit tijdstip een disproportionele inbreuk op de demonstratievrijheid vormden, aangezien op deze plaats en dit tijdstip nauwelijks mensen aanwezig zouden zijn om kennis te nemen van de uitingen van de betogers.<sup>37</sup> Het argument van de burgemeester dat ook op deze plaats de nodige media-aandacht voor de demonstratie te verwachten was, kon daar niets aan afdoen.

In januari 2007 herhaalde zich dit scenario. De NVU deed kennisgeving van een demonstratie op 27 januari met als thema ‘Grenzen dicht voor

goedkope Oost-Europese arbeiders'. Deze zou moeten plaatsvinden in de buurt van het station van Apeldoorn. De burgemeester besloot voor deze demonstratie een alternatieve route ver buiten het centrum aan te wijzen en de demonstratie slechts voor een beperkte tijdsduur (anderhalf in plaats van vierenhalf uur) toe te staan. Weliswaar ging de route- en tijdsduurbepanking niet zo ver als in Arnhem, maar ook hier was duidelijk dat de aangewezen locatie de aandacht van het publiek voor het standpunt van de betogers aanzienlijk zou verminderen. Bovendien zou de locatie vanwege de slechte bereikbaarheid per openbaar vervoer het aantal deelnemers negatief beïnvloeden. Een dergelijk besluit vond de rechtbank gelijk staan aan een demonstratieverbod en aangezien er onvoldoende aanwijzingen waren om aan te nemen dat een andere route (meer door het centrum) onvermijdelijk zou leiden tot een situatie van bestuurlijke overmacht, achtte de rechter deze beperking van de demonstratievrijheid niet gerechtvaardigd.<sup>38</sup> De rechter stelde ook dat de zorgvuldige voorbereiding van en belangenafweging bij een dergelijk besluit vergt dat een vorm van vooroverleg plaatsvindt met de organisatoren van de betoging, zodat inzicht wordt verkregen in hun belangen bij de gewenste locatie.

#### 5.3.4 *Arrestatie en vervolging wegens strafbare uitingen tijdens een demonstratie*

De meest relevante bepalingen die grenzen stellen aan hetgeen geuit wordt tijdens een demonstratie zijn van art. 137c, 137d, 261 en 266 Wetboek van Strafrecht (Sr). De art. 261 en 266 Sr stellen smaad en opzettelijke belediging van (individuele) personen strafbaar. Op grond van art. 137c Sr kunnen uitlatingen worden bestraft die in het openbaar, mondeling, bij geschrift of afbeelding opzettelijk beledigend zijn voor een groep mensen wegens hun ras, godsdienst of andere kenmerken.<sup>39</sup> Uit de jurisprudentie over dit artikel komt onder meer naar voren dat het in het openbaar dragen van een hakenkruis met de bedoeling het nationaal-socialistische gedachtegoed uit te dragen strafbaar is.<sup>40</sup> Het enkele gebaar van de Hitlergroet valt niet onder dit artikel, maar kan in combinatie met het gebruik van woorden als 'Sieg heil' weer wel op basis van dit artikel bestraft worden.<sup>41</sup>

Artikel 137d Sr bevat een verbod op het in het openbaar aanzetten tot haat, geweld of discriminatie van een bevolkingsgroep vanwege onder

meer ras of godsdienst. Op basis van dit artikel werd onder meer wijlen CD-fractievoorzitter Janmaat in 1997 veroordeeld voor het tijdens een demonstratie uitroepen van de woorden 'Wij schaffen, zodra wij de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af'. In combinatie met de uitingen van anderen tijdens de demonstratie (woorden als 'Vol = Vol' en 'Eigen volk eerst') werd deze uiting als aanzetten tot discriminatie aangemerkt. De veroordeling van Janmaat hield in casusatie stand.<sup>42</sup>

De toegenomen hoeveelheid demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in de laatste jaren heeft vooralsnog niet geleid tot grote aantallen arrestaties of strafvervolging op basis van de genoemde artikelen. Wel werden na de Rudolf Hess-herdenking op 26 augustus 2000 in Echt NVU-demonstranten Kusters, Homan en Krommenhoek vervolgd wegens het aanzetten tot haat. Aanleiding was het verspreiden van een pamflet met daarin onder meer de volgende zinnen: 'Zoals iedere Nederlander wel kan zien, wordt met het jaar de samenstelling van de Nederlandse bevolking gekleurder. Daar mogen wij niets van zeggen. Dat is namelijk discriminerend volgens de Nederlandse grondwet' en 'Als de samenstelling van de bevolking zo doorgaat, zal het oorspronkelijke Nederlandse volk in een rap tempo verdwijnen'. De verspreiding van dit pamflet in de context van een manifestatie waarbij ook tekstborden, spandoeken en vlaggen werden megedragen met neonazistische teksten en runetekens en leuzen werden gescandeerd als 'Ausländer raus' maakte in de ogen van de rechtbank en het gerechtshof dat sprake was van uitdragen van het nazigedachtengoed en daarmee van de strafbare feiten zoals bedoeld in art. 137c en 137d Sr. Kusters werd veroordeeld tot zes weken gevangenisstraf,<sup>43</sup> de andere twee tot iets kortere gevangenisstraffen.

In 2007 werd Kusters door de politierechter in Arnhem veroordeeld tot een werkstraf van vijftig uur, een boete van € 500,- en een voorwaardelijke celstraf van een week. Hij werd schuldig geacht aan smaad vanwege uitlatingen in zijn toespraak tijdens de NVU-demonstratie op 30 september 2006 in Arnhem. Hij had daarin oud-voorzitter van de Nationale Alliantie Jan Teijn een 'pedofiel' en een 'vieze smeerlap' genoemd.<sup>44</sup> In september 2008 werd deze veroordeling bevestigd door het gerechtshof Arnhem.<sup>45</sup>

Voor het overige is van vervolging wegens uitingsdelicten tijdens demonstraties eigenlijk geen sprake. Hierboven werd al aangegeven dat voorafgaand aan de demonstratie veelal aan de organisatoren wordt medegedeeld dat tegen beledigende en discriminerende uitingen en tegen het meedragen van nazitekens (hakenkruis, Keltisch kruis, runetekens) strafrechtelijk zal worden opgetreden. In sommige gevallen worden deze mededelingen zelfs op papier uitgereikt aan de demonstratiedeelnemers. Dit was onder meer het geval bij de NVU-demonstratie op 11 november 2006 te Zoetermeer en die op 24 februari 2007 in Doetinchem.<sup>46</sup> Desalniettemin worden soms dergelijke tekens meegevoerd (onder meer bij de NVU-demonstratie in Rotterdam op 26 februari 2002), zonder dat daartegen wordt opgetreden – terwijl het hanteren van deze tekens in een bepaalde context wel degelijk strafbaar kan zijn. Bij de NVU-demonstratie in Oss op 7 april 2007 werden enkele demonstranten gearresteerd. Daarbij ging het onder meer om een Duitse demonstrant die een hakenkruisbutton droeg. Voor zover bekend is deze demonstrant echter niet vervolgd door het OM.

De praktijk van de laatste jaren geeft wel te zien dat bij rechtsextremistische demonstraties in Nederland veelal ook demonstranten uit het buitenland (België en vooral Duitsland) meelopen. Voor Duitse demonstranten geldt het daarbij als ‘aantrekkelijk’ dat bepaalde teksten en symbolen die in Duitsland verboden zijn, in Nederland niet per definitie onder de strafwet vallen.

Een moeilijk vraagstuk is of de veelvuldig op de zwarte jacks van rechts-extremisten waargenomen kreten als ‘Blut und Ehre’ en ‘White Power’ binnen het bereik van de Nederlandse strafwet vallen. Bij de NVU-demonstratie in Apeldoorn op 27 januari 2007 toonden enkele zwarte Amerikaanse studenten die onverwachts geconfronteerd werden met de demonstratie zich wel geschokt door deze teksten.<sup>47</sup> Juridisch nog lastiger is het gebruik van op zich neutrale symbolen zoals de getallen 14, 18 en 88. Deze getallen worden veel gebruikt door neonazi’s en verwijzen naar de positie van letters in het alfabet. 18 staat aldus voor AH, de initialen van Adolf Hitler. 88 staat voor HH: Heil Hitler. 14 staat voor een leus van 14 woorden: ‘We must secure the existence of our people and a future for white children.’ Tot dusverre heeft nog nooit vervolging vanwege het tonen van deze getallen tijdens een demonstratie plaatsgevon-

den. Wel werden bij diverse demonstraties spandoeken en borden met deze getallen door de politie in beslag genomen, zonder dat hier juridische procedures op volgden.

Er lijkt sprake te zijn van een zekere terughoudendheid aan de zijde van de politie bij het verrichten van arrestaties vanwege mogelijke uitingsdelicten. Dit zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat dergelijke arrestaties tijdens een demonstratie directe consequenties voor de ordehandhaving met zich kunnen brengen. Deze ordehandhaving voert bij demonstraties de boventoon. Een oorzaak kan ook heel goed gelegen zijn in de onbekendheid van de betekenis van bepaalde teksten, symbolen of getallen bij politieambtenaren, al moet worden gezegd dat politie en OM (onder meer via het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie) er veel aan doen om de kennis hierover op peil te brengen.

Bekend is dat de politie soms demonstranten voorafgaand aan de demonstratie sommeert om bepaalde teksten of symbolen op kleding af te plakken of anderszins niet te tonen. Zolang niet uit wetgeving of jurisprudentie volstrekt helder is of deze teksten en symbolen onder het bereik van de Nederlandse strafwet vallen, is een dergelijke politiepraktijk uiterst discutabel.

### 5.3.5 *Gewelddadigheden rondom demonstraties*

Bij de demonstraties van extremistische groeperingen sinds 2000 is in een relatief beperkt aantal gevallen sprake geweest van (ernstige) wanordelijkheden en gewelddadigheden tussen verschillende groepen demonstranten. In de meeste gevallen kon de politie de boel goed in de hand houden. De ernstigste ongeregelde vonden plaats bij de NVU-demonstratie van 5 juni 2004 in Den Haag, toen ruim 500 AFA-tegendemonstranten een politiekordon trachtten te doorbreken om de confrontatie met de 50 demonstrerende NVU'ers aan te gaan. Het resultaat was ruim 300 gearresteerde antifascisten en zes gewonden, onder wie twee agenten.<sup>48</sup> Uiteindelijk werden van alle gearresteerden slechts 11 personen vervolgd wegens openlijke geweldpleging.<sup>49</sup>

### 5.3.6 *Toepassing van de identificatieplicht*

Bij de NVU-demonstratie van 15 mei 2005 in Arnhem werd zonder kennisgeving vooraf aan de burgemeester door zo'n 300 AFA's een tegendemonstratie gehouden; 32 antifascisten werden aangehouden, voor-

namelijk omdat zij bij controle door de politie geen identiteitsbewijs konden tonen.<sup>50</sup> Op 30 september 2006 vond in Arnhem opnieuw een NVU-demonstratie plaats, met wederom een onaangemelde AFA-tegen-demonstratie (zij het deze keer met slechts 50 deelnemers). Opnieuw vonden strenge identiteitscontroles plaats. Er werden 47 personen aangehouden wegens het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs.<sup>51</sup>

Bij een demonstratie van de Nationalistische Volks Beweging op 11 november 2006 in Middelburg (gericht tegen de komst van een moskee) werden alle demonstranten bij aankomst op het station aan een identiteitscontrole onderworpen en werden zeven personen gearresteerd, omdat zij geen identiteitsbewijs konden tonen. De identificatieplicht lijkt zich hiermee te ontwikkelen tot een belangrijk aanvullend instrument bij de ordehandhaving rondom demonstraties. Personen die geen identiteitsbewijs kunnen tonen, kunnen namelijk voor maximaal zes uur worden vastgehouden om onderworpen te worden aan maatregelen om de identiteit te achterhalen.

Uit een in 2007 gepresenteerd rapport van de Nationale Ombudsman komt naar voren dat het onderwerpen van groepen demonstranten aan een identiteitscontrole – in ieder geval bij de politie Haaglanden – veel voorkomt, niet alleen bij demonstraties van extreemrechts.<sup>52</sup> Dit gebruik van de bevoegdheid om personen aan een identiteitscontrole te onderwerpen is een typisch voorbeeld van het oprekken van een wettelijke bevoegdheid tot op – of net over – de grens. Bij de inwerkingtreding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 is art. 8a Politiewet ingevoegd. Daarin is bepaald dat een politieambtenaar inzage mag vorderen van een identiteitsbewijs voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Niet voldoen aan de vordering is een strafbaar feit (art. 447e Sr).

De taak van de politie is onder meer het handhaven van de rechtsorde (art. 2 Politiewet), waaronder wordt verstaan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en tevens handhaving van de openbare orde. Dit betekent dat indien demonstranten strafbare feiten begaan (bijvoorbeeld door het veroorzaken van grote geluidsoverlast, het plegen van uitingsdelicten, of door onaangemeld demonstreren) de politie op grond van artikel 8a Politiewet in beginsel bevoegd is om naar het identiteitsbewijs te vragen. In zijn rapport wijst de Ombudsman erop dat daarvan een

intimiderende en soms wellicht escalerende werking kan uitgaan. Het weigeren van legitimatie is immers eveneens een strafbaar feit, waarvoor de politie in principe proces-verbaal zou kunnen opmaken en in dat kader zou kunnen aanhouden. De demonstratie zou daardoor feitelijk beëindigd kunnen worden. De Ombudsman doet de aanbeveling dat als de politie niet van plan is om voor het strafbare feit proces-verbaal op te maken, deze het vragen naar legitimatie achterwege laat.

Hoewel uit de jurisprudentie naar voren komt dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij/zij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs,<sup>53</sup> in het bijzonder in het kader van de openbare-ordehandhaving, lijkt het 'standaard' onderwerpen van demonstranten aan een identiteitscontrole – zeker als er nog geen enkele indicatie is van een ordeverstoring – te ver te gaan. Het middel van identiteitscontrole wordt dan in overwegende mate gebruikt om een extra 'hobbel' op te werpen voor het betogingsrecht, in plaats van voor de daadwerkelijke handhaving van de orde. Dat levert strijd op met het verbod van *détournement de pouvoir* (art. 3:3 Algemene wet bestuursrecht: misbruik van bevoegdheid). Over dit vraagstuk zijn echter nog geen rechterlijke uitspraken geweest.<sup>54</sup>

#### 5.4 Demonstraties van rechtsextremistische groepen in Duitsland

Na de tamelijk uitvoerige beschrijving van feitelijke en juridische ontwikkelingen met betrekking tot demonstraties van extremistische groeperingen in Nederland sinds 2000, komen hieronder beknopt enkele ontwikkelingen in Duitsland aan de orde. Met name wordt stilgestaan bij enkele opvallende verschillen tussen beide landen.

##### 5.4.1 *Het juridisch kader*

Artikel 8 van de Duitse grondwet (Grundgesetz – GG) uit 1949 garandeert de vergader- en demonstratievrijheid.

Het artikel luidt als volgt.

1. Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

2. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Het eerste lid van dit artikel kent de betogingsvrijheid dus alleen toe aan ‘alle Duitsers’, in Duitsland verblijvende vreemdelingen kunnen geen aanspraken aan dit grondwetsartikel ontlenen. Aangezien Duitsland ook gebonden is aan art. 11 EVRM, dat bij de bescherming van de betogingsvrijheid geen onderscheid maakt tussen eigen onderdanen en vreemdelingen, geldt in Duitsland de (Europese) bescherming van de betogingsvrijheid ook voor vreemdelingen. Het eerste lid maakt eveneens duidelijk dat de bescherming alleen geldt voor vreedzame en ongewapende betogers. Voor vijandige, oproerige en gewapende samenkomsten voorziet de Duitse grondwet niet in bescherming. Het tweede lid van art. 8 GG geeft aan dat demonstraties in de openbare ruimte bij of krachtens de wet aan beperkingen kunnen worden onderworpen. De wet die dit doet is de Versammlungsgesetz uit 1953.

Een tweede relevant grondwetsartikel is art. 18 GG, waarin de naoorlogse gedachte van een weerbare democratie tot uitdrukking komt.

‘Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere [...] die Versammlungsfreiheit (Artikel 8) [...] zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.’

Art. 2 van de Versammlungsgesetz werkt het concept van misbruik van recht voor wat betreft de betogingsvrijheid nader uit. Iedereen aan wie het Bundesverfassungsgericht zijn aanspraak op grondrechten heeft ontnomen, verliest zijn betogingsvrijheid. Dit geldt ook voor politieke partijen die op grond van art. 21 lid 2 GG verboden kunnen worden verklaard vanwege ongrondwettige activiteiten en voor verenigingen die een dergelijk verbod kunnen krijgen op grond van art. 9 lid 2 GG. Ook degene die de doelstellingen van een verboden partij bij een manifestatie wil uitdragen kan geen aanspraak maken op de betogingsvrijheid. Art. 3 van de Versammlungsgesetz verbiedt het bij betogingen (delen van) uniformen te dragen of gelijkwaardige kleding die uiting geeft aan een

gemeenschappelijke politieke gezindheid. Dit verbod geldt niet alleen voor echte uniformen, maar omvat ook het dragen van legerschoenen, bomberjacks of daarop lijkende kleding. In art. 14 van de wet is geregeld dat een demonstratie ten minste 48 uur van tevoren moet worden aange meld bij de bevoegde autoriteiten.<sup>55</sup> Bij de aanmelding van de demonstra tie moet ook de leider of organisator daarvan bekend worden gemaakt. Art. 15 lid 1 geeft aan dat een demonstratie preventief verboden kan worden of kan worden ontbonden bij een onmiddellijke bedreiging van de openbare veiligheid of de openbare orde. Art. 17 van de wet bevat een verbod op het dragen van wapens bij een demonstratie en een vermommingsverbod.<sup>56</sup>

Voor wat betreft de regulering van gedragingen rondom demonstraties is verder van belang dat de Duitse strafwet een aantal specifieke uitin gen strafbaar stelt en het in het openbaar tonen van diverse symbolen en gebaren expliciet verbiedt. Artikel 130 Strafgesetzbuch (StGB) stelt het oproepen tot haat en geweld tegen bepaalde bevolkingsgroepen straf baar (Volksverhetzung). Hieronder valt ook het zingen van bepaalde liederen die haat tegen buitenlanders of Joden propageren, of liederen die Hitler en de daden van het nationaal-socialisme verheerlijken. De leus 'Ausländer raus' is ook op basis van dit artikel strafbaar. Aantasting van de eerbare nagedachtenis aan gestorvenen is, mits dit op zeer kwet sende wijze geschiedt, strafbaar gesteld in art. 189 StGB (Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener).<sup>57</sup> Op basis van dit artikel kan onder meer Holocaust-ontkenning worden bestraft.

Artikel 86 en 86a StGB verbieden het in het openbaar tonen of versprei den van bepaalde symbolen die gezien kunnen worden als propaganda van ongrondwettige organisaties. Hieronder vallen het hakenkruis, een aantal runetekens en bepaalde vlaggen, uniformen en kledingstukken. Sommige symbolen zijn an sich niet strafbaar, maar worden dit wan neer zij in het kader van bijvoorbeeld een verboden organisatie vertoond worden. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan de getallen 14, 18 en 88. Ook het uiten van een aantal groeten, liederen en kreten levert op grond van art. 86 en 86a StGB een strafbaar feit op. Dit geldt onder meer voor de Hitlergroet, de Widerstandsgroet (als de Hitlergroet, maar met gespreide duim, wijs- en middelvinger) en voor begroetingen als 'Sieg

Heil' en 'Heil Hitler'. Nationaal-socialistische liederen als het 'Horst Wessel-lied' en 'Deutschland erwache' of oorspronkelijk nationaal-socialistische liederen waarvan de tekst is aangepast, zijn eveneens strafbaar. Verder vallen kreten als 'Unsere Ehre heißt Treue', 'Blut und Ehre' en 'Ein Volk, ein Reich, ein Führer' onder deze artikelen.

#### 5.4.2 *De demonstratiepraktijk in Duitsland en de juridische reacties daarop*

In Duitsland waren het in de jaren zeventig en tachtig vooral demonstraties van studenten-, vredes- en milieugroepen die maakten dat de grenzen van het betogingsrecht werden getest. Sinds het midden van de jaren negentig zijn het vooral demonstraties van rechtsextremisten die juridische vragen doen rijzen over de maatvoering bij het garanderen van de demonstratievrijheid.<sup>58</sup>

In de eerste helft van de jaren negentig leek de praktijk in Duitsland erg op die in Nederland: met een beroep op het gevaar van wanordelijkheden werd bijna elke manifestatie van extremistische groeperingen preventief verboden.<sup>59</sup> Tot het midden van de jaren negentig werd eigenlijk geen enkele betoging toegelaten.<sup>60</sup> In de jaren daarna steeg het aantal demonstraties van rechtsextremistische signatuur echter sterk. In 2001 waren het er al meer dan 100 en in 2005 145.<sup>61</sup> Ook het gemiddelde aantal deelnemers aan deze demonstraties steeg flink, tot enkele duizenden per demonstratie. Uitschieter was de herdenking zestig jaar na het bombardement van Dresden. Daar liepen naar schatting 6.000 mensen mee in een rechtsextremistische demonstratie.<sup>62</sup> Met name de 'herdenkingsbijeenkomsten' op de sterfdag van 'martelaar' Rudolf Hess groeiden in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw uit tot internationale samenkomsten van 1.000 à 1.200 neonazi's afkomstig uit heel Europa.<sup>63</sup>

De toename van het aantal rechtsextremistische demonstraties in Duitsland vanaf het midden van de jaren negentig loopt gelijk op met een jurisprudentiële ontwikkeling die zich laat vergelijken met die in Nederland, namelijk een minder makkelijk accepteren door de rechter van preventieve demonstratieverboden. Met name in de periode 2001-2004 deed zich een vinnige jurisprudentiële strijd voor tussen diverse lagere bestuursrechtelijke hoven en het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) over de ruimte die gelaten zou moeten worden aan rechtsextremistische demonstraties. Naar het oordeel van diverse ge-

meentebesturen en bestuursrechters vloeide uit het weerbare karakter van de naoorlogse Duitse grondwet voort dat aan demonstratieve uitingen met een nazistische inhoud geen grondwettelijke bescherming toekomt.<sup>64</sup> Een verbod van dergelijke demonstraties werd door deze instanties dan ook per definitie acceptabel geacht vanwege de onmiddellijke bedreiging van de openbare orde in de zin van art. 15 lid 1 Versammlungsgesetz. Het BVerfG heeft zich echter consequent op het standpunt geplaatst dat de grondwettelijke bescherming van de demonstratievrijheid politiek neutraal is en dat het weerbare karakter van de grondwettelijke ordening vooral tot uiting komt in de strafbaarstelling van nazistische uitingen en symbolen, maar daarbuiten geen extra beperkingen aan de uitoefening van de demonstratievrijheid voor dergelijke groepen met zich brengt.<sup>65</sup> Veel demonstratieverboden leden schipbreuk bij het BVerfG vanwege het ontbreken van een aantrekkelijke belangenafweging door de autoriteiten en getraïneerd in de besluitvorming over demonstraties door de autoriteiten. Het BVerfG gaf daarbij aan dat de positieve verplichting voor de overheid om de uitoefening van de demonstratievrijheid mogelijk te maken, overleg zal vergen met de organisatoren om de voorgenomen demonstratie in goede banen te leiden.

Enkele andere belangrijke ‘regels’ uit de BVerfG-jurisprudentie over rechtsextremistische demonstraties zijn:

- De besluitvorming over een eventueel demonstratieverbod mag niet zolang worden uitgesteld dat het onmogelijk wordt om daartegen nog rechtsbescherming in te roepen voordat de demonstratie zou moeten plaatsvinden.
- De toegestane tijdsduur van een demonstratie mag niet zo sterk beperkt worden dat het doel van de demonstratie niet meer bereikt kan worden en controle van identiteitskaarten van de demonstranten mag ook niet zo lang duren dat er onvoldoende tijd om te demonstreren overblijft.
- De route van een demonstratie mag niet zo worden vastgesteld dat deze geen kans meer heeft door een groot publiek te worden waargenomen.
- Preventieve demonstratieverboden kunnen niet louter gebaseerd worden op het karakter van de organiserende groepering

en de te verwachten inhoud van de uitingen, maar alleen op de bedreiging van de openbare veiligheid door concrete handelingen die aan de deelnemers van deze demonstratie zijn toe te rekenen (de enkele verwijzing naar gebeurtenissen bij een willekeurige andere demonstratie van rechtsextremisten is onvoldoende; het feit dat bepaalde sprekers bij de demonstratie eerder zijn veroordeeld voor uitingsdelicten of andere strafbare feiten is ook onvoldoende).<sup>66</sup>

- Het opleggen van beperkende maatregelen aan een bepaalde demonstratie is slechts toegestaan indien die maatregelen gericht zijn op het tegengaan van concreet aanwijsbare gevaren voor de openbare veiligheid of orde.
- De afdoende maatregelen ter bescherming van de openbare veiligheid of orde moeten worden getroffen door de autoriteiten, het mag niet zo zijn dat de organisatoren van de demonstratie verplicht worden te garanderen dat geen geweldplegers aan de demonstratie zullen deelnemen.
- Gevaar voor gewelddadigheden door tegendemonstranten kan een verbod van die tegendemonstratie rechtvaardigen, maar niet een verbod van de oorspronkelijke demonstratie, tenzij sprake is van een zgn. 'polizeilichen Notstand'.
- Verboden of voorwaarden met betrekking tot de inhoud van de uitingen bij een demonstratie mogen niet verdergaan dan de uitingen die door de strafwet verboden worden.<sup>67</sup>

Deze regels uit de BverfG-jurisprudentie betekenen niet dat verboden van rechtsextremistische demonstraties in het geheel niet meer haalbaar zijn. Daarvoor is echter meer nodig dan de enkele nationaal-socialistische inhoud van die demonstratie. Een direct gevaar voor de openbare orde kan ontstaan door de combinatie van die inhoud met 'bijzondere, bijvoorbeeld provocatieve of agressieve nevenomstandigheden voortvloeiend uit het optreden van de demonstranten, die het samenleven met de burgers concreet beïnvloeden'. Met deze formulering beoogt het BverfG een dam op te werpen tegen marsen met een paramilitair of anderszins intimiderend karakter en tegen optochten die uitstralen dat de deelnemers tot het gebruik van geweld bereid zijn.<sup>68</sup>

De belangrijkste organisator in Duitsland van rechtsextremistische demonstraties is de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Deze partij gebruikt het middel van de demonstratie vooral om ‘de gewone man te bereiken’, zich duidelijk te profileren en te protesteren tegen het regeringsbeleid, vooral de herziening van het sociale stelsel in Duitsland. Naast de eigen aanhang kan de NPD bij demonstraties bijna altijd rekenen op een opkomst vanuit de zogenoemde Freie Kameradschaften. Dit zijn autonome neonazistische groeperingen die niet georganiseerd zijn volgens een wettelijk systeem, zoals een partij of vereniging, en daarom moeilijk te verbieden zijn. Het aantal Freie Kameradschaften is de afgelopen jaren gestegen tot ongeveer 160 in 2007.<sup>69</sup> Door jaarlijks grote aantallen demonstraties te organiseren willen beide groeperingen (NPD en Freie Kameradschaften) een actiegerichte indruk wekken die vooral jonge mensen aanspreekt.<sup>70</sup> Bij de keuze voor het moment van demonstreren speelt voor de NPD ook het element van provocatie mee. Zo heeft zij een voorkeur om jaarlijks te demonstreren op de Dag van de Arbeid, 1 mei. Aangezien vele organisaties aan de linkerzijde van het politieke spectrum deze dag als ‘hun’ dag beschouwen, levert het ‘kapen’ van deze datum door de NPD altijd weer massale tegendemonstraties op. Verder vormden de afgelopen jaren dagen met een bijzondere historische betekenis, zoals de dag van de capitulatie van het naziregime, de jaarlijkse Holocaust-herdenking op 27 januari en de datum waarop Hitler in 1933 aan de macht kwam, voorkeursdata voor NPD-demonstraties. Als locatie werd ook vaak geopteerd voor ‘gevoelige’ locaties: de Brandenburger Tor, de locatie waar het Holocaust-monument in Berlijn moest gaan verrijzen, het graf van Rudolf Hess in Wunsiedel. De keuze voor de provocatieve data en locaties lijkt vooral bedoeld te zijn om tegendemonstraties uit te lokken, die dan bij voorkeur uit de hand moeten lopen, zodat meer media-aandacht voor de extreemrechtse boodschap wordt verkregen.<sup>71</sup>

Een betoging van ongeveer 600 NPD'ers op 29 januari 2000 bij de Brandenburger Tor in Berlijn, uit protest tegen de bouw van het nieuwe Holocaust-monument, vormde voor de Duitse minister van Justitie aanleiding om te gaan werken aan een wetsvoorstel om demonstraties met een rechtsextremistisch karakter op gevoelige locaties te kunnen verbieden. De minister voorzag vooral problemen als het Holocaust-monument eenmaal gereed zou zijn.

Het initiatief van de minister resulteerde in een nieuw art. 15 lid 2 van de Versammlungsgesetz.

Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn

1. Die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und
2. Nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird.

Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin ist ein Ort nach Satz 1 nr. 1. Seine Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Andere Orte nach Satz 1 Nr. 1 und deren Abgrenzung werden durch Landesgesetz bestimmt.

Na een behoorlijk turbulent maatschappelijk en parlementair debat werd dit nieuwe wetsartikel op 1 april 2005 van kracht. Zo ontstond voor de omgeving van het Holocaust-monument en andere door de Duitse deelstaten bij wet aan te wijzen 'gevoelige' locaties opnieuw de mogelijkheid om een preventief demonstratieverbod uit te vaardigen vanwege het extremistische karakter van de organiserende groepering en de te verwachten inhoud van de uitingen bij de demonstratie, mits die inhoud afbreuk zou doen aan de waardigheid van de slachtoffers van het naziregime.<sup>72</sup> Inmiddels hebben enkele deelstaten al wetgeving tot stand gebracht waarin andere locaties worden aangewezen als 'no go area' voor demonstraties die naar verwachting afbreuk zouden doen aan de waardigheid van de slachtoffers. Zo heeft de deelstaat Brandenburg bepaald dat er niet meer zonder voorafgaande toestemming mag worden gedemonstreerd in de buurt van begraafplaatsen, in het bijzonder de grootste Duitse militaire begraafplaats Waldfriedhof Halbe. Deze toestemming zal niet worden gegeven indien de demonstratie een nationaal-socialistisch karakter heeft.

Uit het door het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerde *Verfassungsschutzbericht* over 2006 en over 2007 wordt duidelijk dat de

aanpassing van de Versammlungsgesetz al tot resultaat heeft gehad dat het aantal rechtsextremistische demonstraties weer aan het teruglopen is. In de laatste twee jaar schommelde het weer rond de 80. Rond bepaalde locaties kan weer makkelijker een preventief verbod worden uitgevaardigd, maar ook het aantal meldingen van demonstraties daalt, nu diverse vanuit provocatief oogpunt interessante demonstratielocaties tot verboden terrein zijn geworden.

### 5.5 Slot

Nadat medio jaren negentig een bestuurlijke omslag begon in te treden met betrekking tot het toelaten van demonstraties van extreemrechts in Nederland – een omslag die waarschijnlijk geïnspireerd werd door de overwegingen bij de totstandkoming van de WvM eind jaren tachtig en door de rechtsgeleerde kritiek op de eerdere jurisprudentie over demonstratieverboden –, zijn in de periode na 2000 de juridische ontwikkelingen vooral het gevolg geweest van rechterlijke uitspraken (veelal van bestuursrechtelijke voorzieningenrechtshouders). Daarin zijn de eisen aan besluiten tot het verbieden of beperken van een demonstratie nader geëxpliciteerd, zowel wat betreft de zorgvuldige voorbereiding en motivering van dergelijke besluiten, als wat betreft de bewijzen die de burgemeester moet aandragen om aan te tonen dat sprake is van een situatie van bestuurlijke overmacht die een demonstratieverbod kan rechtvaardigen. Het mogelijk maken van een extremistische demonstratie kan een politie-inzet vergen die vergelijkbaar is met die bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal; verbanning van zo'n demonstratie naar een uithoek van de gemeente is uit den boze, evenals het preventief toetsen van uitingen die bij de demonstratie gebezigd zouden kunnen worden.

Het jaarlijkse aantal demonstraties van extreemrechts is na 2000 toegenomen. Het gaat dan vooral om demonstraties door de NVU. Bij de demonstraties zijn menigmaal ook deelnemers uit Duitsland en België aanwezig. Tegelijkertijd laat de praktijk rondom demonstraties zien dat politie en burgemeester soms op indringende wijze 'voorlichting' geven over het optreden tegen discriminatoire of anderszins strafbare uitingen. Waar dit resulteert in inbeslagname of verplicht afplakken van teksten of symbolen waarvan de strafbaarheid niet onomstotelijk vaststaat, staat dit op buitengewoon gespannen voet met de grondwettelijke

uitings- en betogingsvrijheid. Datzelfde geldt voor het toepassen van de identificatieplicht op groepen demonstranten zonder dat sprake is van (een duidelijke dreiging van) strafbare feiten of ordeverstoringen.

In vergelijking tot Nederland kent Duitsland een uitvoeriger centrale regeling inzake de demonstratievrijheid in de *Versammlungsgesetz*, terwijl daarnaast het Duitse wetboek van strafrecht het meedragen van diverse nationaal-socialistische uitingen en symbolen verbiedt. Ook in Duitsland is (sinds het midden van de jaren negentig sprake van een toename van het aantal demonstraties door extreemrechts, in het bijzonder door de NPD. In de periode 2000-2004 heeft een fel jurisprudentieel debat gewoed tussen lagere bestuursrechtelijke hoven en het BverfG over de constitutionele ruimte voor rechtsextremistische demonstraties in de 'weerbare' Duitse constitutionele ordening. Het BverfG heeft in dat debat lijnen uitgezet die opvallend veel gelijkens vertonen met de jurisprudentie in Nederland, zowel wat betreft het minder makkelijk accepteren van preventieve demonstratieverboden als het voorbereiden en motiveren van andere beslissingen rondom rechtsextremistische demonstraties.

Een belangrijk feitelijk verschil tussen Nederland en Duitsland is gelegen in het aantal demonstraties van extremistische groeperingen en in de hoeveelheid personen die op deze demonstraties af komt. In het licht daarvan en in het licht van de bijzondere geschiedenis van het land is het dan ook niet heel verwonderlijk dat gegrepen is naar het middel van wetwijziging om in ieder geval voor bepaalde zeer speciale plaatsen in het land de mogelijkheid van een preventief verbod, gebaseerd op de te verwachten inhoud van de uitingen tijdens de demonstratie, te introduceren. In de *Versammlungsgesetz* is in 2005 een bepaling opgenomen die een preventief verbod van demonstraties mogelijk maakt indien zij plaatsvinden op locaties die van belangrijke historische betekenis zijn in het licht van de mensonwaardige behandeling van personen gedurende de naziheerschappij en de waardigheid van de nazislachtoffers daarbij wordt aangetast.

De Nederlandse WvM sluit een preventieve toets van de inhoud van de uitingen expliciet uit, maar het EVRM biedt daarvoor wel enige ruimte (een beperking van de demonstratievrijheid ter bescherming van de rechten van anderen kan onder het EVRM ook de vorm aannemen van een preventieve toets).<sup>73</sup> Ik denk dan ook dat de nieuwe Duitse wetgeving,

hoewel in eigen land behoorlijk omstreden, vanuit EVRM-perspectief niet direct iets te vrezen heeft.

Grote wanordelijkheden rondom extreemrechtse demonstraties doen zich in beide landen vooral voor als gevolg van gewelddadige tegemonstraties. In 2004 merkte de Duitse hoogleraar en BVerfG-rechter Hoffmann-Riem in een artikel op dat het burgers natuurlijk vrij staat hun ongenoegen over en afkeer van extreemrechtse opvattingen te uiten, maar dat uit de hand lopende tegenacties alleen maar koren op de molen van de NPD vormen, omdat die extra media-aandacht genereren. Hij wees op een andere manier van reageren op de rechtsextremistische demonstraties. In 2001 werd een demonstratie van extreemrechts onthaald op een confettiregen en een koor van lachzakjes (uit de speelgoedwinkel). Dit alles onder het motto 'Leipzig lacht über den Karneval in Braun'.<sup>74</sup> Ook een dergelijke reactie zal wel media-aandacht opleveren, maar naar mijn idee allicht een duidelijker en minder omstreden beeld van publieke afkeer opleveren dan geweldplegingen.

#### Noten

- 1 Deze bijdrage is mede tot stand gekomen met gebruikmaking van de interne rapportage van de Anne Frank Stichting van stagair Peter Paul Ekker. *Strijd om de straat, Een vergelijkend onderzoek naar de betogingsvrijheid voor extreemrechts in Nederland en Duitsland*. Amsterdam 30 juni 2006.
- 2 Zie voor een overzicht: Tj. Gerbranda en M. Kroes, *Grondrechten Evaluatie-Onderzoek: Documentatierapport*, deel 3, p. 9-2 t/m 9-4 en A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging: een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden). Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 24-57.
- 3 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38-39.
- 4 Nederlands' demonstratiestad bij uitstek, Den Haag, kent in zijn APV zelfs een kennisgevingstermijn van 4 x 24 uur. In de rechtswetenschappelijke literatuur is wel betoogd dat een verplichting tot voorafgaande kennisgeving van iedere demonstratie – ongeacht of daarbij ordeverstoringen, verkeershinder of gevaar voor de gezondheid te verwachten zijn – en dan ook nog zo lang van tevoren een ongerechtvaardigde inperking van de demonstratievrijheid oplevert (W.N. Ferdinandusse, 'De strafbaarheid van een grondrecht. De Wet openbare manifestaties en het grondrechtelijk karakter van de betoging', *Nederlands Juristenblad* (NJB) 2001, p.

- 615-619). Op 17 oktober 2006 oordeelde de Hoge Raad echter dat dit niet het geval is. Zie *Nederlandse Jurisprudentie* (NJ) 2007, 207, m.n. Alkema en AB 2007, 23, m.n. Brouwer & Schilder.
- 5 Zie hierover C.W. van der Pot, D.J. Elzinga & R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: Kluwer 2006, p. 363. Dit was ook het standpunt van de regering bij de totstandkoming van de WOM, zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10.
- 6 ARRS 30 december 1993, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* (AB) 1994, 242, m.n. Van Male.
- 7 'Concert neonazi's verboden', *Brabants Dagblad* 5 mei 2008; 'Aalten verbiedt concert neonazi's', *De Gelderlander* 5 mei 2008; 'Neo-nazi's de deur gewezen', *De Gelderlander* 10 mei 2008.
- 8 AFA staat voor Anti-Fascistische Aktie. Dit is een Nederlands netwerk van lokale linkse of extreemlinkse groepen en personen. De AFA werd in 1992 opgericht vanuit de kraakbeweging.
- 9 Een van hen werd in januari 2008 door de politierechter te Haarlem veroordeeld tot een celstraf van drie maanden, diverse anderen kregen taakstraffen opgelegd. Zie L. van der Storm, 'Cel voor rechtsextremist', *de Volkskrant* 17 januari 2008.
- 10 'Rol politie bij NVB-rel roept veel vragen op', *Noordhollands Dagblad* 18 januari 2008.
- 11 Zie o.m. J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid. Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen', *Gemeentestem* 2007, p. 467-481 en C.W. van der Pot, D.J. Elzinga & R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 363. Deze opvatting sluit aan bij het standpunt van de wetgever bij de totstandkoming van de Gemeentewet 1992 ten aanzien van de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet. Daarvan werd met zoveel woorden gezegd dat deze niet gebruikt kan worden met betrekking tot openbare manifestaties in de zin van de WOM. Zie *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16 e.v.
- 12 Andere voorbeelden zijn de demonstratie van de NVU en de AFA-tegendemonstratie in Rotterdam op 26 januari 2002 (noodverordening met routevoorschriften voor beide demonstraties, zodat zij in verschillende delen van de stad zouden plaatsvinden en gescheiden zouden blijven); de demonstratie van het 'Platform tegen de nieuwe oorlog' in de gemeente Uden op 17 januari 2003, waarbij de vliegbasis Volkel, waartegen de demonstratie gericht was, tot verboden gebied voor de demonstranten werd verklaard; de NVU-demonstratie in Apeldoorn op 17 mei 2003 (noodverordening met daarin verbod op tegendemonstraties); de NVU-demonstratie en AFA-tegendemonstratie op 5 juni 2004 in Den Haag (noodverordening met verbod om van

- vastgestelde route voor demonstraties af te wijken): de voorgenomen demonstratie van NieuwRechts op 13 april 2005 te Venray (noodverordening waarin demonstratie werd verboden).
- 13 'Geen straf voor linkse tegendemonstranten Oss', ANP-persbericht van 3 juni 2008.
  - 14 Zie daarover o.m. J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid' en J.P. Loof, 'Demonstreren op de Laan voor de Mensenrechten: over zorgvuldige voorbereiding en motivering van demonstratiebeperkingen', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 467-475.
  - 15 'Polman: "negeer mars NVU"', *BN/De Stem* 29 februari 2008.
  - 16 Dit was onder meer het geval bij de NVU-mars naar het graf van de weduwe Rost van Tonningen in Rheden op 2 juni 2007. Zie H. van der Ploeg, 'Kerkhof Rost op slot bij NVU-mars', *De Gelderlander* 1 juni 2007.
  - 17 Zie o.m. EHRM 26 april 1991, NJ 1992, 455, m.n. Dommering (Ezelin t. Frankrijk). In § 37 van dit arrest omschrijft het EHRM de samenhang tussen artikel 10 en 11 EVRM als volgt: 'Notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must (...) also be considered in the light of Article 10 (...). The protection of personal opinion, secured by Article 10, is one of the objectives of freedom of peaceful assembly as enshrined in Article 11.'
  - 18 ECIERM, 16 juli 1980, appl. no. 8440/78 *Decisions & Reports* 21, p. 148 (Christians against Racism and Fascism t. VK).
  - 19 EHRM 21 juni 1988, NJ 1991, 641 (Plattform Ärzte für das Leben); EHRM 26 juni 2006, *European Human Rights Cases* (EHC) 2006, 107 (Öllinger/Oostenrijk), m.n. Gerards.
  - 20 EHRM 26 april 1991, NJ 1992, 455, m.n. Dommering (Ezelin t. Frankrijk).
  - 21 EHRM 2 oktober 2001, *Reports of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights* 2001-IX (Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije).
  - 22 De klassieke voorbeelden voor Nederland zijn: Vz. ARRS, 27 mei 1982, AB 1983, 62, m.n. Van der Veen (Roze Front) en Vz. ARRS, 30 mei 1983, AB 1984, 85, m.n. Boon (treurfeest Afcant).
  - 23 Zie o.m. de kritiek van annotator Schilder bij Vz. ARRS, 1 juni 1989, AB 1989, 499 (demonstratie CentrumDemocraten) en A.E. Schilder, "'Dan demonstreren ze maar niet.'" Demonstratieverbod tegen extreem-rechts: de openbare orde als smoesje?', *NJB* 1995, p. 950-955.
  - 24 Zo werd de situatie van bestuurlijke overmacht reeds omschreven bij de parlementaire behandeling van de WOM, *Handelingen II* 1987/88, dl. 41, p. 2236. Dit werd

- herhaald in een brief van de minister van Binnenlandse zaken aan de Tweede Kamer in juni 1996 (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 400 VII, nr. 45).
- 25 Zie daarover Jaap van Donselaar, *Monitor racisme en extreem-rechts; eerste rapportage*. Leiden: LISWO 1997. Zie ook A.J.Th. Woltjer, 'De demonstratie van extreem-rechts in Zwolle: een brug te ver?', *Migrantenrecht* 1996, nr. 4, p. 75-83 en A.J. Nieuwenhuis 'Vrijheid van betoging voor extreem-rechts?', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 1996, p. 668-672.
- 26 In eerdere Monitor-rapportages werd er reeds kort op gewezen dat er in de periode 1998-2001 slechts een handvol demonstraties door extreemrechts werd georganiseerd, hoofdzakelijk in het kader van een Rudolf Hess-herdenking. Dit geringe aantal werd vooral geweten aan praktische oorzaken. Door het uiteenvallen van de CentrumDemocraten en het verbod van CP '86 waren er geen organisatoren die het initiatief tot demonstraties namen.
- 27 *Binnenlands Bestuur* 19 oktober 2001, p. 31-35.
- 28 Over dit vraagstuk zijn nog geen juridische procedures gevoerd, maar uit gesprekken met ambtenaren van de bestuursdienst van de gemeente Den Haag en van de politie Haaglanden is mij duidelijk geworden dat met name rechtsextremistische groepen al snel geneigd zijn om dit soort informatie als intimiderend en strijdig met de WOM aan te merken.
- 29 Zie hierover ook Nationale Ombudsman, rapport 2007-290: 'Demonstreren staat vrij', p. 19. Daar wordt duidelijk dat de politie Haaglanden een standaardafsprakenformulier gebruikt voor het overleg met de organisatoren van demonstraties. Daarin staat o.m. als afspraak: 'De spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten van de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.' Hoewel de Ombudsman erkent dat dergelijke 'afspraken' erg veel weg hebben van eenzijdig opgelegde beperkende voorwaarden, acht hij de praktijk van dergelijke afspraken niet onbehoorlijk of onrechtmatig.
- 30 In 1989 waren het nog de CentrumDemocraten die, zonder succes, een tweetal demonstratieverboden aanvochten. Zie Vz. ARRS 21 maart 1989, AB 1989, 498 en Vz. ARRS 1 juni 1989, AB 1989, 499, m.n. Schilder.
- 31 Pres. Rb. Maastricht 22 maart 2001, JB 2001, 104, m.n. Schlössels.
- 32 Pres. Rb Rotterdam 24 januari 2002, KG 2002, 42 en NJCM-*Bulletin* 2002, p. 375-378, m.n. De Graaf. Zie ook A.J.Th. Woltjer, 'De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd', *Ars Aequi* 2002, p. 385 e.v.
- 33 Rb. Zutphen 16 mei 2002, AB 2002, 301.
- 34 Rb. Zutphen 13 mei 2003, LJN AF8572.
- 35 Rb. Zutphen 23 februari 2007, LJN AZ9730.

- 36 *Apeldoornse Courant* 23 mei 2003.
- 37 Rb. Arnhem 13 mei 2005, LJN AT5504, AB 2005, 194.
- 38 Rb. Zutphen 26 januari 2007, LJN AZ7212. Zie hierover J.P. Loof 'De burgemeester en de demonstratievrijheid'.
- 39 In Bijlage I bij deze rapportage is de tekst van deze artikelen opgenomen.
- 40 HR 21 februari 1995, NJ 1995, 452, m.n. Schalken.
- 41 HR 11 maart 1986, NJ 1987, 462, m.n. Mulder.
- 42 HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.
- 43 Hof Den Bosch 29 april 2003, LJN AF8340.
- 44 'NVU-voorman hoort werkstraf eisen voor smaad', *Elsevier.nl* 26 augustus 2008.
- 45 Hof Arnhem 9 september 2008, LJN BF7596. Het gerechtshof stelde de boete vast op € 300,- en veroordeelde Kusters bovendien tot het betalen van een schadevergoeding aan Teijn ter hoogte van € 300,-.
- 46 'Horst Wessel-lied bij NVU-demonstratie', *Dagblad Tubantia/Twentsche Courant* 23 maart 2007.
- 47 Zie 'Demonstratie NVU verloopt rustig', *De Stentor* 27 januari 2008. <<http://www.destentor.nl/apeldoorn/article1051850.ece>> (15 september 2008).
- 48 Zie o.m. L. Roggeveen, 'Driehonderd arrestaties na links tegenprotest', *Haagsche Courant* 7 juni 2004.
- 49 L. Roggeveen, 'Van 330 arrestanten elf vervolgd', *Haagsche Courant* 12 februari 2005.
- 50 'Krikke naar rechter om NVU-demonstratie', *De Gelderlander* 17 mei 2005.
- 51 'Aanhoudingen bij demonstratie Arnhem', *Reformatorisch Dagblad* 2 oktober 2006.
- 52 Nationale Ombudsman, rapport 2007-290: *Demonstreren staat vrij*, p. 29-31.
- 53 Hof Den Haag 4 juli 2006, LJN AY0109.
- 54 Bij de totstandkoming van de WUID gaf de minister van Justitie aan dat de identificatieplicht in het kader van de uitoefening van de politietaak tot ordehandhaving bedoeld is voor situaties 'waarin de openbare orde wordt verstoord of openbare orde verstoring dreigt' (*Kamerstukken I* 2003/04, 29 218, C, p. 9).
- 55 Hierbij geldt op grond van de jurisprudentie van het Duitse Bundesverfassungsgericht wel een uitzondering voor zgn. 'Spontanversammlungen'. Dergelijke demonstraties die zich spontaan vormen in reactie op een bepaalde gebeurtenis, zonder dat sprake is van een organisatie die een en ander heeft voorbereid. Zie Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 14 mei 1985, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE) 69, 315 (Brokdorf).
- 56 Verboden is het dragen van kleding of schmink die geschikt is en er in de gegeven omstandigheden op gericht is om vaststelling van de identiteit te verhinderen.

- 57 R. Zippelius & T. Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*. München: Beck 2005 (31<sup>ste</sup> druk), p. 312-313.
- 58 O. Dörr, 'Keine Versammlungsfreiheit für Neonazi's? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht', *Verwaltungsarchiv* 2002, p. 485.
- 59 Zie daarover J. van Donselaar, *De staat paraat? De bestrijding van extreem-rechts in West Europa*. Amsterdam: Babylon-De Geus 1995, p. 96.
- 60 Ibidem, p. 98.
- 61 Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2007*. Berlin 2008, p. 50.
- 62 B. von Brause, 'Der Kampf um die Straße. Extrem rechte Demonstrationspolitik', *Lotta. Antifaschistische Zeitung aus Nord-Rhein-Westfalen* 2006-24, p. 10-14.
- 63 S. Kusicke, 'Im Namen der Versammlungsfreiheit', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 21 augustus 2004, nr. 194.
- 64 Zie over deze constitutionele twist: S. Beljin, 'Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung', *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002, p. 15-22; O. Dörr, 'Keine Versammlungsfreiheit für Neonazi's? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht', p. 486 en 488-489 alsmede W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?' *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2777-2782.
- 65 Zie o.m. BVerfG 26 januari 2001, 1 BvQ 9/01; BVerfG 18 augustus 2000, 1 BvQ 23/00; BVerfG 5 september 2003, 1 BvQ 32/03. Alle relevante oordelen worden uitvoerig besproken en geanalyseerd in de artikelen genoemd in de bovenstaande noot.
- 66 Al in BVerfG 14 mei 1985, BVerfGE 69, 315 (Brokdorf) besliste het Hof dat de enkele stelling dat er een gevaar is van verstoring van de openbare orde onvoldoende grond is voor een preventief demonstratieverbod. Zie ook U. Battis & K.J. Grigoleit, 'Rechtsextremistische Demonstrationen und öffentliche Ordnung – Roma Locuta?', *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 3459-3460.
- 67 De samenvatting van deze regels is grotendeels ontleent aan W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?' *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2777-2782.
- 68 S. Beljin, 'Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung', *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002, p. 19.
- 69 Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2007*. Berlin 2008, p. 52.
- 70 Ibidem.
- 71 In sommige gevallen riepen lokale bestuurders ook op tot massale tegendemonstraties om daarmee een excuus te hebben om de demonstratie door extreemrechts

te verbieden. Soms organiseerde een gemeentebestuur snel zelf een herdenkingsbijeenkomst op een locatie en tijdstip waarop de NPD wilde demonstreren, zodat deze demonstratie verboden kon worden omdat er al een andere activiteit op dezelfde plek plaatsvond. Zie W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?', *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2779-2780.

72 Overigens werd tegelijkertijd een nieuwe bepaling in het StGB ingevoerd (artikel 130 lid 4). Daarin wordt het verheerlijken of rechtvaardigen van het nationaalsocialistisch regime, op een wijze die de nagedachtenis van de slachtoffers daarvan schendt, strafbaar gesteld.

73 Zie daarover reeds A.E. Schilder, "Dan demonstreren ze maar niet".

74 W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?', p. 2780.