



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De oproep tot demonstreren: strafbaar? een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid

Buruma, T.M.D.; Noorloos, L.A. van

Citation

Buruma, T. M. D., & Noorloos, L. A. van. (2025). De oproep tot demonstreren: strafbaar?: een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid. *Boom Strafblad*, 6(1), 7-17.
doi:10.5553/BSb/266669012025006001003

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4281100>

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

Artikel

De oproep tot demonstreren: strafbaar?

Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid

mr. T.M.D. (Tamara) Buruma en prof. mr. L.A. (Marloes) van Noorloos*

1. Introductie

De laatste jaren staat het betogingsrecht volop in de belangstelling. Enerzijds is vanuit de politiek de wens gekomen dit recht meer aan banden te kunnen leggen vanwege diverse ordeverstoringen rondom demonstraties.¹ Anderzijds heeft de Hoge Raad in enkele recente arresten de mensenrechtelijke toets bij vervolgingen rondom demonstraties juist verscherpt.²

Demonstraties hebben slechts zin als er ook mensen op afkomen – het liefst zo veel mogelijk. Het is dan ook inherent aan het demonstratierecht dat mensen worden opgeroepen deel te nemen aan die demonstraties. Wanneer de demonstraties verboden zijn, er beperkingen aan worden gesteld (door bijvoorbeeld demonstranten te gebieden om op een andere plaats te demonstreren) of wanneer een kennisgeving ontbreekt en het als gevolg daarvan strafbaar is om daar toch aan deel te nemen,³ is er sprake van strafbare opruiing (art. 131 Sr) als

iemand in het openbaar aanzet tot het deelnemen aan zo'n betoging. Datzelfde geldt als wordt opgeroepen om te betogen op een manier die volgens de wet niet is toegestaan, zoals door wegblokkades waarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer is te duchten (art. 162 Sr), of door lokaalvredebreuk (art. 138 Sr). Dat een demonstratie met zulke gedragingen gepaard zal gaan, is in sommige gevallen vooraf duidelijk en kan tevens impliciet of expliciet onderdeel uitmaken van de oproep om te gaan demonstreren. Er zijn dan ook inmiddels enkele zaken geweest waarin personen zijn veroordeeld voor opruiing wegens het oproepen tot demonstraties die (potentieel) niet toegestaan waren, zoals de XR-betogingen op de A12 en verboden coronademonstraties. Vanuit het oogpunt van het recht op vreedzame betoging (art. 11 EVRM en art. 21 IVBPR) is het problematisch om strafrechtelijk op te treden tegen vreedzame demonstraties, zelfs al zouden deze – wanneer puur naar de Nederlandse wettekst wordt gekeken – niet zijn toegestaan. Wanneer (ook) het oproepen tot zulke betogingen strafrechtelijk wordt aangepakt, komt daarnaast het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) om de hoek kijken.

Ook vanuit de strafrechtelijke dogmatiek over het opruiingsdelict in artikel 131 Sr kan de vraag worden gesteld in hoeverre dergelijke oproepen mogen worden bestraft. Enerzijds ziet het opruiingsdelict – zoals in deze bijdrage relevant – op een andere fase dan het strafbare feit waartoe wordt aangezet (hierna ook wel:

* Tamara Buruma is buitenpromovenda aan de Universiteit Leiden en strafrechtadvocaat in Amsterdam. Marloes van Noorloos is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Zie bijvoorbeeld de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid, Evaluatie Wet Openbare Manifestaties, 19 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12.

2 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623; 1622.

3 Art. 11 Wet openbare manifestaties (WOM):

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:

a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;

b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.

2. De feiten zijn overtredingen.

het gronddelict). Het doet er ook niet toe of het strafbare feit is gevolgd en evenmin hoeft bewezen te worden dat personen daadwerkelijk zijn opgeruid.⁴ Anderzijds is de ratio achter dit delict mede gelegen in het gevaarzettend karakter en de laakbaarheid van het bevorderen van strafbare feiten. Deze ratio komt mogelijk in de knel als de demonstratie waartoe wordt opgeroepen weliswaar naar de letter van de wet onder een strafbepaling valt maar zelf beschermd wordt door artikel 11 EVRM. De mogelijkheid bestaat dan immers dat de deelnemer aan de demonstratie niet strafbaar is, maar de persoon die opriep tot de demonstratie wel.

In deze bijdrage onderzoeken wij hoe het strafrecht zou moeten omgaan met het oproepen tot het deelnemen aan demonstraties die niet toegestaan zijn of waarvan op voorhand verwacht kan worden dat ze niet geheel volgens de letter van de wet zullen verlopen (bijvoorbeeld door het blokkeren van de snelweg). Als toetsingskader gebruiken wij daarbij allereerst de strafrechtelijke literatuur over de ratio en invulling van het delict opruiing (art. 131 Sr) en ten tweede het Europese en internationale recht inzake de uitingsvrijheid en het betogingsrecht (art. 10-11 EVRM). In de literatuur is inmiddels ook aandacht voor de problematiek van opruiing tot betogingen in het licht van artikel 11 EVRM.⁵ Wij willen daaraan een laag toevoegen door dieper in de dogmatiek van het delict opruiing te duiken en de problematiek in verband te brengen met de recente jurisprudentie van de Hoge Raad over strafbare gedragingen bij demonstraties in het licht van artikel 11 EVRM, die indirect ook aanknopingspunten biedt voor de strafrechtelijke omgang met *opruïing tot demonstraties*. Bovendien expliciteren we de rol van de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) in deze problematiek.

Daartoe wordt in deze bijdrage eerst het nationaalrechtelijk kader geschetst van opruiing (par. 2). In paragraaf 3 wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre en op welke wijze het Nederlandse strafrecht, in het licht van artikel 11 EVRM, beperkingen stelt en zou mogen stellen aan het demonstratierecht als zodanig. In paragraaf 4 gaan wij uitgebreider in op het specifieke vraagstuk van *opruïing tot demonstraties*, allereerst door het Europese en internationale recht hierover te behandelen en vervolgens door de nationale (feiten)rechtspraak over opruiing tot deelname aan demonstraties te bespreken. In de discussie en conclusie (par. 5) worden deze onderdelen met elkaar verbonden.

2. Opruiing

In deze paragraaf onderzoeken wij welke aanknopingspunten in de uitleg van het delict opruiing zelf te vinden zijn om het oproepen tot vreedzame demonstratievormen die naar Nederlands recht (mogelijk) niet geoorloofd zijn, te beoordelen. Daarbij is onder meer van belang wat de relatie is tussen de uitlating (oproep) en de mogelijke of te verwachten gevolgen daarvan. Ook gaan wij in op de vraag waarop het opzet bij het delict opruiing moet zien, en wat dat betekent voor oproepen tot ongeoorloofde demonstraties.

Artikel 131 Sr, dat is gerangschikt onder de misdrijven tegen de openbare orde, stelt strafbaar diegene die ‘in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruiet’. De strafbedreiging is maximaal vijf jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie. Artikel 132 Sr is het corresponderende verspreidingsartikel.

Opruiing is slechts strafbaar als het in het openbaar geschiedt, wat bij social media soms nog vragen kan opleveren rondom gesloten chatgroepen met een beperkt aantal deelnemers; voor deze bijdrage is dat echter niet van belang. Opruiing wordt in navolging van Noyon meestal uitgelegd als een drietrapsraket: ‘het opwekken van de gedachte aan enig feit, het trachten de mening te vestigen dat dit feit wenselijk of noodzakelijk is en het verlangen op te wekken om dat feit te bewerkstelligen’.⁶ Ook kan indirecte opruiing strafbaar zijn, waarbij niet direct wordt opgeroepen iets te doen, maar wel een positief beeld van de situatie wordt geschetst op zodanige wijze dat dit als ophitsend wordt beschouwd.⁷ Wij focussen de discussie op het oproepen tot *enig strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag* en het benodigde opzet.

2.1 De gedraging waartoe wordt opgeruid

In artikel 131 Sr is al sinds de invoering van het wetboek in 1886 het opruien tot *enig strafbaar feit* strafbaar gesteld. Hoewel er van het begin af aan meermaals voorstellen zijn gedaan om ook het opruien tot ongehoorzaamheid aan de wet strafbaar te stellen, heeft dit voorstel het nooit gehaald.⁸ Wel is sinds 1920⁹ ook het opruien tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag strafbaar; dit zal vrijwel altijd ook opruien tot strafbare feiten inhouden.¹⁰ De invoering van dit be-

4 Artikel 131 Sr, in: T.J. Noyon (bewerkt door G.E. Langemeijer en J. Remmelink; red. J.W. Fokkens en A.J.M. Machielse), *Het wetboek van strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, aant. 7; J.M. ten Voorde, *Opruiing (Commentaar op art. 131 Sr)*, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, 2024, Deventer: Wolters Kluwer, aant. 6 en 8.

5 Witmond betoogde onlangs dat art. 131 Sr soms te ruim wordt toegepast bij demonstraties, omdat strafrechters de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM niet altijd goed toepassen, aangezien zij het oproepen tot een demonstratie zelf niet als volwaardige betoging beschouwen. R. Witmond, ‘Opruiing en het betogingsrecht. Beoordeling van oproepen tot demonstreren door de Nederlandse strafrechter’, *Ars Aequi* september 2024, p. 721-729.

6 Zie Parket bij de Hoge Raad 19 maart 2019, ECLI:NL:PHR:2019:723 met verdere verwijzing.

7 Zie o.a. HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573.

8 Zie o.a. de Novelle van der Linden, *Kamerstukken II* 1900/01, 100, nr. 5 (MvT), p. 48 en Novelle Loeff, *Kamerstukken II* 1904/05, 80, nr. 2 (voorstel van wet) en 3 (MvT), en de oorspronkelijke tekst van de Wet anti-revolutionaire woelingen, *Kamerstukken II* 1919/20, 428, nr. 3 (MvT).

9 Met de Anti-revolutionaire wet werd niet alleen opruiing, maar ook samenspanning en voorbereiding aangepakt. Aanleiding waren de diverse revoluties in Europa in 1917 en 1918, waaronder de mislukte oproep tot revolutie van Troelstra in Nederland.

10 P.R. Blok (1921), *Wet van den 28sten 1920 (staatsblad no. 619) houdende nadere voorzieningen tot bestrijding van revolutionaire woelingen; Eenige aantekeningen omtrent de beteekenis van hare bepalingen*, Samsom, p. 20; T.J.

standdeel moet dan ook vooral worden gezien tegen de achtergrond van de toenmalige invulling van het vereiste dat moet worden aangezet tot een *rechtstreeks bepaald* strafbaar feit; opruien tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag zou dan makkelijker te bewijzen zijn omdat het wat algemener van aard is.¹¹

Bij de totstandkoming van de opruiingsbepaling is al expliciet overwogen om niet alleen opruiing tot misdrijven, maar ook opruiing tot overtredingen strafbaar te stellen. Het strafwaardige karakter werd niet gezocht in de daadwerkelijk te volgen delicten, maar in de oproep ertoe.¹² In die zin past het goed in de wetsgeschiedenis om ook oproepen tot overtreding van de WOM onder opruiing te laten vallen, wat echter niet wil zeggen dat deze opvatting anno 2025 nog steeds leidend zou moeten zijn (zie hierover de discussie in par. 5). Overigens is het ook niet een nieuw verschijnsel personen te vervolgen voor oproepen tot demonstraties; in 1966 leidde de veroordeling tot drie maanden cel voor een advertentie waarin werd opgeroepen deel te nemen aan een verboden demonstratie tegen politiegeweld tot scherpe kritiek: ruim 850 mensen ondertekenden een manifest tegen de veroordeling.¹³

Het is vaste jurisprudentie dat het strafbare feit waartoe wordt opgeroepen niet de wettelijke omschrijving hoeft te hebben: wie roept ‘zet het stadhuis in de fik’ is net zo strafbaar als de persoon die roept ‘sticht brand in het stadhuis zodat er gemeen gevaar voor mensen en goederen te duchten is’.¹⁴ Maar wat als een bepaald be-

standdeel kenbaar ontbreekt? In de vooroorlogse literatuur is veel aandacht geweest voor de vraag of het oproepen tot wederspanning tegen een ambtenaar in functie strafbaar was wanneer het optreden van de ambtenaar niet rechtmatig was. De rechtbank Winschoten sprak bijvoorbeeld in 1894 vrij van opruiing tot wederspanning omdat de politie niet rechtmatig een dronkaard meenam.¹⁵ De Hoge Raad oordeelde echter dat voor ‘de strafbaarheid van zodanige opruiing de wet niet eischt, dat zij gepleegd [wordt] tegen een ambtenaar terwijl hij is in de rechtmatige uitoefening zijner bediening’.¹⁶ Tegelijkertijd werd in die uitspraak overwogen dat zelfs als het verzet gewettigd zou zijn geweest, wat het niet was, er ook nog opruiing tot mishandeling was bewezenverklaard. Daaruit lijkt te volgen dat, als het verzet gewettigd was geweest, de opruiing daartoe ook niet strafbaar was. Mogelijk moet deze uitspraak dan ook vooral zo worden gelezen, dat een rechtbank niet zelf hoeft vast te stellen dat aan alle bestanddelen van het feit waartoe werd opgeruid is voldaan. Dat is ook logisch, nu het strafbare feit überhaupt niet hoeft te volgen. Maar als concreet kan worden vastgesteld dat het feit waartoe wordt opgeruid *niet* strafbaar is, kan dan nog steeds gesproken worden van een oproep tot een strafbaar feit? De politierechter in Roermond in 1974 vond van niet: die sprak een verdachte vrij die had opgeruid tot verzet tegen agenten tijdens de ontruiming van een woonwagenkamp, omdat de ontruiming volgens de rechtbank onrechtmatig was.¹⁷

Ingewikkeld aan deze redenering is natuurlijk wel dat bij opruiing nu juist het uitgangspunt is dat de handeling niet hoeft te volgen (laat staan hoeft te volgen op de wijze die de verdachte beoogde): hoe verhoudt zich dat uitgangspunt tot een beoordeling na afloop van de concrete strafbaarheid van het feit waartoe werd opgeruid? Toch kan zo’n beoordeling – in acht nemend de graden van onzekerheid tussen de oproep en de gevolgen – in zekere zin wel van belang zijn. Hoewel de Hoge Raad de opvatting onjuist achtte dat ‘redelijkerwijs waarschijnlijk’ moet zijn te achten dat het strafbaar feit zal plaatsvinden,¹⁸ brengt het gevaarzettend karakter van de opruiing onzes inziens met zich dat een uitlating die geen tot weinig risico’s in het leven roept om daadwerkelijk tot strafbare feiten te leiden, niet als opruiend dient te worden beoordeeld. Het leven laat zich niet altijd makkelijk voorspellen en er kan aldus behoorlijk wat licht zitten tussen datgene waartoe wordt opgeruid, de manier waarop die opruiing door anderen wordt verstaan¹⁹

geen afscheid te hebben genomen van het vereiste dat het strafbare feit rechtstreeks bepaald moet kunnen worden.

- Noyon (1926), *Het wetboek van strafrecht I en II*, Arnhem: S. Gouda Quint – D. Brouwer en Zoon, p. 107.
- 11 Zie o.a. rechtbank Rotterdam 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7971, waarin dit vereiste nog werd benoemd. De invulling van ‘rechtstreeks bepaald’ is in de loop der tijd steeds breder uitgelegd. Zo werd in de Context-zaak uit 2020 het voldoende gevonden om in algemene termen op te roepen deel te nemen aan de gewapende jihadstrijd, nu in die gewapende strijd altijd strafbare feiten plaatsvinden: HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, par. 3.5.1. In 1920 voorzag men echter dat een dergelijke oproep mogelijk niet zou voldoen aan het vereiste, en meende men precies voor dit soort revolutionaire oproepen tot deelname aan de strijd voor de zekerheid een aanvulling op de strafbepaling te moeten geven. *Kamerstukken II 1919/20*, 428, nr. 5 (MvA), p. 14-15, ook afgedrukt W10567.
 - 12 Zo wilde men eind negentiende eeuw pastoors die opriepen tot een kerkelijk huwelijk vóór het burgerlijk huwelijk (art. 449 Sr) kunnen aanpakken. Katholieke Hogeschool Tilburg, *Notulen Staatscommissie voor de Zamenstelling van een Wetboek van strafrecht (Commissie De Wal 1870)*, 1976, Dl. 1, 16e vergadering, 6 februari 1871, p. 139. Hoewel in de Memorie van Toelichting de opruiing werd besproken onder een kopje ‘verlokking tot misdrijven’ werd in de Kamer ook over de overtreding van priesters gesproken, *Ontwerp van een wetboek van strafrecht: Met toelichting en bijlagen (1879-1886)*, ‘s-Gravenhage: Belinfante (3e gedeelte), verslag commissie p. 91. Poolenaar en Heemskerk vonden het in 1890 ook net zo onbillijk de opruiert tot moord gelijk de moordenaar te straffen als de opruiert tot een overtreding gelijk de overtreding. Th. Heemskerk en B.J. Poolenaar (1890), *Het Wetboek van Strafrecht in doorlopende aantekeningen verklaard, Tweede Deel*, Amsterdam: Akkeringa, p. 80.
 - 13 Vrij Nederland 25 juni 1966, p. 14-15 en Het parool 22 november 1966, p. 5.
 - 14 Deze discussie over ‘rechtstreeks opruien’ tot een *bepaald* strafbaar feit (de vraag naar de noodzaak van een rechtstreekse aanduiding van het strafbare feit en de bestanddelen daarvan) dient te worden onderscheiden van de discussie of opruiing enkel *direct* of ook *indirect* kan geschieden, bijvoorbeeld door het verheerlijken van strafbare feiten. Die laatste vraag kwam als gezegd onder meer aan de orde in HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 (Context) en in HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, par. 2.5.3. De Hoge Raad lijkt in deze laatste uitspraak echter

15 Rechtbank Winschoten 13 april 1894, TvS 1894.

16 HR 12 november 1894, W 6580.

17 Rechtbank Roermond 16 oktober 1974, NJ 1975, 209. Ook Van Bemmelen gaat ervan uit dat de Hoge Raad tot een ander oordeel was gekomen in 1894 als de ambtenaren duidelijk *niet* rechtmatig bezig waren, J.M. van Bemmelen, *Hand- en leerboek van het Nederlandse strafrecht, deel 2, Bijzondere delicten*, Arnhem: Gouda Quint 1954, p. 106.

18 HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7237, ro. 4.4.

19 Vgl. het misdrijf bedreiging (art. 285 Sr), waarover de Hoge Raad heeft bepaald dat slechts sprake is van bedreiging indien deze van dien aard is en onder zodanige omstandigheden is geschied dat bij de bedreigde de re-

en de manier waarop de uiteindelijke gebeurtenissen zich ontvouwen. Eén manier om daar toch rekening mee te houden bij de strafbaarheid is door te kijken naar het opzet van de opruier.

2.2 Opzet

Het opzet zit in het woord opruien verweven. Algemeen wordt aangenomen dat het opzet op alle bestanddelen van artikel 131 Sr moet zien. Maar moeten daarbij alle bestanddelen van het *strafbare feit waartoe wordt opgeruid* (het gronddelict) worden gedekt? En wat als iemand oproept tot een gedraging waarvan kwestieus is of deze als strafbaar feit is te kwalificeren? Denkbaar is de situatie waarin wordt opgeroepen een onrechtmatig gegeven bevel te negeren, verzet te plegen tegen een onrechtmatige aanhouding of, in geval van demonstraties, deel te nemen aan een demonstratie die door het demonstratierecht wordt beschermd. Dan zou het benodigde opzet wel aan veroordeling in de weg kunnen staan.

De literatuur is verdeeld over de vraag of het opzet alle bestanddelen van het gronddelict moet beslaan.²⁰ Hoewel Noyon/Langemeijer & Rammelink het eigenlijk wel noodzakelijk vinden opzet te hebben op alle bestanddelen, lezen zij de bovengenoemde uitspraak van de Hoge Raad uit 1894 over opruiing tot wederspanning zo dat de jurisprudentie geen opzet op alle bestanddelen vereist.²¹ Zoals gezegd is die uitspraak echter niet volstrekt eenduidig, waarbij bovendien het opzet niet expliciet aan de orde kwam. Ook de rechtbank Roermond in de zaak over ontruiming van een woonwagenkamp (zie hierboven in par. 2.1) noemt opzet niet expliciet bij haar vrijspraak, maar onzes inziens is dat wel de meest geëigende weg om de strafbaarheid van de opruier te beoordelen. De opzetvraag blijft immers liggen bij het moment van de opruiende uiting, en doet het beoordelingskader niet verschuiven naar het moment van het gronddelict. Op deze wijze hoeft bovendien niet te worden bewezen dat daadwerkelijk alle bestanddelen van het feit waartoe werd opgeruid vervuld worden.

In verreweg de meeste gevallen waarin iemand opruit tot een strafbaar feit zal minst genomen via het voorwaardelijk opzet kunnen worden aangenomen dat men opzet op alle bestanddelen van het strafbare feit had.

delijke vrees kon ontstaan dat het misdrijf waarmee werd bedreigd ook zou worden gepleegd. Zie bv. HR 7 juni 2005, NJ 2005, 448.

20 Janssens & Nieuwenhuis menen dat het voldoende is dat de opruier 'een generiek of een algemeen opzet op het strafbare feit of de tegen de overheid gerichte gewelddadigheid' heeft, zonder dat dit op elk bestanddeel van het feit waartoe wordt opgeruid hoeft te slaan, A.J. Janssens, A.J. Nieuwenhuis (2019), *Uitingsdelicten (studiepocket strafrecht 36)*, Deventer: Kluwer, p. 309; Keijzer daarentegen vereist wel (eventueel voorwaardelijk) opzet op alle bestanddelen van het strafbare feit: N. Keijzer, 'Strafbaarheid van voorbereidingshandelingen', *Handelingen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland* 1980, p. 35. Idem D. Simons (1927), *Leerboek van het Nederlandsche strafrecht*, Groningen: P. Noordhoff (5e druk), p. 211.

21 T.J. Noyon (bewerkt door G.E. Langemeijer en J. Rammelink; red. J.W. Fokkens en A.J.M. Machielse), *Het wetboek van strafrecht*, Online te raadplegen via Kluwer Navigator aant 4 bij art 131 Sr. Het is overigens ook niet nodig om het strafbare feit waartoe wordt opgeruid specifiek te benoemen.

Zelfs als dan achteraf blijkt dat het daadwerkelijk gevolgde feit niet strafbaar was, kan worden gesteld dat de opruier wel bewust de aanmerkelijke kans had aanvaard dat er wél werd aangezet tot een strafbaar feit. Toch kunnen er juist in het kader van oproepen tot betogingen situaties ontstaan waar ook het opzet in voorwaardelijke zin niet is gericht op strafbare gedragingen. Dan zou het benodigde opzet wel aan veroordeling in de weg kunnen staan.

3. Strafrechtelijke beperkingen aan het demonstratierecht: wanneer gerechtvaardigd?

Uit het voorgaande volgt al dat voor de vraag of sprake is van opruiing de vraag naar de strafbaarheid *in concreto* van het gronddelict relevant kan zijn. Bij demonstraties die puur wettelijk gezien onder een strafbepaling vallen kan kwalificatie van het bewezenverklarde als strafbaar feit desondanks onmogelijk blijken in verband met artikel 94 Grondwet, doordat strafrechtelijk optreden niet gerechtvaardigd is in het licht van artikel 11 EVRM en 21 IVBPR.²² In november 2024 wees de Hoge Raad enkele belangwekkende arresten over de strafrechtelijke inperking van het demonstratierecht die in de literatuur nog minder uitgebreid naar voren zijn gekomen. In deze paragraaf zullen wij – na een korte uiteenzetting van het EVRM-kader te geven – dan ook inzoomen op de meest recente Nederlandse rechtspraak. Wij focussen hier dus tijdelijk op het gronddelict, om in paragraaf 4 weer naar de opruiing zelf terug te keren.

3.1 Europeesrechtelijk kader demonstratierecht en strafrecht

Ingevolge artikel 11 EVRM heeft een ieder vrijheid van vreedzame vergadering, waaronder ook het recht op betoging valt. Beperkingen hiervan dienen te zijn voorzien bij wet en dienen in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn in het belang van, onder meer, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De bescherming van artikel 11 EVRM geldt slechts voor 'vreedzame' demonstraties en niet voor demonstraties waarbij de organisatoren en deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben, aanzetten tot geweld of anderszins de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen. Dit mag echter niet zomaar worden aangenomen; er geldt een hoge bewijslast.²³ Is voldaan aan het vreedzaamheidsvereiste, dan acht het EHRM strafrechtelijke beperkingen van het demonstratierecht in beginsel niet noodzakelijk in een

22 Zie o.a. L.A. van Noorloos, 'Strafrechtelijk optreden tegen wegblokkades en het recht op vreedzame betoging: het EHRM in Kudrevičius t. Litouwen', *Boom Strafbblad* 2023, nr. 6; N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *NTS* 2023, afl. 3.

23 Zie hierover EHRM Laurijsen t. Nederland, 21 november 2023, ECLI:CE: ECHR:2023:1121JUD005689617, par. 48.

democratische samenleving; dat kan echter anders liggen als sprake is van het opzettelijk ernstig verstoren van het dagelijks leven en van de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgeoefend, wanneer die verstoring ‘more significant’ is dan bij de gewone uitoefening van het demonstratierecht in de openbare ruimte.²⁴ Het EHRM spreekt dan van een ‘reprehensible act’ (laakbaar gedrag).²⁵ In de recente uitspraak Bodson tegen België – over de veroordeling van vakbondsleden tot voorwaardelijke celstraffen en boetes wegens het participeren in een vijf uur durende blokkade van een brug op de snelweg bij Luik die leidde tot 400 km file – nam het Hof bijvoorbeeld geen schending van artikel 11 EVRM aan.²⁶ Hier speelde mee dat er geen duidelijke connectie was tussen de blokkade en de doelen (staken tegen federale bezuinigingen).²⁷

Wel blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat in het kader van artikel 11 EVRM moet worden gekeken naar zowel maatregelen vooraf, tijdens als na afloop van een demonstratie (zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk): zo kunnen niet alleen sancties voor het deelnemen aan een demonstratie, maar ook aanhoudingen en beëindigingsmaatregelen een ‘chilling effect’ hebben op de uitoefening van het demonstratierecht.²⁸ En ook als sprake is van een ‘reprehensible act’ dienen sancties nog steeds proportioneel te zijn.

Het EHRM acht een systeem van voorafgaande kennisgeving (en het stellen van regels voor tijdens demonstraties) op zich niet per definitie problematisch, mits gebruikt als hulpmiddel om juist het demonstreren mogelijk te maken. De handhaving van een dergelijk kennisgevingssysteem door de overheid mag geen doel op zich worden.²⁹ Wanneer deelnemers zich niet gewelddadig of illegaal gedragen, is een beperking van een spontane of anderszins niet-aangemelde demonstratie al snel disproportioneel. Hoewel strafrechtelijk optreden tegen deelneming aan een verboden demonstratie volgens het EHRM onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn,³⁰ moet daar eveneens terughoudend mee worden omgegaan (mits het vreedzame demonstraties betreft): ook dan geldt dat het handhaven van een systeem van regels rondom demonstraties geen doel op zichzelf mag worden.

3.2 Nationale rechtspraak over strafrechtelijke beperkingen van het demonstratierecht

In de Nederlandse rechtspraak is een ontwikkeling te zien waarbij potentieel strafbaar gedrag in het kader van een demonstratie steeds explicieter aan een artikel 11 EVRM-toets wordt onderworpen. Het demonstratierecht wordt door de Hoge Raad in de sleutel van de kwalificatievraag geplaatst – al leidt deze toets uiteindelijk meestal niet tot een ontslag van alle rechtsvervolgning.³¹ De Hoge Raad heeft benadrukt dat onder artikel 11 EVRM vreedzame demonstraties in beginsel niet aan strafrechtelijke sancties of de dreiging daarvan moeten worden onderworpen; vandaar dat een beoordeling plaatsvindt van het strafrechtelijk optreden als geheel.³² Alle fases – aanhouding, ophouden voor onderzoek, vervolging, eventuele strafoplegging – worden in de beoordeling betrokken: het strafrechtelijk optreden mag niet zo ingrijpend zijn ‘dat daarvan een “chilling effect” uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering’.³³ Tegelijkertijd verzet artikel 11 EVRM zich niet ertegen dat een demonstrant kan worden onderworpen aan de dreiging van een straf of maatregel als diegene zelf een “reprehensible act” (“laakbaar gedrag”) pleegt tijdens de demonstratie. Een verstoring van het dagelijks leven als zodanig rechtvaardigt nog niet een beperking van het demonstratierecht; bij de beoordeling of sprake is van laakbaar gedrag speelt mee of sprake is van een opzettelijke ernstige verstoring van het dagelijks leven, die verder gaat dan verstoringen die bij demonstraties op publieke plaatsen horen.³⁴

Op 12 november 2024 wees de Hoge Raad enkele arresten over het demonstratierecht, waarin weer iets andere accenten werden gelegd.³⁵ Uit zaak-1623³⁶ blijkt dat er problemen kunnen ontstaan als de rechter het mogelijke ‘chilling effect’, dat door het geheel aan strafrechtelijk optreden zou kunnen ontstaan, pas meeneemt in het kader van de strafoplegging en niet al eerder bij de kwalificatievraag. Het hof had de verdachte veroordeeld voor lokaalvredebreuk en achtte de inperking van het demonstratierecht van de verdachte – die zo’n 7 uur in de lobby van een kantoorpand van pensioenfonds APG had gedemonstreerd – gerechtvaardigd, zodat geen o.v.a.r. volgde. Vervolgens koos het hof er echter voor geen straf of maatregel op te leggen omdat het de aanhouding, het ophouden voor verhoor en het uitreiken van de strafbeschikking disproportioneel achtte, aangezien de verdachten hierdoor hun demonstratierecht niet meer konden voortzetten (d.w.z. ook niet buiten het gebouw of elders). Volgens de Hoge Raad had het hof al in

24 EHRM (GK) 15 oktober 2015 (Kudrevičius t. Litouwen), appl.nr. 37553/05 par. 173

25 Zie EHRM (GK) 15 oktober 2015 (Kudrevičius t. Litouwen), appl.nr. 37553/05; L.A. van Noorloos, ‘Strafrechtelijk optreden tegen wegblokkades en het recht op vreedzame betoging: het EHRM in Kudrevičius t. Litouwen’, *Boom Strafbblad* 2023, nr. 6; N. Rozemond, ‘De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht’, *NTS* 2023, afl. 3.

26 EHRM 16 januari 2025 (Bodson e.a. t. België), appl.nrs. 35834/22 e.a. Interessant is dat het Hof hier wel de connectie tussen het demonstratierecht en het stakingsrecht expliciet benadrukt.

27 Eerder was al op soortgelijke wijze geoordeeld over een twee dagen durende blokkade van een snelweg door boeren in Litouwen: ook toen nam het Hof geen schending aan (EHRM (GK) 15 oktober 2015 (Kudrevičius t. Litouwen), appl.nr. 37553/05).

28 EHRM (GK) 15 oktober 2015 (Kudrevičius t. Litouwen), appl.nr. 37553/05, par. 100.

29 EHRM Kudrevičius par. 150.

30 EHRM 24 oktober 2024 (Eckert t. Frankrijk), appl.nr. 56270/21, EHRC Updates 2024-0270 m.nt. A. Dejean de la Bâtie.

31 Zie HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, NJ 2022/222 m.nt. Dommering; HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742.

32 HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742.

33 HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126, NJ 2022/222 m.nt. Dommering.

34 HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, par. 2.3.6.

35 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623; 1625; 1622; 1651. Enkel 1622 en 1623 zijn relevant.

36 Zie ook HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1625.

het kader van de vraag of het bewezenverklaarde als strafbaar feit kan worden gekwalificeerd, moeten beoordelen of het geheel aan strafrechtelijk optreden toelaatbaar was in het licht van artikel 10 en 11 EVRM (r.o. 2.4.3). Als de conclusie is dat dit optreden niet toelaatbaar is, moet dat leiden tot het buiten toepassing laten van (in casu) artikel 138 Sr en tot een ontslag van alle rechtsvervolging.³⁷

Uit deze zaak kan al worden geconcludeerd dat een inbreuk op het demonstratierecht door het gehele strafrechtelijk optreden kan leiden tot de niet-strafbaarheid van een feit dat tijdens een demonstratie wordt gepleegd en daarmee tot een o.v.a.r., ook al vond het disproportionele justitiële optreden plaats ná het strafbare feit zelf. We komen daarop in de volgende paragraaf terug.

Een andere relevante uitspraak van 12 november 2024 ging om het handelen in strijd met door de autoriteiten (op grond van art. 5 WOM) opgelegde beperkingen aan een demonstratie.³⁸ Naar Nederlands recht is zowel het deelnemen aan een verboden als aan een niet-kennisgegeven demonstratie gelijkelijk strafbaar als overtreding (art. 11 lid 1 sub a WOM); ook het handelen in strijd met een gegeven voorschrift of beperking is strafbaar (art. 11 lid 1 sub b WOM). Deze strafbaarstellingen zijn lastig te rijmen met artikel 11 EVRM, gezien de bovengenoemde jurisprudentie van het EHRM waaruit blijkt dat strafrechtelijke beperkingen aan het demonstratierecht slechts bij hoge uitzondering toelaatbaar zijn. De toepassing van deze strafbaarstellingen zal dan ook in de meeste situaties moeten leiden tot ontslag van alle rechtsvervolging omdat artikel 11 lid 1 sub a WOM dan buiten toepassing moet worden gelaten.³⁹ De Ministers van BZK en J&V schreven hierover in een Kamerbrief van april 2024 dat – in verband met het mogelijke ‘chilling effect’ op de demonstratievrijheid – ‘het OM niet snel zal vervolgen voor een enkele overtreding van de Wom. Strafrechtelijke vervolging voor meerdere opeenvolgende overtredingen van de Wom kan mogelijk wel proportioneel zijn.’⁴⁰ Vanuit verschillende hoeken is de vraag opgeworpen of de WOM-overtredingen niet als zodanig aan een heroverweging toe zijn, met name om de strafbaarstelling van het deelnemen aan een

niet-aangemelde demonstratie te schrappen;⁴¹ de minister wil de mogelijkheid van een boete echter vooralsnog behouden als sluitstuk.⁴²

Wat daar verder ook van zij, in de uitspraak van de Hoge Raad van 12 november 2024 hadden de autoriteiten als beperkend voorschrift gesteld dat verdachte zijn ‘pro-Palestina’-demonstraties nog slechts in oneven weken mocht houden op de Dam in Amsterdam. Er waren eerder escalaties geweest doordat er gelijktijdig ‘pro-Israël’-demonstraties plaatsvonden; nu mochten beide groepen nog slechts om en om op de Dam demonstreren. Naast een klacht over de rechtmatigheid van de gegeven beperkingen, bracht de verdachte naar voren dat het hof ten onrechte de WOM-bepalingen niet buiten toepassing had gelaten in verband met art. 10 en 11 EVRM. AG Van Wees oordeelde dat de strafrechter bij art. 11 WOM zelf moet onderzoeken of een beperking van het demonstratierecht door de burgemeester rechtmatig is gegeven, binnen welk kader tevens wordt getoetst aan artikel 11 (en in mindere mate, artikel 10) EVRM. Naar zijn oordeel heeft het hof in casu niet voldoende oog gehad voor de noodzaak van een concrete onderbouwing van de beperkingen op het demonstratierecht.⁴³

De Hoge Raad gooit het echter over een andere boeg en oordeelt dat de strafrechter weliswaar niet de rechtmatigheid van de bestuurlijke voorschriften mag beoordelen, maar wel degelijk het strafrechtelijke optreden van de autoriteiten dient te beoordelen in het licht van het mogelijke ‘chilling effect’ op de vrijheden in art. 10 en 11 EVRM. Bij een veroordeling wegens overtreding van artikel 11 WOM brengt dat met zich dat, wanneer dit optreden een ontoelaatbare inbreuk op art. 10 en 11 EVRM vormt, art. 11 WOM (in verband met art. 94 van de Grondwet) buiten toepassing moet worden gelaten, zodat in zo’n geval o.v.a.r. zal moeten volgen. Dit geldt ook ‘als bij die veroordeling zou worden volstaan met een lichte bestraffing of geen straf of maatregel zou worden opgelegd’, zo benadrukt de Hoge Raad nog eens.⁴⁴ Ook hier concludeerde AG Van Wees tot cassatie, waarbij hij overwoog dat de opvatting dat ‘het enkele overtreden van een krachtens de Wom geldende verplichting strafrechtelijk ingrijpen rechtvaardigt’ inmiddels is achterhaald door rechtspraak van de Hoge Raad.⁴⁵ In casu be-

37 Volgens de Hoge Raad verschilt deze zaak van HR 8 februari 2022 (hierboven kort aangehaald), waarin het Hof ook met het oog op het mogelijke ‘chilling effect’ tot een veroordeling zonder oplegging van straf of maatregel (art. 9a Sr) was gekomen en de Hoge Raad niet had gecasseerd. Dat verschil zit hem erin, dat het Hof het optreden van de justitiële autoriteiten in de RAI-zaak niet als disproportioneel had aangemerkt, en in deze zaak wel. Zie in dit verband ook de uitspraken van het Hof Den Haag over de klimaatactie in het Mauritshuis bij het schilderij ‘Meisje met de parel’ van Vermeer: Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344, 345 en 347.

38 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622.

39 In lijn met HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622 en 1623.

40 Brief van de Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid, Evaluatie Wet Openbare Manifestaties, 19 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12, p. 5-6. Al eerder gaf de Minister van BZK aan dat ‘De praktijk laat zien dat het beboeten geen uitgangspunt is, veeleer wordt ingezet op gesprekken met de organisatoren.’ Brief van de Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2022/23, 34324, nr. 9.

41 Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, 2022; B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2015; Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, rapport 2018/015.

42 Brief van de Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie Wet Openbare Manifestaties, 7 juli 2023, *Kamerstukken II*, 2022/23, 34324, nr. 9, p. 8.

43 Zie in dit verband ook het arrest van de Hoge Raad van 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1621. AG Van Wees concludeerde dat deze vraag dient te worden beantwoord aan de hand van een afwegingskader, waarin de betekenis, de aard en achtergrond van de strafbepaling, de zwaarte van de strafbedreiging en of het gaat om een misdrijf, de betekenis van het besluit binnen de delictomschrijving, de wijze van tot stand komen van het besluit en de aard en omvang van de gevolgen van het besluit voor de verdachte een rol spelen.

44 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622.

45 Conclusie AG Van Wees, 11 juni 2024, ECLI:NL:PHR:2024:620, par. 5.11. Of strafrechtelijk optreden noodzakelijk en proportioneel is, hangt mede

kritiseert Van Wees met name dat het hof niet is ingegaan op ‘de vraag of had kunnen worden volstaan met het (tijdelijk) laten doorgaan van de demonstratie en achteraf beboeten van de verdachte.’⁴⁶ De Hoge Raad oordeelt echter dat het hof het verweer op goede gronden heeft verworpen.

We kunnen uit deze uitspraak in elk geval concluderen dat de strafrechtelijke bepalingen in de WOM, die zien op beperkingen, voorschriften, kennisgevingen en verboden rondom demonstraties, aan een vergelijkbaar jurisprudentieel regime onderworpen zijn als het strafrechtelijk optreden tegen ‘laakbaar gedrag’ tijdens demonstraties: een geslaagd beroep op het demonstratierecht (in samenhang met de vrijheid van meningsuiting) kan tot het buiten toepassing laten van de WOM-bepalingen en daarmee tot een o.v.a.r. leiden. Wij voegen daaraan toe dat ingevolge de jurisprudentie van het EHRM het enkele feit dat een demonstratie niet op correcte wijze is aangemeld, in beginsel nooit de bescherming van artikel 11 EVRM doet opheffen en zeker niet tot strafrechtelijk optreden zou moeten leiden, zodat o.v.a.r. wegens strijd met hogere verdragsbepalingen in zo’n situatie vrijwel altijd aan de orde zou moeten zijn. Dit alles heeft tevens consequenties voor het oproepen tot dergelijke betogingen, zoals in de volgende paragraaf aan de orde komt.

4. De opruiing tot demonstraties vanuit internationaal-rechtelijk en nationaalrechtelijk perspectief

Nu we een blik hebben geworpen op de juridische kaders over strafrechtelijke beperkingen aan het demonstratierecht, is het van belang specifiek te kijken naar strafrechtelijke vervolging van *opruïing tot demonstraties*. Op dit vlak analyseren wij allereerst de (schaarse) specifieke jurisprudentie van het EHRM en gezichtspunten van het VN-Mensenrechtencomité over het oproepen tot betogingen; zij benaderen het onderwerp vanuit de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van betoging, en nemen daarbij tot op zekere hoogte de rechtmatigheid van de demonstratie als uitgangspunt. Vervolgens bespreken we de (eveneens schaarse) Nederlandse (fei-

af van factoren als ‘of de verdachte de gelegenheid heeft gehad uiting te geven aan het doel van de demonstratie, of het handelen van de demonstranten verderging dan het geven van ruchtbaarheid aan dit standpunt, in hoeverre door de demonstratie de rechten van anderen werden beperkt, of een redelijk alternatief werd geboden waar zonder opgaaf van redenen geen gebruik van werd gemaakt, de aanleiding voor het strafrechtelijk optreden was gelegen in de deelname aan de demonstratie zelf of in hoeverre de duur van het voorarrest was te wijten aan de verdachte’.

46 Conclusie AG Van Wees, 11 juni 2024, ECLI:NL:PHR:2024:620, par. 5.11-5.12.

ten)rechtspraak over art. 131 Sr in relatie tot demonstraties. Daarbij lijkt juist het onwettige aspect van een oproep tot strafbare feiten voorop te worden gesteld. Dit verschil in perspectief illustreert de moeilijkheid van het omgaan met opruiing tot demonstraties die onwettig, maar mogelijk niet strafbaar zijn. In paragraaf 5 trachten wij een aanzet tot oplossingen te geven.

4.1. Internationaal en Europeesrechtelijk kader: oproepen tot demonstraties

Uit de EHRM-rechtspraak blijkt dat het oproepen tot het deelnemen aan een demonstratie binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM valt, maar dat daarbij ook de uitingsvrijheid (art. 10 EVRM) van toepassing is. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting dienen te zijn voorzien bij wet en in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn in het belang van bepaalde doelcriteria, zoals het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Dat het bestraffen van opruiing tot deelname aan een niet-aangemelde of niet geautoriseerde (verboden) demonstratie zeer kritisch moet worden beschouwd in het licht van de uitingsvrijheid blijkt uit de EHRM-uitspraak *Elvira Dimitriyeva t. Rusland*, die een veroordeling betrof voor het oproepen om deel te nemen aan een demonstratie tegen corruptie in de Russische regering.⁴⁷ Zij had een kennisgeving doen uitgaan aan de autoriteiten en had daarin reeds proactief een aantal alternatieve locaties genoemd (inclusief een groot park dat speciaal bedoeld was voor publieke evenementen). Toch verboden de autoriteiten de demonstratie op al die locaties: de regeringspartij had namelijk – hoe toevallig – besloten om op al deze locaties gedurende de hele dag publieke evenementen te houden, waardoor er geen plaats meer was. De klaagster spande hierover een rechtszaak aan en riep intussen haar contacten op social media op om op een bepaalde tijd toch naar het park te komen. De rechtbank gaf haar ten dele gelijk: de autoriteiten hadden haar een alternatieve tijd en/of locatie moeten aanbieden. De demonstratie vond doorgang, maar op weg naar huis werd de klaagster gearresteerd en vervolgens veroordeeld tot betaling van een boete voor het oproepen om deel te nemen aan een niet toegestane demonstratie. Het promoten van zo’n evenement mag volgens de Russische wet alleen nadat deze door de autoriteiten is goedgekeurd.

Nadat het Hof zonder veel omhaal van woorden een schending van artikel 11 EVRM had geconstateerd vanwege de opgelegde beperkingen en de strafrechtelijke veroordeling voor haar rol in het organiseren van het protest, ging het uitgebreid in op de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM).⁴⁸ Het Hof achtte de veroordeling van de klaagster niet noodzakelijk in een democratische samenleving om de rechten van anderen te beschermen. Allereerst is het zo dat ‘the absence of pri-

47 EHRM *Elvira Dimitriyeva t. Rusland*, 30 april 2019, appl.nrs. 60921/17 en 7202/18.

48 Par. 48-51: hier verwijst het Hof naar EHRM *Lashmankin e.a. t. Rusland*, 7 februari 2017, appl.nr. 57818/09 e.a.

or authorisation and the ensuing “unlawfulness” of the action do not give *carte blanche* to the authorities; they are still restricted by the proportionality requirement of Article 11 (...) It follows that the fact that the applicant breached a statutory prohibition by “campaigning” for participation in a public event that had not been duly approved is not sufficient in itself to justify an interference with her freedom of expression.’ (par. 84) Bovendien biedt artikel 10 EVRM in het bijzonder bescherming aan uitlatingen over zaken in het publiek belang, waar hier (gezien het onderwerp corruptie) sprake van was. Daarnaast is een zekere mate van tolerantie van belang ten aanzien van ‘unlawful’ demonstraties, wanneer deze vreedzaam zijn: hier speelt ook mee dat de oproep van de klager ‘did not contain any calls to commit violent, disorderly or otherwise unlawful acts during the public event.’ (par. 86) Bovendien oordeelde de rechtbank de weigering later onrechtmatig. De klaagster had haar publiek eerlijk voorgelicht over het gebrek aan autorisatie voor het evenement en had het laten plaatsvinden in een groot park met voldoende demonstratiemogelijkheden en weinig overlast voor passeerders. Het Hof concludeert dan ook dat er geen ‘pressing social need’ was voor haar veroordeling.

Hoewel het Russische systeem met het vereiste van autorisatie wat anders in elkaar stak dan het Nederlandse, en bovendien het systeem van autorisatie daar klaarblijkelijk nogal makkelijk werd gecorrumpeerd door de autoriteiten, biedt deze uitspraak zeker ook lessen voor Nederland. De inzet van het strafrecht tegen oproepen tot deelname aan een demonstratie moet zeer strikt worden beoordeeld in het licht van artikel 10 EVRM: het gaat bij protesten in de regel om relevante bijdragen aan het publieke debat. In een strafzaak over opruiing moet ook de legitimiteit van de weigering van de autoriteiten om een demonstratie toe te staan, worden meegewogen. Ook het VN-Mensenrechtencomité heeft zich uitgelaten over oproepen tot demonstraties. In de *view* inzake Maria Tulzhenskova t. Belarus heeft het geoordeeld dat een administratieve boete voor het verspreiden van folders met informatie over een niet-kennisgegeven demonstratie, in strijd was met artikel 19 IVBPR (de vrijheid van meningsuiting).⁴⁹ De autoriteiten hadden volgens het Comité op geen enkele manier aangetoond wat voor gevaren er zouden zijn verbonden aan het verspreiden van deze folder. Bovendien heeft het VN-Mensenrechtencomité in de *general comment* over art. 21 IVBPR duidelijk gemaakt dat het recht op demonstratie ook ‘associated activities’ beschermt; ‘The obligations of States parties thus extend to actions such as participants’ or organizers’ mobilization of resources; planning; dissemination of information about an upcoming event; preparation for and travelling to the event; communication between participants leading up to and during the assembly; (...) These activities may, like participation in

49 VN-Mensenrechtencomité Communication No. 1838/2008, 17 januari 2012, CCPR/C/103/D/1838/2008, Maria Tulzhenskova/Belarus. Het recht op demonstratie (dat onderdeel vormt van art. 21 IVBPR) kwam in deze zaak niet naar voren.

the assembly itself, be subject to restrictions, but these must be narrowly drawn.’⁵⁰ Een proportionaliteitsbeoordeling in het licht van de demonstratievrijheid én de vrijheid van meningsuiting in onderling verband is dan ook cruciaal.

4.2. Nederlandse rechtspraak

In een aantal uitspraken van feitenrechters komt de thematiek van de opruiing en van het demonstratierecht samen. Sommige uitspraken zien daarbij op opruiing tijdens demonstraties die al plaatsvonden.⁵¹ Wij focussen ons in deze bijdrage echter op opruiingszaken waarin werd opgeroepen in de toekomst te gaan demonstreren. Op 2 augustus 2023 veroordeelde de rechtbank Den Haag 7 Extinction Rebellion-activisten tot taakstraffen van 30 tot 60 uur voor opruiing, omdat zij via sociale media anderen zouden hebben aangespoord om de Utrechtsebaan (het gedeelte van de A12 binnen de bebouwde kom van Den Haag) te blokkeren op 26 november 2022 en 28 januari 2023.⁵² Daarmee zou zijn opgeruid tot het strafbare feit in art. 162 Sr: het opzettelijk een openbare landweg versperren terwijl daarvan gevaar voor de veiligheid van het verkeer is te duchten.

Er moet volgens de rechtbank sprake zijn van voldoende concrete oproepen om de A12 te blokkeren (of andere strafbare feiten te plegen). Een oproep om te demonstreren wordt onderscheiden van een oproep om de snelweg te blokkeren, al is bij sommige uitlatingen de vraag of het onderscheid wel zo scherp gemaakt kan worden.

De rechtbank oordeelt dat de verdachten vol opzet hebben gehad op de opruiing, nu zij opzet hadden om ‘zo veel mogelijk mensen te bereiken en te mobiliseren om deze acties te kunnen laten slagen’.⁵³ De term vol opzet duidt erop dat de rechtbank meent dat de verdachten willens en wetens hebben opgeruid, en niet ‘slechts’ de aanmerkelijke kans bewust hebben aanvaard.

De rechtbank toetst aan artikel 10 en 11 EVRM, en benadrukt daarbij dat het overheidsingrijpen niet van dien aard dient te zijn ‘dat dit (ontoelaatbare) terughoudendheid van de toekomstige uitoefening van het demonstratierecht tot gevolg heeft; het zogenoemde ‘*chilling effect*’. Daarbij kan ook acht worden geslagen op de aard en zwaarte van de eventueel op te leggen straffen.’ De rechtbank heeft geen enkele directe overweging gewijd aan de vraag of de blokkade wel strafbaar zou zijn, ook in het licht van artikel 11 EVRM; haar overwegingen inzake het mensenrechtelijk kader nemen de strafbaarheid van de blokkade tot uitgangspunt.⁵⁴ Bij de beoordeling of de beperking in de vorm van de vervolging voor

50 CCPR General Comment no. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly), 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, par. 33.

51 Rb Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4572 en 4573.

52 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442; 11462; 11459; 11451; 11452; 11450; 11460; 11458. De uitspraken lijken niet onherroepelijk.

53 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, par. 5.4.

54 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, par. 6.3.2.

opruiing noodzakelijk was in een democratische samenleving om strafbare feiten en wanordelijkheden te voorkomen, geeft de rechtbank aan dat '[d]e verdachte anderen [heeft] opgeroepen om een strafbaar feit te plegen, waardoor er een dwingende maatschappelijke noodzaak bestond om hier tegen op te treden. Het optreden van de autoriteiten is niet dermate ingrijpend geweest dat daarmee een ontoelaatbare inbreuk is gemaakt op de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit'⁵⁵, en dat er voor de verdachte voldoende redelijke alternatieven bestonden om te demonstreren. Ook benoemt de rechtbank dat bij eerdere blokkades van activisten op de A12 al chaotische en gevaarlijke verkeerssituaties zijn ontstaan.

De disproportionele wijze van aanhouding van enkele verdachten wordt wel meegenomen in de straftoemeting: sommigen zijn (buiten heterdaad) op hun woonadres, in het bijzijn van partner en/of kinderen, aangehouden; één van hen werd in de directe omgeving van de school van zijn kinderen aangehouden en geboeid naar het politiebureau gebracht. Dit brengt de rechtbank echter niet tot het oordeel dat artikel 10 en 11 EVRM geschonden zijn; 'Zoals door de Hoge Raad is overwogen in zijn arrest van 8 februari 2022 volgt uit de rechtspraak van het Europese Hof niet dat de enkele omstandigheid dat, naar aanleiding van de verdenking van een strafbaar feit dat in relatie staat tot een demonstratie, wordt overgegaan tot strafrechtelijk optreden al een schending van de artikelen 10 en 11 EVRM zou opleveren.'

Van belang is ook de zaak tegen corona-activist Willem Engel, die door het Gerechtshof Den Haag is veroordeeld wegens opruiing tot onder andere overtreding van artikel 11 lid 1 sub a WOM (deelname aan een verboden demonstratie).⁵⁶ Hij had op Twitter opgeroepen om deel te nemen aan een demonstratie op het Malieveld tegen de coronamaatregelen die door de burgemeester verboden was, welk verbod door de rechter in stand was gehouden. In het kader van de bewijsvraag oordeelt het hof dat de vraag of het verbod rechtmatig was irrelevant is bij een opruiingsverdenking. Omdat volgens het hof sprake is van een abstract gevaarzettingsdelict dat de openbare orde beoogt te beschermen, is het delict opruiing al voltooid met het doen van een opruiende uitlating. 'Een dergelijke oproep kan zeker in de gegeven context – indien gehoor wordt gegeven aan de oproep – leiden tot wanordelijkheden en gevaar voor de gezondheid van (in ieder geval) de deelnemers aan de demonstratie, welk gevaar niet ongedaan kan worden gemaakt door een later oordeel dat de demonstratie niet verboden had mogen worden. In zo'n geval is het naar het

oordeel van het hof voor de beoordeling van het opruiende karakter en de strafbaarheid van de uitlating/oproep dan ook niet relevant of op een later moment het verbod van de demonstratie (door een rechter) al dan niet rechtmatig is bevonden.'⁵⁷

Vervolgens oordeelt het hof echter 'ten overvloede' dat blijkens de hiervoor besproken uitspraak van de Hoge Raad van 12 november 2024 het hof ook niet mag onderzoeken of het besluit van de burgemeester onrechtmatig is én de bestuursrechter had geoordeeld dat het besluit van de burgermeester niet onrechtmatig was.

Bij de kwalificatievraag gaat het hof tevens in op de relatie met de artikelen 10 en 11 EVRM. Opmerkelijk is dat het hof voorop stelt dat opruiing bij wet strafbaar is gesteld 'en de bestraffing daarvan noodzakelijk is in een democratische samenleving.' Het is immers juist met name dit tweede punt dat ter discussie staat.

Het hof vervolgt met vaststellen dat de bescherming van de gezondheid gedurende de Corona-pandemie al rechtvaardigde dat er niet gedemonstreerd mocht worden, ook al zou de demonstratie vreedzaam zijn. De demonstratie was daarnaast (volgens de bestuursrechter terecht) verboden wegens de vrees voor wanordelijkheden, in het licht van wanordelijkheden tijdens een eerdere demonstratie. Bovendien kunnen de uitlatingen van de verdachte – met name 'Het is niet tegen te houden. Bouw in Verzet die komt waarschijnlijk met 500 trekkers dus maak je geen zorgen. We openen de snelwegen als dat moet' – volgens het hof 'bepaald niet worden opgevat als het oproepen tot een "vreedzaam protest"'. Tegen die achtergrond wordt de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting en vergadering noodzakelijk en gerechtvaardigd gevonden. Het hof sluit af met de constatering dat er geen 'chilling effect' zal zijn nu er slechts een beperkte taakstraf wordt opgelegd.

In tegenstelling tot de rechtbank lijkt het hof hier wel een meer volledige artikel 11 EVRM-noodzakelijkheids-toets voor de demonstratie toe te passen,⁵⁸ en daarbij tot de conclusie te komen dat a) het verbod van de demonstratie waartoe Engel opriep niet in strijd was met artikel 11 EVRM en b) de demonstratie waartoe Engel opriep geen door 11 EVRM beschermde vreedzame demonstratie was. Dan is de vraag naar de strafbaarheid van de opruiing zelf relatief eenvoudig: dat mag dan ook niet. Tegelijkertijd doen de overwegingen inzake het karakter van opruiing zelf de wenkbrauwen enigszins fronsen: het lijkt er op alsof het hof een veroordeling voor opruiing *per definitie* noodzakelijk vindt in een democratische samenleving. Ook beantwoordt het hof de vraag naar de relevantie van de rechtmatigheid van het feit waartoe wordt opgeroepen bepaald niet ondubbelzinnig. Hoewel het arrest van het hof bevredigender is dan het vonnis van de rechtbank, blijft de vraag open staan hoe men om zou gaan met een situatie waarin de onwettige demonstratie waartoe werd opgeroepen wel beschermd kan worden door artikel 11 EVRM.

55 Rechtbank Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, par. 6.3.2.

56 Gerechtshof Den Haag 26 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:482 (niet onherroepelijk). Hij werd voor een oproep te zorgen voor zoveel mogelijk corona-infecties tevens veroordeeld voor opruien tot het overtreden van de destijds geldende coronaregels. Voor vier andere uitlatingen werd hij vrijgesproken. De rechtbank had alleen voor opruiing tot overtreding van de WOM veroordeeld, Rechtbank Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

57 Gerechtshof Den Haag 26 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:482 onder uitlating 4a en 4b.

58 Zie ook Witmond 2024, p. 726-729 over de rechtbank-uitspraak.

5. Discussie en conclusie

De afgelopen tijd heeft het opruien tot onwettige demonstraties meermaals in de belangstelling gestaan. Daarbij heeft de jurisprudentie onzes inziens nog onvoldoende oog voor het spanningsveld tussen de dogmatische uitgangspunten van artikel 131 Sr enerzijds en van de vrijheid van meningsuiting en betoging anderzijds. Wij hebben getracht in dit artikel dat spanningsveld inzichtelijk te maken. Wij zijn hierbij ook tegen twee discussiepunten aangelopen die nauw samenhangen met het onderwerp, maar een breder bereik hebben: ten eerste de reikwijdte van het opzet onder artikel 131 Sr en ten tweede de verhouding tussen (oproepen tot overtreding van) artikel 11 WOM en het in artikel 11 EVRM neergelegde recht op betoging. Wij vatten in deze conclusie de inzichten samen en komen tot enkele suggesties voor nadere ontwikkeling van de jurisprudentie.

Het delict opruiing (art. 131 Sr) vereist dat het publiek wordt aangezet tot het plegen van een bepaald strafbaar feit, waarbij dat strafbare feit zich niet hoeft te realiseren. De focus van het delict ligt hiermee op het moment van de oproep, en niet op het moment van het gronddelict. In de jurisprudentie is nog geen sluitend antwoord gegeven op de vraag of er ook sprake kan zijn van opruiing wanneer aan het gronddelict de strafbaarheid voorzienbaar komt te ontvallen. Dat is *in casu* hoogst relevant, nu er diverse situaties denkbaar zijn waarin een demonstratie weliswaar een misdrijf of overtreding oplevert, maar de strafbaarheid daarvan komt te ontvallen vanwege de in artikel 11 EVRM neergelegde vrijheid van betoging. In dat geval zou een brede toepassing van het opruiingsdelict mee kunnen brengen dat de demonstrant niet strafbaar is, maar de persoon die opriep tot de demonstratie wel.

Dogmatisch hoeft dit niet altijd een probleem op te leveren. Opruiing is immers bewust geabstraheerd van het al dan niet te volgen feit, dus het zou tegenstrijdig zijn met het doel van de bepaling om het bewijs van strafbare opruiing volledig te laten afhangen van het 'slagen' van dat feit. Tegelijkertijd is de ratio achter de strafbaarstelling van opruiing mede gelegen in het gevaarzettend karakter en de laakbaarheid van het bevorderen van strafbare feiten. Het zou dan ook tegenstrijdig zijn met deze ratio indien een uitlating die geen tot weinig risico's in het leven roept om daadwerkelijk tot strafbare feiten te leiden, onder opruiing geschaard zou worden. Er zijn twee aanknopingspunten te bedenken om vragen over de strafbaarheid van het gronddelict aan op te hangen, namelijk bij het bestanddeel *strafbaar feit* (waartoe moet zijn opgeruid) en bij het in opruiing besloten opzetvereiste. In de jurisprudentie en literatuur is dit onderscheid overigens niet consequent gemaakt.

Met betrekking tot de vraag wanneer wordt opgeruid tot een *strafbaar* feit, volgt uit de jurisprudentie rondom opruiing tot wederspannigheid in ieder geval dat niet hoeft te worden bewezen *dat* de ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn functie was. Tegelijkertijd ligt een vrijspraak wel in de rede wanneer vast komt te

staan dat een noodzakelijk bestanddeel *in casu* ontbrak, zoals in de zaak van het woonwagenkamp waar de ambtenaren niet in de rechtmatige uitoefening van hun functie optraden. Dat zou onzes inziens in ieder geval meebrengen dat bij opruiing tot feiten waarbij wederrechtelijkheid een bestanddeel vormt, zoals lokaalvredebreuk (art. 138 e.v. Sr), het demonstratierecht al bij de bewijsvraag een rol speelt.⁵⁹ Wij zouden echter er de voorkeur aan geven om die vrijspraak dan via de weg van het opzet te benaderen, nu daarmee het (mogelijke) temporele verschil tussen het moment van aanzetten en het moment van het gronddelict meer recht wordt gedaan. Dat past onzes inziens ook bij de ratio van de strafbepaling.

Hoe dan ook dient de mate van risico of waarschijnlijkheid van het verwezenlijken van het risico op strafbare feiten een rol te spelen bij het opzet van de opruiër: daar waar de opruiër niet bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat strafbare feiten gepleegd kunnen worden moet terughoudendheid worden betracht. Dat wordt des te belangrijker nu de laatste jaren de mogelijkheden voor indirecte opruiing steeds breder zijn uitgelegd;⁶⁰ om te voorkomen dat dit uitingsdelict een al te breed toepassingsbereik krijgt is een meer betekenisvolle invulling van het opzetvereiste wenselijk. Daar waar de uitlating van dien aard is dat deze redelijkerwijs niet aanzet tot strafbare feiten of waar geen opzet kan worden aangenomen op het wederrechtelijk karakter van de handeling (zelfs geen voorwaardelijk opzet), zou vrijspraak moeten volgen. Dat geldt bovendien des te sterker in de onderhavige situatie, waarin het oproepen om te gaan demonstreren een integraal onderdeel van de demonstratie zelf moet worden geacht en daarmee een belangrijke functie in het maatschappelijk debat heeft. Bij de invulling van dat opzet op het opruien tot een strafbaar feit dat wederrechtelijkheid als bestanddeel kent speelt artikel 11 EVRM dan een doorslaggevende rol. Eerder wezen wij er reeds op dat verschillende auteurs uit de jurisprudentie afleiden dat bij opruiing een generiek of algemeen opzet op het strafbare feit in beginsel volstaat. Onzes inziens kan echter ingeval van duidelijk oproepen tot een niet-strafbaar feit – zoals een vreedzame demonstratie die beschermd wordt door artikel 11 EVRM – geen opzet worden aangenomen op het aanzetten tot het plegen van strafbare feiten. Het generieke opzet dat bij opruiing hoort, ziet op de vraag of de spreker zich bewust is van de aanmerkelijke kans dat er – bijvoorbeeld – een niet-aangemelde demonstratie zal kunnen volgen op zijn uitlating; daarvoor is in beginsel niet relevant of de spreker weet dat het deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie een strafbaar feit is. Maar een andere situatie ontstaat wanneer de spreker er van overtuigd is – en daar ook van overtuigd mocht zijn – dat het deelnemen aan de niet-aangemelde demonstratie onder de bescherming van het demonstra-

59 Zie ook HR 29 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1632.

60 Zie HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 en HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573 (voetnoten 11 en 14).

tierecht (art. 11 EVRM) valt.⁶¹ Zou de demonstratie waar de verdachte het opzet op had beschermd worden door dit artikel, dan zal de oproep tot deelname daaraan niet kunnen worden geacht te zijn gedaan met opzet op wederrechtelijk handelen. Zelfs niet als de uiteindelijke demonstratie die plaatsvond zodanig uit de hand liep dat deelnemers niet langer door artikel 11 EVRM beschermd werden. En omgekeerd: had de verdachte het opzet, al dan niet in voorwaardelijke zin, op een demonstratie die niet beschermd zou worden door artikel 11 EVRM, dan kan hij niet zich alsnog beroepen op het feit dat de demonstratie uiteindelijk vredig verliep, evenmin als dat het feit dat de demonstratie helemaal niet doorging de opruijer zou beschermen.

Bij de bewijsvraag komt de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) nog niet zelfstandig aan de orde, hoewel die vrijheid wel noopt tot een terughoudende invulling van het opzetvereiste. Dat artikel en het demonstratierecht moeten daarentegen wel in ogenschouw worden genomen bij de kwalificatievraag. Net als andere strafbepalingen zal immers artikel 131 Sr buiten beschouwing moeten blijven indien het strafrechtelijk optreden een ontoelaatbare inbreuk vormt op het demonstratierecht of de vrijheid van meningsuiting. Daarbij menen wij dat de oproep tot een demonstratie die een strafbaar feit oplevert niet uitsluitend onder artikel 11 EVRM dient te worden beoordeeld,⁶² maar dat artikel 11 en 10 EVRM daarbij in samenhang moeten worden meegewogen.⁶³

Ook hier moet worden geabstraheerd van de daadwerkelijke demonstratie, maar de afweging is toch een iets andere dan onder de vraag naar het opzet. Hier zal immers moeten worden geoordeeld of het strafrechtelijk optreden in zijn geheel niet een ontoelaatbare inbreuk op de rechten onder artikel 10 en 11 EVRM oplevert die dient te leiden tot het buiten toepassing laten van de opruiingsbepaling. Het oproepen tot de demonstratie wordt dan beoordeeld als onderdeel van het demonstratierecht in brede zin. Het perspectief verschuift aldus, zoals dat ook in de jurisprudentie die in de vorige paragraaf werd besproken zichtbaar werd. Waar bij de bewijsvraag het strafbare karakter van het in de oproep te herkennen gronddelict uitgangspunt is en slechts in bijzondere gevallen desondanks geen opruiing wordt aangenomen, is bij de kwalificatievraag de vrijheid om te demonstreren en tot demonstraties op te roepen uitgangspunt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat er weliswaar zodanig grote kans op *reprehensible acts* was dat er voorwaardelijk opzet wordt aangenomen, maar dat desondanks de conclusie moet zijn dat het individuele demonstratierecht van de verdachte zelf toch door het strafrechtelijk optreden op ontoelaatbare wijze zou worden geschonden. Omstandigheden rondom de aan-

houding zouden daarbij een rol kunnen spelen: wie bijvoorbeeld vanwege zijn oproep tot demonstreren wordt aangehouden en vervolgens gedurende de daadwerkelijke demonstratie wordt vastgehouden, is wellicht zodanig beperkt in zijn betogingsrecht dat een strafrechtelijke veroordeling voor de oproep niet (langer) toelaatbaar is.

Niet ontkend kan worden dat bij deze beoordeling het veel zal uitmaken of de demonstratie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Pas dan zal immers in volle breedte kunnen worden beoordeeld of de strafrechtelijke aanpak wel of niet een inbreuk vormt. Dat past niet helemaal bij het karakter van opruiing, maar onzes inziens is dat bij de kwalificatiebeslissing minder problematisch dan bij een bewijsvraag: we zagen immers al dat de Hoge Raad in de 1623-zaak eveneens omstandigheden achteraf meewoog bij de kwalificatievraag.

Eén specifieke vraag waar wij tot slot aandacht voor willen vragen is of (de opruiing tot) overtreding van artikel 11 WOM niet vrijwel altijd geacht zal moeten worden te worden beschermd door artikel 10 en 11 EVRM. Wij zagen in de jurisprudentie van het EHRM dat het enkele feit dat een demonstratie niet op correcte wijze was aangemeld eigenlijk nooit de bescherming van artikel 11 EVRM doet opheffen, en dat een oproep tot een niet-aangemelde of beperkte demonstratie – en soms ook een verboden betoging – onder de bescherming van artikel 10 in samenhang met 11 EVRM valt. Weliswaar zal bij opruiing tot overtreding van artikel 11 WOM de vrijspraak via het ontbreken van opzet niet voor de hand liggen, maar een o.v.a.r. wegens strijd met hogere verdragsbepalingen achten wij vrijwel altijd aan de orde. Slechts als (ook) zou zijn opgeruid tot gewelddadig optreden tegen het gezag of tot andere strafbare feiten zou dit anders kunnen zijn, maar dan ligt vervolging voor die andere opruiing meer voor de hand.

Wij concluderen tot slot dat het oproepen om deel te nemen aan demonstraties een inherent en noodzakelijk onderdeel van het betogingsrecht vormt, terwijl het bovendien gaat om uitlatingen die van groot belang zijn voor het maatschappelijk debat. Om die reden zou de inzet van artikel 131 Sr in deze context enkel als allerlaatste redmiddel moeten fungeren.

61 De Rechtbank Rotterdam had deze vraag of er opzet op elk bestanddeel van het gronddelict moet zijn en de vraag naar eventuele verschuldigbare dwaling inzake de strafbaarheid door elkaar gehaald in de Engel-zaak, Rechtbank Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

62 Zoals Witmond 2024 lijkt te doen.

63 Zoals ook gebeurde in *Elvira Dimitriyeva t. Rusland*, EHRM 30 april 2019, 60921/17 en 7202/18.