

M en R 2025/13

## Medeplegen lokaalvredebreuk bij pensioenfonds tijdens demonstratie (art. 138 lid 1 Sr). Verweer strekkende tot ontslag van alle rechtsvervolgning vanwege onverenigbaarheid van strafvervolgning met art. 10 en 11 EVRM.

HR 12-11-2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, m.nt. R. Croes

Instantie	Hoge Raad
Datum	12 november 2024
Magistraten	Borgers, Kuijer, Dalebout
Zaaknummer	22/02236
Conclusie	A-G Paridaens
Noot	R. Croes
JCDI	JCDI:ADS994754:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:HR:2024:1623, Uitspraak, Hoge Raad, 12-11-2024 ECLI:NL:PHR:2024:769, Conclusie, Hoge Raad (Parket), 27-08-2024 Beroepschrift, Hoge Raad, 03-05-2023
Wetingang	Art. 138 Sr; art. 10, 11 EVRM

### Essentie

Medeplegen lokaalvredebreuk bij pensioenfonds tijdens demonstratie (art. 138 lid 1 Sr). Verweer strekkende tot ontslag van alle rechtsvervolgning vanwege onverenigbaarheid van strafvervolgning met art. 10 en 11 EVRM.

### Samenvatting

HR herhaalt relevante overwegingen uit ECLI:NL:HR:2022:126 m.b.t. optreden van autoriteiten i.v.m. strafbaar feit dat tijdens demonstratie is begaan en uit ECLI:NL:HR:2023:1742 m.b.t. betekenis die kan toekomen aan omstandigheid dat “private property” in het geding is bij beantwoording van vraag of beperking van recht op vrijheid van vreedzame vergadering in democratische samenleving noodzakelijk is.

Hof heeft verweer verworpen en geoordeeld dat bewezenverklaard feit kan worden gekwalificeerd als strafbaar feit maar dat voor deze lokaalvredebreuk geen straf of maatregel wordt opgelegd. Hof heeft er echter aan voorbijgezien dat bij beoordeling of door justitiële autoriteiten getroffen maatregelen o.g.v. art. 10 lid 2 en art. 11 lid 2 EVRM toegelaten zijn, niet alleen acht moet worden geslagen op de door justitiële autoriteiten getroffen maatregelen in aanloop naar of tijdens betreffende bijeenkomst maar ook op maatregelen die na afloop daarvan zijn getroffen. Dat betekent dat hof al bij beantwoording van vraag of bewezenverklaarde als strafbaar feit kan worden gekwalificeerd, had moeten betrekken of optreden dat is gevolgd op verwijderen van verdachte en medeverdachten uit lobby van gebouw van pensioenfonds (aanhouding, ophouden voor verhoor en uitreiken van strafbeschikking vanwege lokaalvredebreuk) o.g.v. art. 10 lid 2 en art. 11 lid 2 EVRM

toegelaten was. Nu hof (in cassatie onbestreden) heeft vastgesteld dat door optreden tegen verdachte en medeverdachten dat is gevolgd op hun verwijdering uit gebouw, zij demonstratierecht niet op andere wijze konden voortzetten en heeft geoordeeld dat dit optreden in concrete omstandigheden van geval disproportioneel was en daarmee ontoelaatbare beperking van recht op vrijheid van vreedzame vergadering betrof, had hof art. 138 Sr buiten toepassing moeten laten en verdachte moeten ontslaan van alle rechtsvervolging.

HR merkt op dat en licht toe waarom voorliggende zaak verschilt van zaak die heeft geleid tot ECLI:NL:HR:2022:126. In ECLI:NL:HR:2022:126 had hof geoordeeld dat (ook al had achteraf gezien demonstratie op andere manier kunnen worden beëindigd) optreden van justitiële autoriteiten in omstandigheden van die zaak niet disproportioneel was.

HR doet zaak zelf af door verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging.

## **Partij(en)**

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 13 juni 2022, nummer 20-003035-21, in de strafzaak tegen

[verdachte].

## **Uitspraak**

### **1. Procesverloop in cassatie**

Het beroep is ingesteld door de verdachte. Namens deze heeft W.H. Jebbink, advocaat in Amsterdam, bij schriftuur een cassatiemiddel voorgesteld.

De advocaat-generaal D.J.M.W. Paridaens heeft geconcludeerd tot vernietiging van de uitspraak van het hof, maar uitsluitend wat betreft de strafbaarverklaring van het bewezenverklaarde, de strafbaarverklaring van de verdachte daarvoor en de strafoplegging, tot ontslag van de verdachte van alle rechtsvervolging, en tot verwerping van het beroep voor het overige.

### **2. Beoordeling van het cassatiemiddel**

#### **2.1**

Het cassatiemiddel klaagt over de verwerping van het verweer dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

#### **2.2.1**

Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat zij:

“op 17 juni 2021 in de gemeente Heerlen tezamen en in vereniging met anderen, in het besloten lokaal, te weten een bedrijfspand bij APG Pensioenfonds in gebruik, wederrechtelijk aldaar vertoevende zich met haar mededaders, niet op vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds heeft verwijderd.”

## 2.2.2

Het hof heeft het bewezenverklaarde gekwalificeerd als 'lokaalvredebreuk' en over de strafbaarheid onder meer overwogen:

### *“Standpunt van de verdediging*

De raadvrouw heeft ter terechtzitting in hoger beroep bepleit dat de verdachte en de medeverdachten dienen te worden ontslagen van alle rechtsvervolging nu het strafrechtelijk ingrijpen tijdens de demonstratie op 17 juni 2021 een beperking vormt op het demonstratierecht, het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op een vreedzame vergadering van verdachte en de medeverdachten.

Deze inbreuk was, gelet op de artikelen 10 en 11 Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) niet noodzakelijk in een democratische samenleving nu sprake was van een conform het internationale recht beschermde demonstratievorm (een zogenaamde “sit-in”), die vreedzaam van karakter was en beperkt in duur. Er werd geen schade veroorzaakt maar slechts een geringe inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van APG (de benadeelde), terwijl geen redelijk alternatief voor de sit-in werd geboden. Voorts werd bij de aanhouding geen verzet gepleegd en hebben verdachte en de medeverdachten zich direct gelegitimeerd. Verdachte en de medeverdachten zijn daarna onnodig lang (ongeveer drie uur) opgehouden voor onderzoek na aanhouding.

(...)

### *Het oordeel van het hof*

Op grond van het dossier en het verhandelde ter terechtzitting in hoger beroep stelt het hof de volgende feiten en omstandigheden vast.

Verdachte en de medeverdachten hebben op 17 juni 2020 (de Hoge Raad begrijpt: 2021) een zogenaamde “sit-in” gehouden in Heerlen in de lobby van het gebouw van Algemeen Pensioen Groep NV (hierna: APG), uitvoeringsorganisatie binnen de Stichting Pensioenfonds ABP (hierna: ABP) en hebben geweigerd het pand op vordering van de rechthebbende te verlaten.

In de aanloop naar dat feit hadden verdachte en de medeverdachten reeds meermalen vanaf 2013 in wisselende samenstellingen en (al dan niet) deel uit makend van samenwerkingsverbanden als “Fossielvrij”, “ABP fossielvrij”, “Extinction Rebellion” en (al dan niet) in een samenwerking van (gemeente-)ambtenaren, met brieven, gesprekken, petitieën en demonstraties aandacht gevraagd voor hun principiële (milieu)bezwaren tegen beleggingsactiviteiten van het ABP in de fossiele industrie en voor hun wens dat ABP met die beleggingen zou stoppen. Verdachte en de medeverdachten zijn vanwege hun werk als (gemeente)ambtenaar via hun pensioenregeling automatisch aangesloten bij ABP. Weliswaar zijn er gesprekken geweest en zijn de wensen en noden van verdachte en de medeverdachten kenbaar gemaakt, echter was er geen significante wijziging gekomen in de beleggingsportefeuille van ABP op het punt van de fossiele industrie.

Dit veroorzaakte bij verdachte en de medeverdachten gevoelens van onmacht en een toenemend gevoel van urgentie om daartegen te ageren. Dit leidde tot de beslissing om op 17 juni 2020 (de Hoge Raad begrijpt: 2021) naar het gebouw van APG toe te gaan, alwaar het ABP mede gevestigd is. Daar hebben verdachte en de medeverdachten vanaf ongeveer 12 uur 's middags in de lobby een vreedzaam en deels zittend protest uitgevoerd met spandoeken. Bezoekers en passanten in de lobby konden vrijelijk in en uit. Schade is niet toegebracht. Verdachte en de medeverdachten zijn die hele middag ongemoeid gelaten.

Rond 19 uur diezelfde dag is door de beveiliging van het gebouw van verdachte en de medeverdachten gevorderd het gebouw te verlaten. Dit mede vanwege het sluitingsuur van het gebouw. Verdachte en de medeverdachten hebben aan die vordering niet voldaan en de politie heeft vervolgens het gebouw ontruimd, zonder daarbij geweld te hoeven gebruiken, hoewel enkele van de verdachten weggedragen moesten worden

omdat zij zelf weigerden mee te lopen naar buiten. Zij zijn allen aangehouden en een krappe drie uur opgehouden voor verhoor en het uitreiken van een strafbeschikking.

Het hof overweegt over het toepasselijke recht het navolgende.

Het demonstratierecht is op verschillende wijzen verankerd in het internationale en nationale recht. Internationaal in de artikelen 10 en 11 van het EVRM, als de vrijheid van meningsuiting respectievelijk de vrijheid van vreedzame vergadering en nationaal in artikel 9 van de Grondwet, als de vrijheid van vergadering en betoging.

Belangrijk vereiste is het vreedzame karakter van de vele vormen waarin van deze vrijheden gebruik kan worden gemaakt, zoals demonstraties, protestmarsen en sit-ins. Zonder vreedzaam karakter, waarbij overigens de meeste betekenis toekomt aan de intenties van organisatoren en deelnemers en niet zozeer hoe ordelijk het feitelijk verloop is, kan bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM niet worden ingeroepen.

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) blijkt dat de uit bedoelde artikelen voortvloeiende demonstratievrijheid, een essentieel recht vormt binnen een democratische samenleving, waarin ruimte moet bestaan voor ontwikkeling en verandering van maatschappelijke opvattingen. Standpunten over maatschappelijke thema's en actuele problemen moeten daartoe binnen bepaalde grenzen vrijelijk kunnen worden geuit, ook als dat gebeurt op een manier die door anderen als storend wordt ervaren. Die essentiële betekenis van het demonstratierecht voor de democratische rechtsstaat vraagt van politie en van overheidsambtenaren in het algemeen een bijzondere waakzaamheid om voor de uitoefening van dat recht zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, ruimte te bieden.

Het hof is van oordeel dat dit echter niet betekent dat het demonstratierecht een absoluut recht is; het demonstratierecht is, ondanks de essentiële betekenis ervan voor een goed functionerende democratie, niet onbeperkt. Uit de jurisprudentie van het EHRM leidt het hof af dat vanwege die essentiële betekenis de beperking van het demonstratierecht - kort samengevat - dient te zijn voorzien bij wet en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving met het oog op de bescherming van een aantal opgesomde belangen, waaronder het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of met het oog op de bescherming van de rechten van een ander.

Het recht toegepast op het onderhavige geval brengt het hof tot de volgende overwegingen.

De door verdachte en de medeverdachten georganiseerde en uitgevoerde demonstratie valt gezien de vreedzame wijze waarop deze is vorm gegeven, op zichzelf onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 van het EVRM.

Het hof ziet zichzelf vervolgens voor de vraag gesteld of in het onderhavige geval aan de voorwaarden voor de beperking van het de verdachte en de medeverdachten toekomende demonstratierecht is voldaan en beantwoordt die vraag bevestigend.

De beperking bij wet betreft het gestelde in artikel 138 Wetboek van Strafrecht, dat de bescherming van het huisrecht van de ander voorop stelt.

De noodzaak van de beperking van het demonstratierecht, die bij wet is voorzien, wordt in dit geval gevonden in de bescherming van de rechten van een ander. Immers, met het huisrecht wordt het gebruiksrecht van woningen, besloten lokalen en erven beschermd. Legitimatie voor beperking van het demonstratierecht wordt daarbij in dit geval aldus gevonden in de bescherming van het huisrecht van een ander (APG), het recht om ongestoord gebruik te kunnen maken van het gebouw. Hiervan was in dezen sprake nu APG als gebruiker van het gebouw, een besloten lokaal in de zin van artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, bescherming van zijn huisrecht mocht inroepen. De omstandigheden waaronder het protest plaatsvond, zoals die door de raadvrouw zijn aangevoerd, maken dit niet anders.

Daarbij acht het hof van belang dat APG de demonstratie de gehele middag heeft toegestaan. De stelling van de raadvrouw dat het protest maar van korte duur was, deelt het hof alleen al daarom niet. Blijkens het verhandelde ter terechtzitting is door verdachte en de medeverdachten aan de beveiliging meegedeeld dat het

gebouw door hen pas verlaten zou worden als het ABP hun eisen zou inwilligen. Dat zij tot onderhandeling hierover bereid waren, is in dit verband niet van belang omdat dit uit hun uitingen niet is gebleken.

Voorts was het voor de verdachte en de medeverdachten mogelijk om - na daartoe gevorderd te zijn - het gebouw te verlaten en de demonstratie elders en in de buurt van het gebouw voort te zetten. De stelling dat dit geen zoden aan de dijk zou zetten, zoals door de verdachte ter zitting is aangevoerd, is - nog daargelaten wat de relevantie daarvan is voor de omvang van het gebruik van het huisrecht - niet vast te stellen.

Dit alles brengt het hof tot de navolgende conclusie.

Bij deze stand van zaken stelt het hof vast dat er sprake is geweest van een toelaatbare inperking van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk in ons recht verankerde demonstratierecht. Het hof verwerpt het verweer dan ook.

Ook overigens is geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van het bewezenverklaarde uitsluit, zodat dit strafbaar is.”

### 2.2.3

Het hof heeft de verdachte schuldig verklaard zonder oplegging van straf of maatregel. Het hof heeft daartoe in zijn strafmotivering overwogen:

“Het hof heeft bij het bepalen van de vraag of er in dit geval een straf dient te worden opgelegd of dat volstaan kan worden met een schuldigverklaring zonder oplegging van een straf of maatregel, zoals door de verdediging is bepleit, gelet op de aard en de ernst van hetgeen bewezen is verklaard, op de omstandigheden waaronder het bewezenverklaarde is begaan en op de persoon van de verdachte, zoals een en ander uit het onderzoek ter terechtzitting naar voren is gekomen. Daarnaast is gelet op de verhouding tot andere strafbare feiten, zoals onder meer tot uitdrukking komende in de hierop gestelde wettelijke strafmaxima en in de straffen die voor soortgelijke feiten worden opgelegd.

De verdachte heeft zich samen met anderen schuldig gemaakt aan ‘lokaalvredebreuk’ door zich niet meteen te verwijderen uit de lobby van het kantoorpand van APG nadat zij daartoe was gevorderd door de rechthebbende. (De beveiliging van) APG heeft uiteindelijk de politie ingeschakeld om de verdachte en de mededemonstranten uit het gebouw te verwijderen.

Hiervoor heeft het hof reeds overwogen hoe fundamenteel het demonstratierecht is, zolang dit vreedzaam wordt uitgeoefend. Ook heeft het hof overwogen dat dit niet maakt dat het demonstratierecht absoluut is. Een beperking ervan kan en mag worden toegepast in een democratische samenleving ter bescherming van een aantal specifiek omschreven belangen. Het fundamentele karakter van het demonstratierecht brengt wel met zich dat het hof dient te beoordelen of de wijze waarop dit recht in het onderhavige geval is ingeperkt de toets der proportionaliteit kan doorstaan.

De uitoefening van het demonstratierecht binnen het gebouw van de APG is met een beroep op bescherming van de rechten van anderen en onder toepassing van het wettelijk voorschrift van artikel 138 Wetboek van Strafrecht, beëindigd. De vraag is of de daarop volgende aanhouding, het ophouden voor verhoor en de ingezette strafvervolgning met het uitreiken van een strafbeschikking, terecht waren, afgezet tegen de inperking van het demonstratierecht die dit voor de verdachte en de medeverdachten met zich bracht.

Dit is naar het oordeel van het hof niet het geval. Het hof overweegt daarbij in het bijzonder het volgende.

Het staat vast dat deze demonstratie een vreedzaam karakter had. Tijdens de demonstratie is niemand gehinderd bij het in- of uitgaan van de lobby van het gebouw van APG. Evenmin is schade toegebracht of andere hinder veroorzaakt. Onder die omstandigheden dient een gerechtvaardigde inperking van het demonstratierecht tot een absoluut minimum beperkt te blijven. Hierbij moet meegewogen worden dat met een op zichzelf gerechtvaardigde inperking van het demonstratierecht niet bereikt mag worden dat van de wijze

van die inperking een verder beperkende werking (waaronder het “chilling effect”) naar de uitoefening van het demonstratierecht uitgaat.

Het hof is gezien het vorenstaande van oordeel dat volstaan had kunnen worden met het verwijderen van de verdachte en de medeverdachten uit de lobby van het gebouw. Daarna zou het recht om te demonstreren voor de verwijderde demonstranten niet verder zijn beperkt. De aanhouding, het ophouden voor verhoor en het uitreiken van de strafbeschikking leidden er nu toe dat de verdachte en de medeverdachten op dat moment hun demonstratierecht niet meer voort konden zetten. Die consequentie acht het hof niet proportioneel.

De door de advocaat-generaal geuite vrees voor onbeperkte inperking van eigendomsrechten of niet voldoen aan aanwijzingen van de politie, zou artikel 9a Wetboek van Strafrecht worden toegepast, wordt niet door het hof gedeeld. Mochten demonstranten zich verzetten tegen ontruiming dan wel terugkeren naar de plaats waar de politie hen zojuist verwijderd had, dan ontstaan nieuwe en andere strafbare feiten waarvoor aangehouden en vervolgd kan worden.

Het hof heeft voorts acht geslagen op het uittreksel uit de Justitiële Documentatie d.d. 15 maart 2022, betrekking hebbend op het justitiële verleden van de verdachte, waaruit blijkt dat de verdachte voorafgaand aan onderhavig feit niet eerder onherroepelijk is veroordeeld.

Het hof heeft tot slot gelet op de persoon van de verdachte, zoals een en ander uit het onderzoek ter terechtzitting naar voren is gekomen.

Alles afwegende zal het hof toepassing geven aan artikel 9a van het Wetboek van strafrecht, waardoor de verdachte weliswaar wordt schuldig verklaard aan het haar tenlastegelegde maar aan haar geen straf of maatregel zal worden opgelegd.”

### 2.3.1

In cassatie zijn de volgende bepalingen van belang.

- Artikel 138 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr):  
“Hij die in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijderd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.”
- Artikel 10 EVRM in de Nederlandse vertaling:  
“ Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.  
1. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”
- Artikel 11 EVRM in de Nederlandse vertaling:



- “ Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met
1. inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
  2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

### 2.3.2

Het onder meer in artikel 10 en artikel 11 EVRM gegarandeerde recht op vrijheid van meningsuiting en op vrijheid van vreedzame vergadering staat aan een strafrechtelijke veroordeling niet in de weg als zo'n veroordeling een op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM toegelaten - te weten: een bij de wet voorziene, een gerechtvaardigd doel dienende en een daartoe in een democratische samenleving noodzakelijke - beperking van die vrijheden vormt.

### 2.3.3

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

#### “100.

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

### 2.3.4

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

#### “144.

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

(...)

#### 146.

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

(...)

#### 149.

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

#### 2.3.5

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

#### 2.3.6

Bij de beantwoording van de vraag of een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in een democratische samenleving noodzakelijk is, kan mede betekenis toekomen aan de omstandigheid dat "private property" (privé-eigendom) in het geding is, bijvoorbeeld als in het verband van een demonstratie een strafbaar feit plaatsvindt dat het ongestoorde genot van "private property" (privé-eigendom) aantast. (Vgl. ook HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742.)

#### 2.4.1



Het hof heeft het volgende vastgesteld. De verdachte heeft samen met de medeverdachten een “sit-in” demonstratie gehouden in de lobby van het gebouw van de Algemeen Pensioen Groep NV (hierna: APG), een uitvoeringsorganisatie van de Stichting Pensioenfonds ABP (hierna: ABP) om te protesteren tegen de beleggingsactiviteiten van ABP in de fossiele industrie. Het protest verliep vreedzaam, er is geen schade toegebracht en niemand is gehinderd bij het in- en uitgaan van de lobby. De verdachte en de medeverdachten zijn gedurende de gehele middag ongemoeid gelaten, maar hebben aan het einde van de dag niet voldaan aan de vordering van de beveiliging om het gebouw te verlaten vanwege de sluiting van het pand. De politie heeft vervolgens het gebouw ontruimd. De verdachte en haar medeverdachten zijn aangehouden en een krappe drie uur opgehouden voor verhoor en voor het uitreiken van een strafbeschikking.

#### 2.4.2

Het hof heeft het verweer van de raadvrouw verworpen dat de verdachte moet worden ontslagen van alle rechtsvervolging vanwege onverenigbaarheid van de strafvervolging met de artikelen 10 en 11 EVRM. Deze verwerping berust allereerst op de overweging van het hof dat, kort gezegd, de verdachte en de medeverdachten met het onder 2.4.1 omschreven handelen een inbreuk hebben gemaakt op het recht van APG als gebruiker van het gebouw en dat dit handelen op zichzelf een beperking op het demonstratierecht in de vorm van strafrechtelijk optreden wegens lokaalvredebreuk tegen de aanwezige demonstranten rechtvaardigt. Vervolgens heeft het hof overwogen dat bij dit optreden had kunnen worden volstaan met het uit de lobby van het gebouw van APG verwijderen van de verdachte en de medeverdachten. Het verderstreckende optreden dat bestond uit de aanhouding, het ophouden voor verhoor en het uitreiken van de strafbeschikking vanwege lokaalvredebreuk is door het hof als disproportioneel aangemerkt, omdat de verdachte en de medeverdachten als gevolg van dit optreden hun demonstratierecht niet meer konden voortzetten, waarbij het hof kennelijk het oog had op het voortzetten van de demonstratie op een andere locatie in de buurt van het gebouw. Op grond van dit alles heeft het hof geoordeeld dat het bewezenverklarde feit kan worden gekwalificeerd als strafbaar feit, maar dat voor deze lokaalvredebreuk geen straf of maatregel wordt opgelegd.

#### 2.4.3

Daarmee heeft het hof eraan voorbijgezien dat, zoals onder 2.3 is vooropgesteld, bij de beoordeling of de door de justitiële autoriteiten getroffen maatregelen op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM toegelaten zijn, niet alleen acht moet worden geslagen op de door de justitiële autoriteiten getroffen maatregelen in aanloop naar of tijdens de betreffende bijeenkomst, maar ook op de maatregelen die na afloop daarvan zijn getroffen. Dat betekent dat het hof al bij de beantwoording van de vraag of het bewezenverklarde als strafbaar feit kan worden gekwalificeerd, had moeten betrekken of het optreden dat is gevolgd op het verwijderen van de verdachte en de medeverdachten - de aanhouding, het ophouden voor verhoor en het uitreiken van de strafbeschikking vanwege lokaalvredebreuk - op grond van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM toegelaten was.

Nu het hof - in cassatie onbestreden - heeft vastgesteld dat door het optreden tegen de verdachte en de medeverdachten dat is gevolgd op hun verwijdering, zij het demonstratierecht niet op andere wijze konden voortzetten en heeft geoordeeld dat dit optreden in de concrete omstandigheden van het geval disproportioneel was en daarmee een ontoelaatbare beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering betref, had het hof artikel 138 Sr buiten toepassing moeten laten en de verdachte moeten ontslaan van alle rechtsvervolging.

#### 2.4.4

De Hoge Raad merkt hierbij op dat de voorliggende zaak verschilt van de zaak die heeft geleid tot het arrest

van de Hoge Raad van 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126. In die laatstgenoemde zaak ging het om een optreden tegen demonstranten die weigerden een besloten lokaal te verlaten, ook nadat aan hen telkens een redelijk alternatief was geboden om de demonstratie buiten of bij de ingang van het betreffende gebouw voort te zetten, waarbij dat optreden bestond uit het aanhouden, het gedurende meerdere uren ophouden voor verhoor en een daarop volgende strafvervolging. Het hof kwalificeerde de gedragingen van de verdachte in die zaak als strafbaar feit, maar betrok - in aanmerking genomen dat het strafrechtelijke optreden, waaronder de bestraffing, niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een "chilling effect" uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering - de wijze van het optreden tegen de demonstratie bij de beslissing om geen straf of maatregel op te leggen. De Hoge Raad heeft in die zaak het cassatieberoep verworpen. Het relevante verschil met de nu voorliggende zaak is erin gelegen dat in de zaak die tot het arrest van 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126 leidde, het hof had geoordeeld dat - ook al had achteraf gezien de demonstratie op een andere manier kunnen worden beëindigd - het optreden van de justitiële autoriteiten in de omstandigheden van die zaak niet disproportioneel was.

## 2.5

Het cassatiemiddel is terecht voorgesteld. De Hoge Raad zal de zaak zelf afdoen door de verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging.

### 3. Ambtshalve beoordeling van de uitspraak van het hof

De Hoge Raad doet uitspraak nadat meer dan twee jaren zijn verstreken na het instellen van het cassatieberoep. Dat brengt mee dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is overschreden. Gelet op de beslissing die hierna volgt, volstaat de Hoge Raad met het oordeel dat de redelijke termijn is overschreden, en is er geen aanleiding om aan dat oordeel enig ander rechtsgevolg te verbinden.

## 4. Beslissing

De Hoge Raad:

- vernietigt de uitspraak van het hof, maar uitsluitend wat betreft de beslissingen over de strafbaarverklaring van het bewezenverklaarde, de strafbaarverklaring van de verdachte daarvoor en de strafoplegging;
- ontslaat de verdachte van alle rechtsvervolging.

## Noot

**Auteur:** R. Croes

## Inleiding

Er wordt natuurlijk altijd al gedemonstreerd door klimaatactivisten, maar tegenwoordig kan wel gezegd worden dat dergelijke demonstraties massaler en indringender zijn, mede door het plaatsvinden van meer directe acties, zoals blokkades van de infrastructuur, protestmarsen, bezettingen en zogenoemde sit-ins. Bij een sit-in komen de demonstranten op een symbolische locatie samen en blijven daar (vaak deels zittend) vreedzaam

protesteren om aandacht te trekken voor een specifieke kwestie.

In de onderliggende zaak was sprake van zo'n sit-in in de lobby in een pand van het pensioenfonds voor ambtenaren, het ABP. De verdachte en zijn medeverdachten zijn zelf vanwege hun werk als (gemeente)ambtenaren automatisch aangesloten bij het ABP. Eerder had de verdachte kennelijk al in wisselende groepssamenstellingen met brieven, petitie's en demonstraties aandacht gevraagd voor zijn principiële (milieu)bezwaren tegen de beleggingsactiviteiten van het ABP in de fossiele industrie en voor zijn wens dat ABP met die beleggingen zou stoppen.

Op 17 juni 2021 vond in het verlengde daarvan vanaf 12:00 's middags in één van de gebouwen van het ABP een sit-in plaats. Het protest verliep vreedzaam en werd deels zittend uitgevoerd met spandoeken. Bezoekers en passanten in de lobby konden vrijelijk in en uit. Er werd geen schade of andere hinder toegebracht. De demonstranten werden op hun beurt de hele dag ongemoeid gelaten. Om 19:00 's avonds wilde de beveiliging het gebouw toch echt gaan afsluiten, en werden de demonstranten gevorderd het gebouw te verlaten. Aan deze vordering werd niet voldaan, waarop het gebouw door de politie werd ontruimd. Hoewel een aantal demonstranten werd weggedragen, was er verder geen vorm van verzet tegen de ontruiming en werd er - ik begrijp aan beide kanten - geen enkel geweld gebruikt. De demonstranten werden aangehouden, "een krappe drie uur" opgehouden voor verhoor en kregen allen een strafbeschikking mee naar huis. Een strafbeschikking is een besluit van het Openbaar Ministerie waarbij een straf wordt opgelegd zonder tussenkomst van een strafrechter. Indien een verdachte het niet eens is met de strafbeschikking, kan hij in verzet en wordt de zaak alsnog aan de strafrechter voorgelegd, zoals in dit geval dus ook is gebeurd.

## Juridisch kader

In zowel de conclusie van de Advocaat Generaal (A-G) als in het arrest van de Hoge Raad wordt een duidelijk juridisch kader ten aanzien van het geldend demonstratierecht geschetst. Ik zal dat in mijn noot niet allemaal herhalen, en verwijs u graag naar punt 15-17 van de conclusie van de A-G en r.o. 2.3.2 e.v. van het arrest. Kort samengevat komt een en ander op het volgende neer:

- Het demonstratierecht (zoals verankerd in art. 10 en 11 EVRM en art. 9 Grondwet) kan alleen worden ingeroepen als de demonstratie *een vreedzaam karakter* heeft.
- *Beperkingen* van het demonstratierecht zijn slechts toegestaan als deze
  - (i) een grondslag heeft in het recht;
  - (i) één van de in art. 10 lid 2 en art. 11 lid 2 EVRM genoemde doelen dient (d.w.z.: de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of goede zeden, en de bescherming van goede naam of de rechten en vrijheden van anderen); en
  - (i) noodzakelijk is in een democratische samenleving.
  - ii)
- De voorwaarde onder (iii) verlangt een proportionaliteitstoets van de beperkende maatregel. Indien de beperkende maatregel *disproportioneel* wordt geacht, levert dat strijd op met art. 10/11 EVRM. Dientengevolge is het bewezenverklaarde feit (in dit geval ging het om lokaalvredebreuk ex art. 138 lid 1 Sr) niet strafbaar en dient aldus OVAR te worden uitgesproken (zie voor toepasselijke jurisprudentie voetnoot 12 van de conclusie van de A-G). Bij strijd met art. 10/11 EVRM komt men dus, met andere woorden, helemaal niet toe aan de latere vraag naar de strafoplegging (en dus ook niet aan bijvoorbeeld strafvermindering of toepassing van art. 9a Sr, schuldigverklaring zonder strafoplegging, hetgeen in dit geval is gebeurd).
- De vraag of de overheid disproportioneel beperkend heeft gehandeld ziet (volgens dezelfde

jurisprudentie onder genoemde voetnoot 12) nadrukkelijk niet alleen op de situatie *tijdens* de demonstratie, maar ook op hetgeen zich *na afloop* van de demonstratie heeft voorgedaan. En met name daar wringt in deze zaak de schoen.

## Cassatie

Het hof had in zijn arrest namelijk overwogen dat het afbreken van de demonstratie bij het ABP een gerechtvaardigde beperking van het demonstratierecht is geweest en oordeelde op grond daarvan dat er sprake was van een strafbaar feit (locatievredebreuk) waarvoor de verdachte ook strafbaar was. Het hof oordeelde vervolgens evenwel ook dat het overheidsoptreden na afloop van de demonstratie niet proportioneel was, omdat - kort samengevat - de demonstratie een vreedzaam karakter had, er geen schade of andere hinder was veroorzaakt, en dat de overheid bij die omstandigheden had kunnen volstaan met alleen het verwijderen van de demonstranten uit de lobby van het gebouw en niet tevens had hoeven over te gaan tot het aanhouden, ophouden en uitreiken van een strafbeschikking aan de verdachten.

De A-G en de Hoge Raad zijn het met de steller van het cassatiemiddel eens dat het hof de disproportionele reactie na afloop van de demonstratie (namelijk het aanhouden, ophouden en de strafbeschikking) ten onrechte niet had meegenomen bij de vraag naar de strafbaarheid van het feit. De vraag naar de strafbaarheid van het feit, is, zoals in het juridisch kader aangegeven, een vraag die eerder aan de orde komt dan de vraag naar de strafoplegging. Het hof had de disproportionele reactie na afloop van de demonstratie alleen meegenomen in de vraag naar de strafoplegging (en vervolgens art. 9a Sr toegepast), maar had dit al moeten meenemen bij de eerdere vraag naar de strafbaarheid van het feit, hetgeen in dit geval tot OVAR had moeten leiden. Het behoeft geen uitgebreid betoog dat een OVAR qua uitkomst voor de verdachte (natuurlijk) veel gunstiger is dan de toepassing van art. 9a Sr; uit de OVAR blijkt immers dat er helemaal geen sprake is van een strafbaar feit!

## Overheidsoptreden moet op specifieke demonstratie worden afgestemd

Persoonlijk vind ik de redenering van de Hoge Raad goed te volgen. In de praktijk vraagt dit wel om nóg betere afstemming van het overheidsoptreden op de specifieke demonstratie en in het bijzonder het gedrag van de betreffende demonstranten.

De ene demonstratie is de andere niet en men kan dan ook niet teruggrijpen op een standaard manier van overheidsoptreden. Indien de demonstratie niet vreedzaam verloopt en er bijvoorbeeld schade of ernstige hinder wordt veroorzaakt, dan houdt het al gauw op en verspelen de demonstranten in beginsel hun beroep op het demonstratierecht. Echter, als de demonstratie, zoals in de onderhavige zaak, in principe vreedzaam is en ook bij de ontruiming zo goed als vreedzaam blijft, dan is er blijkens dit arrest geen ruimte meer voor ander strafrechtelijk optreden dan alleen de feitelijke verwijdering van de demonstranten. Er is dan, door de afweging van het demonstratierecht tegenover de mogelijkheden tot beperking van die demonstratie, vanuit proportionaliteitsoogpunt geen sprake van een strafbaar feit en dus ook geen plaats voor het aanhouden en ophouden van de demonstranten, laat staan voor het uitreiken van een strafbeschikking.

*Vreedzaam blijven*, ook tijdens de ontruiming, verlangt denk ik niet dat de demonstranten zich als makke lammetjes moeten laten wegvoeren. In dit geval werden immers ook verschillende demonstranten door de politie uit de lobby "weggedragen". Zodra de demonstranten zich evenwel met geweld gaan verzetten of alsnog schade of hinder veroorzaken, kan dat een omslagpunt zijn waardoor verdergaande beperkende maatregelen in de zin van art. 10 en 11 EVRM proportioneel zijn en er dus wel sprake kan zijn van een strafbaar feit zoals bijvoorbeeld locatievredebreuk, waarvoor het aanhouden, ophouden voor verhoor, het uitreiken van een strafbeschikking of het instellen van een strafvervolgning gerechtvaardigd kan zijn.

Afgelopen jaar besloot het ABP te stoppen met beleggingen in producenten van fossiele brandstoffen. En ook

in strafrechtelijke zin is het voor deze verdachte goed gekomen. De Hoge Raad vond terugwijzing niet nodig, en deed de zaak zelf af met een uitspraak tot OVAR voor de verdachte. De vermelding van deze OVAR in zijn justitiële documentatie heeft (als het goed is) geen enkele negatieve consequenties voor de gewezen verdachte. Indien er mededemonstranten zijn die de destijds uitgereikte strafbeschikking wel hebben geaccepteerd, zullen die zich nu misschien wel even achter hun oren krabben ...

*Renate Croes*