

TE WEINIG VRIJHEID, TE VEEL REGELS

De staat van het recht
op protest in België



Inhoudstafel

INHOUDSTAFEL	2
LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN	5
INLEIDING	6
1. VREEDZAAM PROTESTEREN, EEN MENSENRECHT	8
Internationale en regionale rechtsbronnen	8
Kernprincipes	10
2. WAT IS (G)EEN VREEDZAAM PROTEST?	12
De betekenis van “vreedzaam”	13
De reikwijdte van het recht op vergadering	14
Beperken moet de uitzondering zijn	15
3. NATIONAAL GELDENDE REGELS	17
Grondwet	17
Bescherming tegen discriminatie	18
Strafrechtelijke bepalingen	19
Kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag	19
Verkeersbelemmering	20
Verheerlijking van terrorisme	21
Voorstellen over een gerechtelijk betogingsverbod	21
Omzendbrieven	22

4. (OVER)REGULERING OP LOKAAL NIVEAU	24
Toestemmingsvereiste vs. aanmeldingssysteem	24
Sancties voor het niet melden of geen toestemming vragen	25
Best practice: laagdrempelig aanmeldingssysteem	26
Praktijk in België: lokale regelgeving	27
Antwerpen	27
Gent	29
Brusselse gemeentes	30
Temse	30
Sint-Niklaas	31
Leuven	31
Andere bepalingen	32
5. BEPERKINGEN OP WAAR, WANNEER EN WAAROVER	33
Mensenrechtenstandaarden	33
Beperkingen qua locatie	34
Wettelijke 'neutrale' zones	35
'Neutrale' zones in gemeentes	35
Locatie van tegenprotesten	36
Beperkingen qua tijd van een protest	37
Beperkingen op basis van inhoud	37
Beperkingen ten aanzien van protest over genocide in Gaza	39
Algemene beperkingen door crisissituatie	41
6. ROL VAN POLITIE TIJDENS PROTEST	43
Algemene principes	43
De politie moet ook spontane protesten en tegenprotesten faciliteren en beschermen	44
De politie moet de-escalerend optreden	45
Identiteitscontroles en fouilleringen	46
Aanhoudingen	47
Strafrechtelijke aanhoudingen	47
Bestuurlijke aanhoudingen	49
Uiteendrijvingen en politiegeweld	50
Basisprincipes	50
Geweld	50

Uiteendrijving	51
Uiteendrijving met geweld	51
Nationaal juridisch kader en praktijk	52
Het insluiten van vreedzame demonstranten: <i>kettling</i>	52
Voorbeelden van incidenten in België	54
Ukkel: betoging aan Israëlische ambassade	54
Gilly: "anti-fascistisch" protest	54
Beëindiging van protesten	55
Gebruik van <i>Kettling</i>	55
Training en begeleiding van politieagenten	56
Opleiding voor ordehandhavers in de praktijk	57
Opvolging incidenten met politiegeweld	59
7. SURVEILLANCE & RECHT OP PRIVACY	60
Recht op privacy	60
Internationaal	60
Nationaal	62
Surveillance	63
Internationale verplichtingen	63
Nationale regelgeving	65
Open bronnen/sociale media monitoring	67
Gezichtsbedekking	67
Filmen van politie	68
8. BURGERLIJKE ONGEHOORZAAMHEID	70
Wat is burgerlijke ongehoorzaamheid?	70
Vreedzame acties zijn beschermd door het recht op protest	71
Onevenredige en onnodige reacties op burgerlijke ongehoorzaamheid	72
Sancties	73
Strafbaarstellingen die niet in lijn zijn met het internationaal recht	73
Andere strafbaarstellingen	74
9. KINDEREN EN PROTEST	75
Internationale kinderrechtennormen	75
Faciliteren van het recht op protest voor kinderen	76
10. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	77

Lijst met afkortingen en begrippen

BDIMR - Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten

Beijing Rules - VN-standaarden voor minimumregels voor de toepassing van jeugdrecht

CEDAW - Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

CERD - Comité voor de Eliminering van Rassendiscriminatie

COC - Controleorgaan op de politionele informatie

ECOSOC - Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

EHRM - Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EVRM - Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

FIRM - Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens

FRT - Facial recognition technology of Gezichtsherkenningstechnologie

ICERD - Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie

ICJ - Internationale Commissie van Juristen

IVBPR - Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

IVRK - Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

OVSE - Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

UVRM - Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Venetië Commissie - Europese Commissie voor Democratie door Recht

WHO - Wereldgezondheidsorganisatie

WPA - Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt



Inleiding

Vreedzaam protest is een krachtige manier om onze stem te laten horen. Protest is een essentieel middel voor individuen en groepen om afwijkende meningen en ideeën te uiten, onrecht en misbruik aan de kaak te stellen, en machthebbers ter verantwoording te roepen.

Op deze manier is protesteren sinds lang belangrijk om mensenrechten te bevorderen. Veel van de rechten en vrijheden die we vandaag de dag als vanzelfsprekend beschouwen, zijn geheel of gedeeltelijk bereikt doordat mensen de straat op gingen om verandering te eisen.

De Belgische geschiedenis weerspiegelt die positieve impact van protest. Het (vrouwen)stemrecht, de vijfdaagse werkweek en de mogelijkheid om te trouwen met iemand van hetzelfde geslacht zijn enkele voorbeelden. Ook vandaag leeft protest¹, denk maar aan de vele mensen die oproepen tot klimaatrechtvaardigheid, antiracisme en gelijke rechten.

Protest heeft een cruciale rol gespeeld, en doet dat nog steeds. Mensen hebben het recht om vreedzaam te protesteren en staten hebben de plicht om dit recht te respecteren, te beschermen en te faciliteren.

Wereldwijd reageren veel overheden echter op vreedzame protesten door demonstranten te stigmatiseren, af te schrikken en hard aan te pakken. In Europa gebruiken overheden verschillende middelen om protest te beperken of zelfs te onderdrukken. Onder andere door repressieve wetten en onnodig of buitensporig geweld wordt het recht op protest geschonden.

Ook in België is er reden tot waakzaamheid en zien we dat de staat zijn verplichtingen om het recht op protest te respecteren, te beschermen en te faciliteren onvoldoende vervult. Volgens het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) staat dit recht onder druk.² Protesten worden door gemeentebesturen onderworpen aan verplichtingen en beperkingen die niet in lijn zijn met het internationaal recht. Wetgeving, negatieve retoriek, gerechtelijke en bestuurlijke initiatieven perken het recht in of stellen activisten in een kwaad daglicht. Daarbij wordt het recht ingeperkt op manieren die noodzakelijk noch proportioneel zijn en wordt de cruciale overheidstaak om protest te faciliteren onvoldoende opgenomen.

Ook in België is er reden tot waakzaamheid en zien we dat de staat zijn verplichtingen om het recht op protest te respecteren, te beschermen en te faciliteren onvoldoende vervult.

Er dreigt een *chilling effect*: mensen die afhaken en minder van zich durven laten horen. Zij die ook al andere drempels ervaren, zijn hier extra vatbaar voor. Bijvoorbeeld omdat ze worden blootgesteld aan ongelijkheid, discriminatie of geweld. Ook minder sterk georganiseerde, kleinere of spontane protestgroepen riskeren zich minder te laten horen. In de praktijk is gelijke toegang tot het recht op protest niet verzekerd.

¹ IPSOS voerde in 2025 in opdracht van Amnesty International een peiling uit. Daaruit blijkt dat zes op de tien Belgen het recht op protest essentieel vinden voor een gezonde samenleving. Amnesty International, 2025, [Meeste Belgen steunen het recht op protest, maar twijfelen aan impact](#).

² Jaarverslag 2024 van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM), 2025, [Het recht op betogen staat onder druk](#).

Dit rapport biedt een overzicht en maakt een staat op van het recht op protest in België. Aan de hand van voorbeelden en eerder werk van Amnesty International komen uitdagingen en problemen aan bod. Voor dit overzicht werd geen nieuw onderzoek verricht en het is niet de ambitie om exhaustief te zijn. Trends, uitdagingen en problemen worden gekoppeld aan de ervaringen van activisten. Zo willen we een bijdrage leveren aan het debat en de discussies over het recht op protest in België.

Het eerste hoofdstuk schetst kort het internationale juridische kader voor de verdere analyse. We beschrijven daarna kort wat een protest is (en wat niet). De daaropvolgende hoofdstukken belichten telkens een of meerdere sleutelcomponenten van het recht op protest en de mate waarin de Belgische overheden dit recht respecteren, beschermen en faciliteren. Die hoofdstukken gaan over de nationaal geldende regels, (over)regulering op lokaal niveau, beperkingen, de rol van de politie tijdens protesten, het recht op privacy van demonstranten en surveillance, burgerlijke ongehoorzaamheid en het recht op protest van kinderen.

Tot slot formuleert Amnesty International concrete aanbevelingen aan de Belgische overheden. Positieve veranderingen kunnen namelijk bijdragen aan een betere bescherming en beleving van het recht op protest.

1. Vreedzaam protesteren, een mensenrecht

Protest, ruimte voor afwijkende meningen en georganiseerde tegenspraak zijn essentieel voor een vrije en rechtvaardige samenleving en cruciaal voor de gezondheid van de rechtsstaat.³ Ook al is 'het recht op protest' niet omschreven als een apart mensenrecht, het internationaal en Europees recht over mensenrechten erkent het via verschillende verdragen en teksten, met name op basis van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame vergadering.

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht geboden van een aantal cruciale internationale bronnen die het recht om te protesteren stutten en wat we moeten verstaan onder 'vreedzaam protest'. We bekijken ook wat de grenzen zijn van het recht op protest en onder welke voorwaarden overheden inperkingen kunnen opleggen.

Internationale en regionale rechtsbronnen

Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering zijn samen de basis van de mensenrechtenbescherming van protest. Zo bieden de artikelen 19 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikelen 11 en 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie de basis voor de bescherming van het recht op protest.

³ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\), CCPR/C/GC/37](#), para. 40.

Artikelen 21 IVBPR, 10 §2 EVRM en 11§2 EVRM.

Zie bijvoorbeeld de [toolkit](#) over artikelen 8 tot en met 11 EVRM.

Zie ook voorbeelden van beslissingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM):

EHRM 4 december 2003, [Günduz t. Turkije](#), nr. 35071/97, para. 38.

EHRM 5 december 2006, [Oya Ataman t. Turkije](#), nr. 74552/01, paras. 28 en 30.

EHRM 29 maart 2016, [Bédat t. Zwitserland](#), nr. 56925/08, para.48.

EHRM 3 september 2020, [Yordanovi t. Bulgarije](#), nr. 11157/11, para. 64.

EHRM 10 oktober 2023, [Zaak van de Internationale Humanitaire Hilfsorganisation e. V. t. Duitsland](#), nr.11214/19, paras. 65, 71 en 103.

EHRM 12 november 2024, [Zaak van de Associated Newspapers limited t. het Verenigd Koninkrijk](#), nr. 37398/21, paras. 79 en 85.

EHRM 14 november 2024, [Zaak van Afgan Mammadov t. Azerbaidzjan](#), nr. 43327/14, paras. 47 ,57 en 82.

Zie ook voorbeelden van beslissingen van het VN Mensenrechtencomité:

VN Mensenrechtencomité 31 maart 1994, [Auli Kivenmaa t. Finland](#), CCPR/C/50/D/412/1990, paras. 2.2, 7.9 en 8.5.

VN Mensenrechtencomité 19 juli 2022, [Ruslan Savolaynen t. Russische Federatie](#), CCPR/C/135/D/2830/2016, paras. 7.3 en 7.11.

VN-Mensenrechtencomité 21 maart 2024, [Konstantn Chernov e.a. t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/140/D/3140/2018, CCPR/C/140/D/3147/2018, CCPR/C/140/D/3151/2018, CCPR/C/140/D/3169/2018, CCPR/C/140/D/3170/2018 en CCPR/C/140/D/3173/2018, paras. 7.4 en 7.8.

VN-Mensenrechtencomité 16 juli 2024, [Dias Koshkarbayev t. Kazachstan](#), CCPR/C/141/D/2548/2015 en CCPR/C/141/D/2677/2015 ,paras. 6.1, 10.3, 10.6, 10.7 en 10.9.

Om te interpreteren welke verplichtingen de staat heeft als gevolg van deze mensenrechten, zijn er tal van internationale en regionale instanties die ons helpen. Op VN-niveau is het Mensenrechtencomité van groot belang. Het Mensenrechtencomité is het toezichtsorgaan bij het IVBPR. Het bestaat uit onafhankelijke experts en heeft een belangrijke rol om de bepalingen van het verdrag uit te leggen zodat staten hun verplichtingen ten volle kunnen naleven.

In hun Algemene Commentaar n°37 uit 2020 legt het Mensenrechtencomité specifiek uit hoe het zit met de toepassing van het recht op vreedzame vergadering (artikel 21 IVBPR).⁴ Daarnaast is er de Speciale VN-Rapporteur voor fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid.⁵ Op Europees niveau brachten het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (BDIMR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Venetië Commissie samen de Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering uit.⁶

Ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is van groot belang voor het recht op protest. In talloze zaken hebben de rechters van dat Hof uitleg gegeven over de inhoud en reikwijdte van het demonstratierecht en het daarmee samenhangende recht op vrijheid van meningsuiting. Deze uitspraken van het EHRM zijn bindend voor België, ook waar het uitspraken over situaties in andere landen betreft.⁷

⁴ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37.

⁵ De speciale VN-Rapporteur voor fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid brengt rapporten uit over specifieke landen of meer algemeen over thema's gerelateerd aan het recht op protest.

Meer info is beschikbaar op: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association>

⁶ Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (BDIMR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie), [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, 25 oktober 2010. OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020.

⁷ Zie omtrent het bindend karakter van de rechtspraak van het EHRM: A. BODNAR, Res Interpretata: Legal Effect of the European Court of Human Rights' Judgments for Other States Than Those Which Were Party to the Proceedings in Y. HAECK en E. BREMS (eds.), *Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century*, Dordrecht, Springer, 2014, p. 223-262. Meer info is beschikbaar op de [website van de Raad van Europa](#).

Kernprincipes⁸

Amnesty International heeft eerder uitgebreid verslag gedaan over het internationale juridische kader voor het recht op protest.⁹ Voor deze uiteenzetting over de situatie in België zijn een aantal uitgangspunten cruciaal die benadrukken dat het deelnemen aan en organiseren van bijeenkomsten **een recht is, geen privilege of gunst**.

- Het recht op protest moet **zoveel mogelijk zonder regulering** worden genoten en voor de uitoefening ervan zou dan ook geen toestemming van om het even welke overheid vereist mogen zijn.¹⁰
- **Iedereen** heeft het recht op vreedzaam protest zonder discriminatie¹¹, ongeacht nationaliteit of verblijfsstatus.¹²
- Het recht op vreedzame vergadering **geldt ongeacht waar** de bijeenkomst plaatsvindt: binnen, buiten, publiek of privé. Bijeenkomsten kunnen statisch (denk aan een stakingspiket) of mobiel (een mars bijvoorbeeld) zijn.¹³
- Het recht op protest is een **individueel recht**: geïsoleerde gewelddaden van enkele deelnemers betekenen niet dat het recht van andere demonstranten verval, noch dat het protest in zijn geheel zijn vreedzaam karakter verliest.

Staten hebben een overkoepelende verplichting om zonder discriminatie de uitoefening van het recht op vreedzame vergadering te beschermen, te respecteren en te faciliteren.

Hieruit volgen positieve verplichtingen om de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken en diegenen die het recht uitoefenen te beschermen tegen inmenging door anderen. Staten hebben ook negatieve verplichtingen om niet in te grijpen in dit recht. Dit houdt ook de verplichting in om enige verstoring te tolereren, adequate diensten te verlenen en te communiceren met degenen die een protest organiseren of eraan deelnemen.¹⁴

⁸ [Amnesty Internationals richtlijnen inzake het recht op vrijheid van vreedzame vergadering](#)

De samenvatting is beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/8725/2024/en/>

⁹ Zie ook: Amnesty International, 2024, [Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries](#), 209 p. Amnesty International, 2024, [Guidelines on the right to freedom of peaceful assembly](#), 136 p.

Amnesty International, 2024, [Guidelines on the right to freedom of peaceful assembly: Summary](#), 26 p.

¹⁰ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 30.

¹¹ [Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Maina Kiai](#), 2014, A/HRC/26/29. [Resolutie van de VN-Mensenrechtenraad 17/19](#), 2011.

[Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Maina Kiai](#), 2012, A/HRC/20/27.

Nota van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, [Exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association as essential to advancing climate justice](#), 2021.

¹² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37, para 5.

¹³ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37, para 6.

¹⁴ Zie ook: VN-Mensenrechtencomité 29 oktober 2015, Zie ook: VN-Mensenrechtencomité 29 oktober 2015, [Derzhavtsev t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/115/D/2076/2011 (2015) para. 8.6.

VN-Mensenrechtencomité 15 juli 2015, [Pugach t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/114/D/1984/2010 (2015) para 7.7.

VN-Mensenrechtencomité 15 juli 2015, [Evrezov t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/114/D/1988/2010 (2015) para 7.4.

EHRM 20 februari 2003, [Djavit An t. Turkije](#), nr.20652/92, para. 57.

EHRM 5 december 2006, [Oya Ataman t. Turkije](#), nr. 74552/01, para. 36.

[Tweede rapport over de situatie van mensenrechtenverdedigers in Amerika, Inter-Amerikaanse Commissie voor de Mensenrechten](#) 2011, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 66, para. 130.

Concreet betekent bovenstaande dat:

- De staat moet uitgaan van het (weerlegbaar) **vermoeden van vreedzaamheid**.¹⁵
- Het organiseren of deelnemen aan vreedzaam protest mag **niet strafbaar** zijn.
- Politie moet protest **faciliteren, beschermen én proportioneel reageren** — geweldgebruik en uiteendrijven kan enkel als laatste redmiddel.
- De staat moet zorgen voor **goede opleidingen voor en passend toezicht** op de manier waarop de politie bij een bijeenkomst optreedt.

¹⁵ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 17.



2. Wat is (g)een

vreedzaam protest?

Het internationaal recht over mensenrechten biedt geen algemeen aanvaarde definities van 'protest', 'demonstratie' of 'manifestatie'. Ook de term 'vergadering' zoals die in de verdragen en in de Belgische Grondwet (zie verder) wordt gebruikt, wordt er niet gedefinieerd.

Toch lijkt er eensgezindheid dat met 'vergadering' in de context van het internationaal recht wordt bedoeld: een opzettelijke en tijdelijke aanwezigheid van individuen in een private of publieke ruimte met een specifiek doel.¹⁶ Ook protest valt onder deze beschrijving.¹⁷

Protesten bestaan in verschillende vormen en kunnen bijvoorbeeld marsen, sit-ins, waken of rally's omvatten. Regionale mensenrechtshoven hebben duidelijk gemaakt dat 'vergadering' en, bijgevolg, protest, niet restrictief geïnterpreteerd mag worden.¹⁸ Ook online protest valt binnen de reikwijdte van het demonstratierecht.¹⁹

Drie bepalende kenmerken om van een protest of demonstratie te kunnen spreken, lijken te zijn dat het gaat om een (1) doorgaans collectieve (twee of meer personen) (2) meningsuiting die (3) in het openbaar plaatsvindt.²⁰ In wat volgt, bedoelen we met 'protest' een bijeenkomst die aan deze voorwaarden voldoet.

Protesten zijn doorgaans tijdelijk van aard. Tijdelijk betekent niet noodzakelijk kortdurend. Ook langer durende sit-ins, blokkadeacties en bezettingen genieten bescherming onder het demonstratierecht.²¹

Alle vormen van collectieve meningsuiting in het openbaar, mits vreedzaam, zijn beschermd door het recht op protest.²² Dat geldt voor georganiseerde en spontane, voor aangemelde en niet-aangemelde protesten.²³ De inhoud van de geuite meningen is a priori niet relevant: ook schokkende, storende en aanstootgevende uitingen genieten bescherming.²⁴

¹⁶ [Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2012, A/HRC/20/27, para. 24. Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 28 november 2018, [Women Victims of Sexual Torture in Atenco t. Mexico](#), para. 171. Het Engelstalig persbericht is beschikbaar op: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_58_18_eng.pdf

¹⁷ [Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), Maina Kiai, 2012, A/HRC/20/27, para. 24.

¹⁸ EHRM 15 mei 2014, [Taranenko t. Rusland](#), nr. 19554/05, paras. 91-93. Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 28 november 2018, [Women Victims of Sexual Torture in Atenco t. Mexico](#), para. 171.

¹⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37, paras. 6, 13 en 34.

Zie ook [Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging in het digitale tijdperk](#), 2019, A/HRC/41/41, para. 10 en verder.

²⁰ Amnesty International Nederland, [Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter.](#), pg. 15-16.

²¹ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, [Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 10.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 44.

²² Ook het protest van een enkeling is beschermd, dit valt echter onder de vrijheid van meningsuiting, vastgelegd in artikel 10 EVRM, artikelen 10 en 19 IVBPR.

²³ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 44.

²⁴ Zie onder andere: VN-Mensenrechtencomité, 2011, [Algemeen Commentaar 34, Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting](#), CCPR/C/GC/34, para. 11. EHRM 7 december 1976, [Handyside t. VK](#), nr. 5493/72, para. 49.

Absoluut is het recht op vrije meningsuiting ook in de context van een demonstratie of protest echter niet: de staat kan en moet bijvoorbeeld maatregelen nemen om in het openbaar aanzetten tot haat, discriminatie, segregatie, vijandigheid of geweld te voorkomen.²⁵

Alle vormen van collectieve meningsuiting in het openbaar, mits vreedzaam, zijn beschermd door het recht op protest. Dat geldt voor georganiseerde en spontane, voor aangemelde en niet-aangemelde protesten.

De betekenis van “vreedzaam”

Het internationaal recht over mensenrechten beschermt enkel protest dat vreedzaam verloopt, dat dus niet gewelddadig is en waarvan de deelnemers vreedzame doeleinden hebben (waar a priori moet van uitgegaan worden – zie verder).²⁶ De intenties van de demonstranten zijn dus cruciaal.²⁷

Zowel het begrip ‘geweld’ zelf als het bepalen van de intenties kan aanleiding geven tot veel discussie. De OVSE-Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering (verder: Richtlijnen) verduidelijken dat ‘geweld’ het gebruik van of openlijk aanzetten tot fysiek geweld betreft, met verwondingen of ernstige schade aan eigendommen als doel of tot gevolg, waarbij die gevolgen redelijkerwijs te verwachten zijn.²⁸ Volgens het Mensenrechtencomité is ‘geweld’ in de context van het recht op vreedzame vergadering concreet het gebruik van fysiek geweld door demonstranten tegen anderen dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood, of tot ernstige schade aan eigendommen. Louter duwen en trekken, of het verstoren van het verkeer of dagelijkse activiteiten, wordt niet gezien als ‘geweld’.²⁹

Gedrag dat geweld vormt of veroorzaakt in de context van protesten moet restrictief worden benaderd. Amnesty International spreekt van ernstige schade wanneer de schade meer is dan tijdelijk van aard, niet ongedaan gemaakt kan worden, of niet makkelijk te herstellen of te vervangen is.

Overheden moeten a priori uitgaan van het vreedzame karakter van een bijeenkomst. Het (weerlegbaar) vermoeden dat bijeenkomsten vreedzaam zijn, is essentieel om het fundamentele recht op protest zo veel als mogelijk ongereguleerd te kunnen genieten.³⁰ Enkel wanneer er overtuigend bewijs is van het tegendeel kan een overheid (preventief) ingrijpen.

²⁵ Artikel 20(2) IVBPR.

Zie ook de analyse van Unia van rechtspraak over strafbare racistische haatspraak op sociale media.

Beschikbaar op:

<https://www.unia.be/nl/analyse-van-rechtspraak/strafbare-racistische-haatspraak-op-sociale-media-december-2024?lang=en>

Meer info over het verschil tussen haatspraak, haatmisdrijf en discriminatie is beschikbaar op:

<https://www.unia.be/nl/verschil-tussen-haatspraak-haatmisdrijf-en-discriminatie/haatspraak>

<https://www.unia.be/nl/discriminatie-begrijpen>

²⁶ *Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging*, 2012, A/HRC/20/27, para. 25, UN.

²⁷ Het EHRM stelt dat een demonstratie niet meer vreedzaam is wanneer de organisatie en deelnemers gewelddadige intenties hebben, oproepen tot geweld, of op andere wijze de fundamentele van een democratische rechtsstaat onderuit halen.

EHRM 15 oktober 2015, *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*, nr. 37553/05, paras. 92-94.

Zie ook OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, *Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering*, tweede editie, 25 oktober 2010, para. 25.

²⁸ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, *Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering*, tweede editie, 25 oktober 2010, paras. 27 en 51.

²⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, *Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21)*, CCPR/C/GC/37, para 15.

³⁰ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, *Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering*, derde editie, 15 juli 2020, para. 76.

Tijdens protest zou er sprake moeten zijn van een feitelijk en veralgemeend gebruik van geweld, dan wel het oproepen tot haat, dat aanzet tot geweld, vijandigheid of discriminatie, door de deelnemers.³¹

Wanneer een minderheid geweld gebruikt – ook als ze zich later bij het protest voegen³² – moeten de autoriteiten betrach- ten dat het vreedzame deel van het protest kan blijven doorgaan. De gewelddadige acties van enkelen mogen dus niet gebruikt worden om de uitoefening van het recht op protest van anderen te beperken of te verhinderen.³³ Het recht op protest is namelijk een individueel recht dat niet vervalt door het gewelddadig gedrag van anderen.

Zoals benadrukt door het EHRM betekenen niet-vreedzame gedragingen van een enkeling of deel van de demonstranten niet dat het protest als geheel niet meer vreedzaam is.³⁴ Zelfs wanneer er een reëel risico bestaat dat de demonstratie uitmondt in wanordelijkheden.³⁵

De reikwijdte van het recht op vergadering

Vrijheid van vergadering is geen onbegrensd recht. De internationaalrechtelijke bepalingen beschermen zoals gezegd het recht op vreedzame vergadering.

Een protest is daarenboven geen vrijbrief voor het breken van de wet: demonstranten moeten zich in principe aan de wet houden. Maar dat een protest naar nationaal recht onwettig zou zijn, betekent niet dat deze niet vreedzaam, laat staan gewelddadig is. Een protest kan tegelijk vreedzaam zijn en de wet overtreden (zie hoofdstuk 8).³⁶ Zo kan een grote protestmars de verkeersregels overtreden, kan er ook sprake zijn van overlast en zelfs van enige schade veroorzaakt door demonstranten. Dat betekent niet dat een protest niet langer vreedzaam is noch dat het de bescherming van het recht op vreedzame vergadering zou verliezen.³⁷

Want ook vreedzame demonstraties die wettelijke of administratieve procedures en formaliteiten niet respecteren, vallen onder de bescherming van het internationaal recht en moeten getolereerd worden. Ook gedragingen die de activiteiten van derden tijdelijk belemmeren, bijvoorbeeld door het verkeer tijdelijk te blokkeren, moeten volgens internationale richtsnoeren worden gedoogd.³⁸

³¹ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerech- telijke, standrechtelijke en willekeurige executies, [Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 18.

³² EHRM 12 juni 2014, [Primov e.a. t. Rusland](#), nr. 17391/06, para. 155.

³³ EHRM 8 oktober 2009, [Gsell v. Switzerland](#), nr. 12675/05, para. 60.

Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 28 november 2018, [Women Victims of Sexual Torture in Atenco t. Mexico](#), para. 175.

³⁴ Zie bijvoorbeeld:

EHRM 15 oktober 2015, [Kudrevičius e.a. t. Litouwen](#), nr. 37553/05, para. 94.

EHRM 12 juni 2014, [Primov e.a. t. Rusland](#), nr. 17391/06, para. 155.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, Guidelines, 2020, par. 50, VN-Rapporteurs, Joint report, 2016, para. 20, VN-Mensenrechtencomité, 2020, para. 17.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, paras. 17, 50 en 20, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

³⁵ EHRM 1 december 2011, [Schwabe en M.G. t. Duitsland](#), nrs. 8080/08 en 8577/08, para. 103, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107703>

³⁶ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 48, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

³⁷ EHRM 15 mei 2014, [Taranenko t. Rusland](#), nr. 19554/05, paras. 91-93, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-142969>

³⁸ [Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2012, A/HRC/20/27, para. 25, UN Doc. A/HRC/20/27, (2012), para. 41.

Of een protest vreedzaam is, hangt steeds af van de specifieke omstandigheden. Het is daarom niet eenvoudig om bij voorbaat van bepaalde protestacties te stellen dat zij niet door het demonstratierecht zullen worden beschermd. Zoals eerder aangehaald moet de overheid net daarom uitgaan van het weerlegbaar vermoeden van vreedzaamheid.

Dat een bijeenkomst niet of niet langer onder de bescherming van het recht op vreedzame vergadering zou vallen, betekent bovendien niet dat alle bescherming wegvalt. Zelfs wanneer een bijeenkomst gewelddadig of anderszins misdadig is en er aldus geen sprake meer zou zijn van een 'vreedzame vergadering', blijven mensenrechten – zoals bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces, het recht om niet te worden onderworpen aan discriminatie of aan foltering of andere mishandeling – uiteraard nog steeds van toepassing.³⁹

Beperken moet de uitzondering zijn

Protesteren is een recht en geen gunst. Zoals voormalig VN-rapporteur Maina Kiai het stelt: "Vrijheid moet de regel zijn, beperkingen de uitzondering".⁴⁰

Het Mensenrechtencomité onderstreept dat elke beperking op de vrijheid van vreedzame vergadering alleen mag worden opgelegd voor doeleinden die expliciet zijn toegestaan door het internationaal recht. Beperkingen mogen enkel om de nationale of de openbare veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. De beperking moet voldoen aan strenge criteria van noodzakelijkheid en evenredigheid voor dat specifieke doel. Bovendien mag er geen minder ingrijpende beperking kunnen volstaan om het doel te bereiken, en mag het recht zelf niet in gevaar gebracht worden.⁴¹

Het Comité verduidelijkt dat staten op een "specifieke en geïndividualiseerde manier de precieze aard van de bedreiging en de noodzaak en evenredigheid van de specifieke actie die wordt ondernomen moeten aantonen, in het bijzonder door een direct en onmiddellijk verband tussen de uiting en de bedreiging vast te stellen".⁴² Bovendien heeft het EHRM geoordeeld dat een dergelijke beoordeling moet worden ondersteund door bewijs en niet speculatief mag zijn.⁴³

Toegepast op protesten wil dat dus zeggen dat overheden het recht om te protesteren alleen kunnen inperken wanneer dat strikt noodzakelijk is voor een legitiem doel en dat moeten doen op de minst ingrijpende manier. Overheden moeten voor een maatregel kiezen waarbij het recht op protest zo goed mogelijk gewaarborgd blijft. Bovendien moeten de inperkingen goed gemotiveerd zijn. Het moet duidelijk zijn waarom de overheid een inperking nodig acht, zodat deze eventueel getoetst kan worden aan de driedelige test.

Overheden kunnen het recht om te protesteren alleen inperken wanneer dat strikt noodzakelijk is voor een legitiem doel en moeten dat doen op de minst ingrijpende manier.

³⁹ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies: [Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 9.

Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 28 november 2018, [Women Victims of Sexual Torture in Atenco t. Mexico](#), para. 175.

⁴⁰ VN-Rapporteur, Rapport, 2012, para. 16.

⁴¹ VN-Mensenrechtencomité 15 juli 2015, [Bakur t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/114/D/1902/2009, para. 7.8.

VN-Mensenrechtencomité 15 juli 2015, [Pugach t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/114/D/1984/2010, para. 7.7.

VN-Mensenrechtencomité, 2011, [Algemeen Commentaar 34, Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting](#), CCPR/C/GC/34, paras. 21-22.

⁴² VN-Mensenrechtencomité, 2011, [Algemeen Commentaar 34, Artikel 19: Vrijheid van mening en meningsuiting](#), CCPR/C/GC/34, para. 35.

⁴³ EHRM 21 oktober 2010, [Alekseyev t. Rusland](#), nrs. 4916/07, 25924/08 en 14599/09, para. 86.

Driedledige test

Beperkingen op het recht op protest zijn alleen toelaatbaar als ze bij wet zijn voorzien (1), noodzakelijk zijn om bepaalde, beperkte publieke belangen te beschermen (2), en in verhouding staan tot dat doel (3).⁴⁴ Deze elementen van **wettigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit** maken samen de “driedledige test” uit waaraan beperkingen kunnen worden getoetst.

Staten moeten zich steeds aan dit kader houden om beperkingen van dit recht te rechtvaardigen en daarom moeten beperkingen strikt worden geïnterpreteerd, zodat de rechten “praktisch en effectief” zijn en niet “theoretisch of denkbeeldig”.⁴⁵ Alle opgelegde beperkingen die niet aan alle elementen van deze test voldoen, vormen een schending van het recht op protest.

⁴⁴ Artikel 21 van het IVBPR; artikel 15 van het Amerikaans Verdrag voor de Mensenrechten; artikel 11, lid 2, van het EVRM; artikel 11 van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en Volkeren.

⁴⁵ Inter-Amerikaanse Commissie, Verslag over de situatie van mensenrechtenverdedigers in Amerika (2006), para. 60. EHRM 20 februari 2003, [Djavit An t. Turkije](#), nr.20652/92, para. 56.

Advies van de Commissie van Venetië over de wet tot wijziging en aanvulling van de wet inzake het houden van bijeenkomsten, vergaderingen, betogingen en demonstraties in Armenië, 2005, para. 30.

3. Nationaal

geldende regels

België heeft de belangrijkste internationale en regionale mensenrechteninstrumenten ter bescherming van het recht op protest geratificeerd.⁴⁶ Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie werken internationale verdragen, zoals het EVRM, rechtstreeks door in de Belgische rechtsorde. Ze hebben bovendien voorrang op nationale wetten.⁴⁷ Daarnaast is aangenomen dat de Belgische rechter regelgeving rechtstreeks aan bepalingen van verdragen zoals het EVRM kan toetsen.⁴⁸ In dit hoofdstuk bekijken we (grond)wettelijke bepalingen die belangrijk zijn voor de bescherming van het recht op protest, zowel in positieve als negatieve zin.

Grondwet

De Belgische Grondwet erkent expliciet het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame vergadering.

Artikel 19 van de Belgische Grondwet: “De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

Artikel 26 van de Belgische Grondwet: “De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen. Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.”⁴⁹

Artikel 26 maakt een onderscheid tussen vergaderingen die plaatsvinden “in open lucht” en degenen die “niet in open lucht” plaatsvinden. Hieruit moeten we meenemen dat voor de Grondwetgever preventieve maatregelen ten aanzien van

⁴⁶ Tot de belangrijkste instrumenten behoren het IVBPR ; het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; het Internationaal Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling (CAT); het Verdrag inzake de rechten van het kind (CRC); Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW), Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD), EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Een compleet overzicht van de status van ratificatie van alle relevante internationale mensenrechtenverdragen, voor alle landen is beschikbaar op <https://indicators.ohchr.org/>

⁴⁷ In het zogenaamde Smeerkaasarrest van 27 mei 1971 bepaalde het Hof van Cassatie dat een internationaal verdrag (zoals het EVRM) rechtstreeks doorwerkt in de Belgische rechtsorde en zelfs voorrang heeft op Belgische wetten. Arr. Cass. 1971, 959; JT 1971, 460, concl. O.M.; Pas. 1971, I, 886, concl. O.M., noot -; Ing.-Cons. 1971, 149, noot -; RW 1971-72, 424, noot -; <https://juportal.be> (8 oktober 2001).

⁴⁸ Engberts, Bart - de Groot, Henk., België en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, Jura Falconis, jg. 20 nr.3, pg. 252. Beschikbaar op: <https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/20n3/engberts.pdf>

⁴⁹ De Grondwet is beschikbaar op: https://www.senate.be/doc/const_nl.html

Aanvullend verwijzen we naar de artikelen 133, eerste lid en 135, § 2, eerste en tweede lid ,2°,3° en 7° van de [Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988](#), BS 3 september 1988 en artikel 141ter van het [Strafwetboek](#).

bijeenkomsten in besloten plaatsen in beginsel verboden zijn.⁵⁰ De grondwettelijke bescherming gaat niet even ver voor vergaderingen in open lucht, zoals bijvoorbeeld protesten of marsen op de openbare weg. Volgens de Grondwetgever zijn preventieve maatregelen voor bijeenkomsten in open lucht dus niet a priori uitgesloten.

In principe zou deze minder verregaande grondwettelijke bescherming van het recht om vreedzaam te vergaderen 'in open lucht' geen effect mogen hebben op de burger die immers de bescherming geniet van het internationale recht over mensenrechten zoals die aan bod kwam in de vorige hoofdstukken. Echter, gezien ook de afwezigheid van een algemeen wettelijk kader over protesten, is het in de praktijk zo dat steden en gemeenten de beperktere grondwettelijke bescherming voor bijeenkomsten "in open lucht" lijken te gebruiken om voorwaarden op te leggen die veel verder gaan dan wat noodzakelijk en proportioneel is, en vloeken met het principe dat de vrijheid van vergadering, vereniging en vrijheid van meningsuiting zoveel als mogelijk zonder overheidsinmenging moet kunnen worden genoten. In hoofdstukken 4 en 5 gaan we dieper in op dit probleem.

Bescherming tegen discriminatie

Staten moeten effectieve bescherming bieden, zowel in wetgeving als in de praktijk, tegen (directe of indirecte) discriminatie. Hierbij moet er rekening worden gehouden met de onderliggende oorzaken van discriminatie en alle schadelijke stereotypen en nadelige normen, waarden en praktijken die een negatieve invloed hebben op het vermogen van mensen om hun recht op protest uit te oefenen.

Mensen die protesten organiseren of eraan deelnemen, kunnen discriminatie ervaren op verschillende manieren. Iemand kan te maken krijgen met discriminatie op basis van één enkele grond, of met discriminatie op basis van meerdere gronden. Soms versterken gronden elkaar en levert hun intersectionaliteit een aparte vorm van nadelen op.⁵¹

Daardoor kan het voor sommige groepen veel moeilijker zijn om deel te nemen aan protesten. Vrouwen, kinderen, mensen met een handicap, LGBTI+ mensen en mensen die aan racisme worden onderworpen kunnen worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen voor deelname aan protesten.

Aanvullend op verschillende grondwettelijke bepalingen (o.m. artikel 10 en 11 GW) zijn de Antiracismewet⁵², de Antidiscriminatiewet⁵³ en de Genderwet⁵⁴ van groot belang voor de bescherming tegen discriminatie. Samen met de regionale decreten en ordonnanties vormen ze de antidiscriminatiewetgeving.⁵⁵

⁵⁰ "Uit deze grondwetsbepaling volgt alvast dat bijeenkomsten in besloten plaatsen aan een ander regime worden onderworpen dan bijeenkomsten in open lucht: voor de eerste soort bijeenkomsten zijn preventieve maatregelen, zoals een voorafgaand verlof, niet mogelijk, terwijl voor bijeenkomsten in open lucht dergelijke preventieve maatregelen in beginsel wel mogelijk zijn. Uit [artikel 26, eerste lid, van de Grondwet](#) kan wel worden afgeleid dat preventieve maatregelen enkel verboden zijn ten aanzien van bijeenkomsten in besloten plaatsen die (a) vreedzaam zijn en die bijgevolg de openbare rust en veiligheid niet in het gedrang brengen, die (b) ongewapend verlopen en waarbij (c) de deelnemers zich gedragen naar de wetten die de uitoefening van het recht van vergadering kunnen regelen." Adv. RvS 52.523/AV van 8 januari 2013 over een wetsvoorstel tot wijziging van de racismewetgeving wat het verbod van bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen betreft' (Parl.St. Kamer 2011-12, nr. 2160/2).

⁵¹ 'Intersectionaliteit' is een manier om te onderzoeken hoe verschillende vormen van discriminatie elkaar kunnen overlappen en op elkaar kunnen inwerken om een unieke en samengestelde ervaring van onderdrukking voor een individu te creëren. Het onderzoekt hoe de discriminatie die een individu ervaart omdat hij tot een bepaalde sociale identiteitsgroep behoort die onderdrukt wordt omwille van zijn geslacht, seksuele geaardheid, zogenaamd 'ras', klasse, kaste, handicap, immigratiestatus, religie, etniciteit, inheemse identiteit of om het even welke andere verboden reden, iemands ervaring van onderdrukking anders maakt dan die van iemand anders.

⁵² [Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.](#)

⁵³ [Wet 10 mei 2007 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie.](#)

⁵⁴ [Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.](#)

⁵⁵ Meer informatie over discriminatie is beschikbaar op: <https://www.unia.be/nl/discriminatie-begrijpen>, <https://www.unia.be/nl/discriminatie-in-de-wet>

Strafrechtelijke bepalingen

Zoals in het vorig hoofdstuk gezegd, is een protest geen vrijbrief voor het breken van de wet: demonstranten moeten zich in principe aan de wet houden. Dat geldt natuurlijk ook voor het strafrecht. Daartegenover staat dat de rechtsbescherming in het strafrecht evenzeer moet worden gegarandeerd. En die bescherming houdt onder meer in dat strafrechtelijke bepalingen moeten voldoen aan de internationale standaarden.

Strafbepalingen die een onnodige, onvoldoende precieze of al te brede inperking inhouden van mensenrechten, dreigen arbitraire toepassing en misbruik in de hand te werken. Hieronder behandelen we een aantal recente evoluties die een impact op het recht op protest hebben.

Kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag

In het nieuwe Strafwetboek⁵⁶ dat in 2026 in werking zal treden, werd “kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag”⁵⁷ als misdrijf opgenomen. Verschillende ngo’s, maatschappelijke organisaties, vakbonden en het FIRM hebben kritiek geuit op dergelijke maatregelen omdat ze het recht op vreedzame vergadering onrechtmatig dreigen in te perken en legitieme vormen van protest strafbaar dreigen te stellen.⁵⁸

De noodzakelijkheid van deze strafbepaling is onvoldoende aangetoond. Er bestaan al een aantal bepalingen om het aanzetten tot bepaalde onwettige gedragingen strafbaar te stellen, zoals aanzetten tot haat of geweld.

De vage formulering geeft ook aanleiding tot ernstige vrees dat deze overtreding zou kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld vreedzame daden van burgerlijke ongehoorzaamheid of oproepen daartoe te vervolgen en te bestraffen. Het zou dus vreedzaam protest kunnen criminaliseren en een chilling effect hebben op vreedzame demonstranten en afwijkende meningen.

⁵⁶ Meer info is beschikbaar op: <https://www.teamjustitie.be/2024/02/22/na-150-jaar-is-er-een-nieuw-strafwetboek/>
https://justitie.belgium.be/nl/themas/veiligheid_en_criminaliteit/hervorming_strafwetboek

⁵⁷ [Artikel 547 van het nieuw Strafwetboek](#) luidt als volgt: “Kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag is het met kwaad opzet en in het openbaar aantasten van de bindende kracht van de wet of van de rechten of het gezag van de grondwettelijke instellingen en dit door het rechtstreeks aanzetten om een wet niet na te komen waardoor er een ernstige en reële bedreiging van de nationale veiligheid, de openbare volksgezondheid of de goede zeden is. Dit misdrijf wordt bestraft met een straf van niveau 1 wanneer zij betrekking heeft op een niet-strafrechtelijke wet, of een strafrechtelijke wet en een misdrijf strafbaar met een straf van niveau 2 of meer. Dit misdrijf wordt bestraft met een straf van niveau 2 wanneer zij betrekking heeft op een strafrechtelijke wet en een misdrijf strafbaar met een straf van niveau 5 of meer.”

⁵⁸ [Advies n° 12/2023 van 5 oktober 2023 van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens \(FIRM\)](#). Amnesty International, 2024, [Réforme du code pénal : Action « Protect the protest » au Parlement fédéral](#). Amnesty International, 2024, [Kwaadwillige aantasting van het gezag van de staat' wordt strafbaar. Middenveld roept Parlement op om deze bedreiging voor het recht op protest niet goed te keuren](#). Amnesty International, 2024, [‘Recht op protest’ coalitie stapt naar het Grondwettelijk Hof om de strafbaarstelling van kwaadwillige aantasting te laten vernietigen](#).

Als waarschuwend voorbeeld kan worden verwezen naar het proces tegen twaalf Catalaanse leiders na het onafhankelijkheidsreferendum van oktober 2017. Amnesty International uitte zorgen over de vage definitie van het misdrijf “opruiing” in de Spaanse wet en de manier waarop het Spaanse Hooggerechtshof de wet interpreteerde. Hoewel ‘opruiing’ sinds 2023 is geschrapt uit het Spaanse strafrecht⁵⁹, stelde de eerdere definitie autoriteiten in staat om geweldloos protest strafbaar te stellen, wat leidde tot veroordelingen van onder meer Jordi Sànchez en Jordi Cuixart.⁶⁰

Volgens Amnesty vertoont dit misdrijf sterke gelijkenissen met de Belgische bepaling “kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag”.⁶¹ Beide zijn vaag geformuleerd en kunnen worden ingezet om afwijkende meningen te onderdrukken. Andere voorbeelden waarbij vaag geformuleerde ‘opruiings’-misdrijven zijn gebruikt om afwijkende meningen de mond te snoeren deden zich voor in Thailand⁶², Fiji⁶³, India⁶⁴, Maleisië⁶⁵ en Hongkong⁶⁶, waar ze werden ingezet tegen journalisten, advocaten en activisten.

De EU-richtsnoeren over vrije meningsuiting noemen zulke wetten expliciet als voorbeelden van juridische beperkingen die het recht op vrijheid van meningsuiting kunnen ondermijnen.⁶⁷

Verkeersbelemmering

‘Verkeersbelemmering’ – artikel 406 van het huidige strafwetboek (1876)⁶⁸ – gaat over het ‘kwaadwillig belemmeren’ van ‘het verkeer op de spoorweg, de weg, de binnenwateren of op zee’. De toepassing van deze strafbaarstelling kan problematisch zijn en met name aanleiding geven tot “disproportionele beperkingen van het demonstratierecht en het recht op collectieve actie”.⁶⁹ Ook vakbonden zijn erg kritisch voor deze strafbaarstelling.⁷⁰

⁵⁹ Spaanse Organieke Strafwetboek is beschikbaar op:

[Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal \(juridicas.com\)](#).

Politico, 2022, [Spain's Senate backs penal code reform which helps Catalan leaders](#),

[Here's the text: the proposed reform to Spain's Penal Code on sedition and public order offences \(elnacional.cat\)](#).

The Guardian, 2022, [Spain to overhaul sedition law used to jail Catalan independence leaders](#), [Spain to overhaul sedition law used to jail Catalan independence leaders | Spain | The Guardian](#).

⁶⁰ Amnesty International, 2019, [Spain: Analysis of the Supreme Court's Ruling in the Case of Catalan Leaders](#).

⁶¹ Vrije vertaling van de Spaanse bepaling: “Degenen die zich schuldig maken aan opruiing zijn degenen die, (...) publiekelijk en op tumultueuze wijze in opstand komen om met geweld of buiten de wettelijke kanalen om, de toepassing van de wet of de rechtmatige uitoefening door een autoriteit, officiële instantie of overheidsfunctionaris van hun taken of de uitvoering van hun overeenkomsten, of de uitvoering van administratieve of gerechtelijke besluiten te belemmeren.”

⁶² Amnesty International, 2017, [Thailand: Drop sedition charges against prominent journalist for Facebook posts](#).

⁶³ Amnesty International, 2017, [Fiji: Drop politically-motivated sedition charges against The Fiji Times](#).

⁶⁴ Amnesty International; 2018, [India: Indigenous peoples advocate arrested for “sedition”](#).

⁶⁵ Amnesty International, 2018, [Malaysia: Acquittal of Zunar and others must lead to repeal of draconian sedition law](#).

⁶⁶ Amnesty International, 2022, [Hong Kong: ‘Sedition’ arrests after clapping in court a new low for human rights](#).

⁶⁷ De EU-richtsnoeren over de vrijheid van meningsuiting online en offline zijn beschikbaar op:

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/09_hr_guidelines_expression_en.pdf.

⁶⁸ [Artikel 406 Strafwetboek](#)

⁶⁹ [Advies n° 1/2023 van 9 januari 2023 van het FIRM](#), pg. 8.

⁷⁰ Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV), 2025, [EHRM bevestigt veroordeling vakbondsleden in zaak Viaduct van Cheratte](#).

Liga voor Mensenrechten, 2022, [Het Belgische stakingsrecht onder vuur](#).

EHRM 16 januari 2025, [Bodson e.a.t. België](#), nr. 35834/22.

ETUC Human Rights, Legal and Strategic Litigation Network (ETUCLEX), 2025, [Attack on trade union freedom and the right to strike in Belgium](#).

Het nieuwe Strafwetboek dat in 2026 in werking zal treden, voorziet een herformulering van de strafbepaling voor het misdrijf 'verkeersbelemmering' als "elke gedraging die het verkeer op de weg, de spoorweg, de binnenwateren of op zee belemmert, aangenomen met het oogmerk om te schaden".⁷¹ Het FIRM maakte over de precieze formulering een advies over dat deels werd gevolgd. De door het FIRM aanbevolen mensenrechtenclausule werd bij dit misdrijf⁷² echter niet opgenomen.⁷³

Bij de toepassing van de nieuwe versie van de strafbaarstelling blijft daarom bijzonder waakzaamheid geboden om te voorkomen dat het aanleiding zou geven tot disproportionele beperkingen van het recht op protest.

Verheerlijking van terrorisme

Het nieuwe Strafwetboek bevat ook een nieuw misdrijf dat "verheerlijking van terrorisme" bestraft (artikel 376).⁷⁴ Het FIRM⁷⁵ waarschuwde terecht dat de formulering van dit misdrijf onduidelijk is en dat het een onnodige en onevenredige beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt. Uitlatingen zoals aanzetten tot terrorisme of tot discriminerend geweld zijn immers al strafbaar. Er bestaat ook onduidelijkheid over welke uitlatingen onder het verbod zouden vallen.

Amnesty Internationals onderzoek toont hoe vage meningsdelicten over "terrorisme" leiden tot ongeoorloofde inperking van het recht op de vrijheid van meningsuiting en tot vervolging van expressie, inclusief in het kader van protesten.⁷⁶

Voorstellen over een gerechtelijk betogingsverbod

In juli 2023 keurde de Kamercommissie Justitie een wetsontwerp tot invoering van een gerechtelijk betogingsverbod goed.⁷⁷ Vakbonden, mensenrechten-, milieu- en andere middenveldorganisaties verzamelden zich in oktober 2023 in Brussel om te betogen tegen dit wetsontwerp. Volgens verschillende mediakanalen⁷⁸ uitten ruim 7000 mensen samen hun bezorgdheden omdat dit wetsontwerp het recht op protest kon schaden.

Het ontwerp voorzag de mogelijkheid voor hoven en rechtbanken om bij een veroordeling voor een bepaalde reeks misdrijven, als aanvullende straf, een gerechtelijk verbod op te leggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten. De noodzakelijkheid van de maatregel werd onvoldoende aangetoond. Daarnaast waren er ernstige twijfels over de effectiviteit van de maatregel om mensen te weren van vreedzame demonstraties die herhaaldelijk crimineel gedrag stellen in het kader van dergelijke bijeenkomsten. Handhaving van het gerechtelijk verbod zou ook grote, onopgehelderde uitdagingen stellen die allicht een impact zouden hebben op het recht op protest van anderen en op het recht op privacy.

⁷¹ [Artikelen 317 t/m 321 van het nieuw Strafwetboek.](#)

⁷² [Advies n° 1/2023 van 9 januari 2023 van het FIRM.](#)

⁷³ [Wetsontwerp van 24 juli 2023 tot invoering van Boek II van het Strafwetboek](#), pg. 263.

⁷⁴ [Wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek](#) (nieuw Strafwetboek).

⁷⁵ [Advies n° 12/2023 van 5 oktober 2023 van het FIRM.](#)

⁷⁶ Amnesty International, 2017, [Europe: Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe.](#)

Amnesty International, 2021, [Belgium/Spain: Protect Valtònc's freedom of expression.](#)

⁷⁷ [Wetsontwerp van 18 juli 2023 om Justitie menselijker, sneller en straffer te maken III.](#)

⁷⁸ Nieuws van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT NWS), 2023, [Actie van 7.000 betogers in Brussel afgerond: "Gerechtelijk betogingsverbod bedreigt ons recht op demonstreren".](#)

De Morgen, 2023, [Vakbonden protesteren tegen wet op betogingsverbod, vooral hinder bij De Lijn en MIVB.](#)

De Standaard, 2023, [Waarom wordt er actie gevoerd? En waar kan u hinder verwachten?](#)

Brussels Times, 2023, [National protest: Heavy public transport disruptions expected on Thursday.](#)

Zowel de adviezen van de Raad van State⁷⁹ als verschillende andere bijdragen oordeelden dat de amendementen geen verbetering inhielden, maar bepaalde wijzigingen zelfs discriminerend en irrelevant waren en bijkomende vragen opwierpen.⁸⁰

Het wetsontwerp was in december 2023 van tafel⁸¹, maar in januari 2025 werd het invoeren van een gerechtelijk betogingsverbod opnieuw opgenomen in het federale regeerakkoord.⁸² Het gerechtelijk betogingsverbod zoals dat in 2023 voorlag, zou een onverantwoorde en onnodige inperking op het recht op de vrijheid van meningsuiting en op het recht op protest vormen. Dat zijn allebei zaken die de regering nochtans aanhaalt als “fundamentele pijlers”.⁸³

Omzendbrieven

Naast de (grond)wet en de regelgeving in lokale politiewetten (zie verder), zijn bepaalde ministeriële omzendbrieven vermeldenswaardig in het kader van het recht op protest. Een ministeriële omzendbrief geeft richtlijnen over de toepassing of interpretatie van wetgeving aan organen en instellingen waarover de minister het hiërarchisch gezag of het administratief toezicht uitoefent.⁸⁴

Een belangrijk voorbeeld in de context van het recht op protest is de omzendbrief betreffende het “genegotieerd beheer van de publieke ruimte”.⁸⁵ Deze omzendbrief heeft betrekking op de algemene bestuurlijke politie en werkt een referentiekader uit “voor het genegotieerd beheer van gebeurtenissen en/of volksoplopen”. De aanvullende omzendbrief betreffende de “operationalisering van het referentiekader over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte naar aanleiding van de gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen”⁸⁶, geeft extra uitleg en instructies bij de praktische toepassing van wetgeving rond het beheer van bijvoorbeeld “gebeurtenissen en evenementen die de openbare orde aanbelangen”⁸⁷ – waaronder ook “bijeenkomsten in open lucht”⁸⁸.

⁷⁹ [Advies van de Raad van State van 24 februari 2023](#), nr. 72.862/1-2-3-4, pgs. 12 – 13.

[Advies van de Raad van State, 6 oktober 2023, nr. 74.249/1.](#)

⁸⁰ [Advies nr. 04/2023 van 20 februari 2023 van het FIRM](#),

Meer info is beschikbaar op: <https://institutfederaleldroitshumains.be/nl/publicaties/gerechtelijk-betogingsverbod>

[Advies van 17 februari 2023 van de Hoge Raad voor de Justitie \(HRJ\)](#)

Hannah Ghulam Farag, [Het betogingsverbod: de staat als ‘beschermer’ van vreedzaam protest?](#), 29 maart 2023, Het Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR).

Michaël Merrigan en Laurens Lavrysen, [Het gerechtelijk en het preventief administratief betogingsverbod](#), 18 oktober 2023, TvMR.

⁸¹ VRT NWS, 2023, [Omstreden betogingsverbod afgevoerd door de regering](#).

⁸² Meer info over het regeer akkoord van 31 januari 2025 is beschikbaar op: https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleid/regeerakkoord

https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Regeerakkoord-Bart_De_Wever_nl.pdf

<https://www.tijd.be/content/dam/tijd/redactie/multimedia/RegeerAkkoord-NL-DEF%2020250201%201545.pdf>

(zie in het bijzonder pgs. 24, 133 en 134)

⁸³ Zie in het bijzonder pagina 24 van [het regeerakkoord van 31 januari 2025](#), <https://www.tijd.be/content/dam/tijd/redactie/multimedia/RegeerAkkoord-NL-DEF%2020250201%201545.pdf>

⁸⁴ Meer info is beschikbaar op:

<https://rechtenkrant.be/wat-is-eeen-ministeriele-omzendbrief/>

⁸⁵ [Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen](#),

⁸⁶ [Ibid.](#)

⁸⁷ [Ibid.](#)

⁸⁸ [Ibid.](#)

In 2022 stuurde de minister van Binnenlandse Zaken een omzendbrief naar de gemeenten omtrent het individueel en preventief betogingsverbod.⁸⁹ Volgens deze omzendbrief⁹⁰ kunnen burgemeesters⁹¹ onder bepaalde voorwaarden personen verbieden om deel te nemen aan een protest als er een vermoeden bestaat dat de persoon in kwestie de orde dreigt te verstoren.

Het FIRM⁹² en academici⁹³ benadrukten dat een omzendbrief onvoldoende is als wettelijke basis om een mensenrecht in te perken. Een (andere) wettelijke basis zou nodig zijn voor dergelijke inperkingen waarbij de wettelijkheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van zo'n maatregel worden aangetoond.

Net als bij het voormelde gerechtelijke betogingsverbod, stelt zich ook de vraag naar de impact op de mensenrechten van andere demonstranten dan de rechtstreeks geviseerde.

⁸⁹ *Ibid.* Meer info is beschikbaar op: <https://www.vvsg.be/Publiek/Veiligheid/Bestuurlijke%20handhaving/omzendbrief%20betoging.pdf>

⁹⁰ Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, Omzendbrief van 25 augustus 2022 betreffende het individueel en preventief betogingsverbod, ter aanvulling van omzendbrief OOP41, BS. 27 oktober 2022.

Zie ook de eerdere bijdrage op Hannah Ghulam Farag, [Het betogingsverbod: de staat als 'beschermer' van vreedzaam protest?](#), 29 maart 2023, TvMR.

Naar aanleiding van de omzendbrief, werd door een oppositiepartij ook een wetsvoorstel ingediend om de Nieuwe Gemeentewet aan te passen: Wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, teneinde in het bijzonder de vrijheid van betogen te waarborgen [Parl.St. Kamer 55-2887/001](#). Het FIRM verstrekke hierop een advies, dat net als de twee overige adviezen vermeld in deze bijdrage ingaat op het mensenrechtelijke kader rond het recht op betogen: [FIRM, Advies nr. 02/2023, 13 januari 2023](#).

⁹¹ Zie ook artikelen 133, eerste lid en 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet Beschikbaar op:

[Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Vlaanderen\)](#), [Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Brussels Hoofdstedelijk Gewest\)](#), [Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Wallonië\)](#).

⁹² [Advies n° 5/2023 van 26 april 2023 van het FIRM](#).

Meer info is beschikbaar op:

Beschikbaar op: https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/advies-over-het-individueel-en-preventief-betogingsverbod#:~:text=Wat%20staat%20in%20de%20omzendbrief,onder%20bepaalde%20voorwaarden%20worden%20opgelegd,https://federaalinstituutmensenrechten.be/sites/default/files/2023-05/FIRM%20-%20IFDH%20Advies%2005-2023%20Betogingsverbod_0.pdf

⁹³ Zie ook de eerdere bijdragen van Hannah Ghulam Farag, [Het betogingsverbod: de staat als 'beschermer' van vreedzaam protest?](#), 29 maart 2023, TvMR.

Michaël Merrigan en Laurens Lavrysen, [Het gerechtelijk en het preventief administratief betogingsverbod](#), 18 oktober 2023, TvMR.



4. (Over)regulering

op lokaal niveau

Een veel voorkomende inperking van het recht op protest in België is dat gemeenten via politiereglementen voorafgaande verplichtingen opleggen. In de door Amnesty International bestudeerde politiereglementen gaat het vaak over wat men een toestemmingsvereiste noemt: de demonstrant wordt geacht (vaak ruim) op voorhand te verzoeken of een protest toegelaten kan worden. Deze praktijken zijn strijdig met mensenrechten.

Andere gemeenten hanteren zogenaamde meldingsprocedures. Deze lijken beter te rijmen met het internationaal recht over mensenrechten, mits voldaan aan een aantal voorwaarden.

Toestemmingsvereiste vs. aanmeldingssysteem

Vreedzaam protest is een fundamenteel recht. De autoriteiten moeten het organiseren van en deelnemen aan protesten behandelen als een recht, niet als privilege of gunst. Dit houdt onder meer in dat het recht “zoveel mogelijk zonder regulering moet worden genoten”. Tezelfdertijd heeft de staat er mogelijk een legitiem belang bij om op de hoogte te zijn van protesten op publiek domein – met name om de positieve verplichting na te leven om protest te faciliteren. Een vrijwillige, laagdrempelige meldingsprocedure is waarschijnlijk de beste manier om dat te bereiken (zie verder).

De autoriteiten moeten het organiseren van en deelnemen aan protesten behandelen als een recht, niet als privilege of gunst.

In de praktijk komt deze best practice amper voor in België. Meer nog, de meerderheid van de door Amnesty International onderzochte steden en gemeenten hanteren toestemmingsvereisten. Zo'n vereisten zijn niet verenigbaar met het recht op vreedzaam protest.⁹⁴ Verschillende mensenrechtenmechanismen, waaronder het Mensenrechtencomité, hebben bevestigd dat “het moeten aanvragen van toestemming van de autoriteiten het idee ondermijnt dat vreedzame samenkomst een mensenrecht is”.⁹⁵

⁹⁴ De speciale rapporteur van de VN voor het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en haar speciale rapporteur voor vrijheid van meningsuiting, de speciale rapporteur voor mensenrechtenverdedigers en contactpersoon voor represailles in Afrika van de Afrikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en Volkeren, en het BDIMR publiceerden op 9 december 2020 een [Gezamenlijke verklaring over het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en democratisch bestuur](#).

VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 70-73.

⁹⁵ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 70.

[Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2012, A/HRC/20/27, para. 28.

Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, 2013, para. 32.

[Verslag van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN over “Effectieve maatregelen en beste praktijken om de bevordering en bescherming van de mensenrechten in het kader van vreedzame protesten te waarborgen”](#), 2013, A/HRC/22/28, para. 32.

Verscheidende verantwoordelijken van de lokale politie en burgemeesters vertelden Amnesty dat hun de jure toestemmingsprocedures in de praktijk doorgaans wordt gehanteerd als een systeem van kennisgeving. Maar zelfs bij een beperkte handhaving van zo'n regels blijft willekeur om de hoek loeren en ook als loutere formaliteit ondermijnt het de vrijheid om te protesteren door het aan een principiële toestemming te onderwerpen.

Ook procedurevoorschriften zoals een verplichting om een bijeenkomst bij de autoriteiten te melden, perken het recht om vreedzaam bij elkaar te komen in. Ook het gebruik van dergelijke voorschriften moet altijd gerechtvaardigd worden binnen het kader van artikel 21 van het IVBPR.⁹⁶ De staat moet dus duidelijk aantonen dat een meldingsvereiste de minst ingrijpende maatregel is om een legitiem doel te bereiken met betrekking tot de specifieke vormen van vergadering die eraan onderworpen zijn.⁹⁷ Een verplichte kennisgeving kan enkel als een dergelijke inmenging noodzakelijk is om een bijeenkomst te faciliteren of om de rechten van degenen die erdoor getroffen worden te beschermen.⁹⁸ Het Mensenrechtencomité specificeert ook dat er geen meldingsvereiste mag worden opgelegd of gehandhaafd voor spontane bijeenkomsten waarbij niet genoeg tijd is om deze aan de autoriteiten te melden.⁹⁹

Het uitgangspunt voor de beoordeling of regelgeving met betrekking tot vreedzame vergadering verenigbaar is met de mensenrechten is de negatieve verplichting van de staat om niet in te grijpen in dit recht. Bijeenkomsten moeten dus met zo weinig mogelijk regulering kunnen plaatsvinden, en bijeenkomsten waar er van de staat geen faciliterende activiteiten gevegd worden (bijvoorbeeld kleine demonstraties of protesten zonder hinder) horen niet onderworpen te zijn aan een eis om de autoriteiten vooraf in kennis te stellen.¹⁰⁰

Sancties voor het niet melden of geen toestemming vragen

Bindende voorschriften zoals een toestemmingsvereiste en een meldingsplicht gaan vaak gepaard met de mogelijkheid van sanctionering. Het niet naleven van dergelijke voorafgaande regels is zeker niet voldoende reden om een protest als niet-vreedzaam te beschouwen of om het protest op te laten breken, laat staan om deelnemers of organisatoren te bestraffen (zie ook kaderstuk over GAS-boetes verder).¹⁰¹ De bescherming van het internationaal recht over mensenrechten geldt voor alle vreedzame bijeenkomsten, niet alleen voor bijeenkomsten die conform de politiereglementen of andere regelgeving worden georganiseerd.

Het niet vooraf melden of het niet voldoen aan andere administratieve vereisten, mag geen aanleiding geven tot het opleggen van strafrechtelijke sancties aan organisatoren of deelnemers van een protest. De meldingsplicht mag geen doel op zich worden en handhaving ervan kan enkel in zover die strikt noodzakelijk is en evenredig is om een legitiem doel te bereiken.¹⁰² Niet-naleving van de meldingsplicht ontslaat de autoriteiten niet van hun verplichtingen om de bijeenkomst (ook als

⁹⁶ Artikel 21 IVBPR; VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 70.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 25.

⁹⁷ [Ibid.](#)

⁹⁸ [Ibid.](#)

⁹⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 72.

¹⁰⁰ Speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciale rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke of willekeurige executies, Gezamenlijk verslag over het goede beheer van bijeenkomsten ([A/HRC/31/66](#)), 2016, para. 21: "Er mag geen kennisgeving worden verwacht voor bijeenkomsten die geen voorafgaande voorbereiding door de overheidsinstanties vereisen, zoals bijeenkomsten waar slechts een klein aantal deelnemers wordt verwacht of waarvan de gevolgen voor het publiek naar verwachting minimaal zullen zijn."

¹⁰¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 71.

Zie ook het gezamenlijk verslag van de speciale rapporteurs, 2016, [A/HRC/31/66](#), para. 23.

¹⁰² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 70: "[...] Kennisgevingssystemen [...] zijn toegestaan voor zover dat nodig is om de autoriteiten te helpen bij het faciliteren van het vreedzaam verloop van vreedzame bijeenkomsten en het beschermen van de rechten van anderen [...]."

deze spontaan is) te faciliteren of de deelnemers te beschermen¹⁰³, en de autoriteiten moeten zich inspinnen om ervoor te zorgen dat de bijeenkomst zonder beperkingen kan plaatsvinden.¹⁰⁴

Best practice: laagdrempelig aanmeldingssysteem

Voor de meeste protesten is het goed om de autoriteiten te kunnen informeren. Organisatoren van protesten zullen dat doorgaans graag doen, omdat ze de hulp van de autoriteiten willen inroepen bij het faciliteren van het protest – bijvoorbeeld bij het omleiden van het verkeer of het bieden van bescherming tegen tegendemonstranten. Aangezien het faciliteren van protest deel is van de positieve verplichtingen van de overheid, is het ook legitiem dit te verzoeken.

De procedure om protesten te melden, moet voorzien zijn in de nationale wetgeving en transparant, gratis en gemakkelijk toegankelijk zijn. De eisen aan organisatoren moeten minimaal zijn en in verhouding staan tot de potentiële impact van de bijeenkomst; dat wil zeggen dat ze niet mogen leiden tot belastende of buitensporige verplichtingen voor organisatoren.

Daarnaast, en om ongerechtvaardigde inmenging te voorkomen, moeten staten ernaar streven om het aantal bijeenkomsten waarvoor alleen een vrijwillige meldingsregeling geldt, uit te breiden – en om na te gaan hoe vrijwillige aanmelding kan worden aangemoedigd (waarbij de autoriteiten tegelijkertijd hun verplichtingen nakomen met betrekking tot bijeenkomsten die niet worden aangemeld).

GAS-boetes: boetes voor het uitoefenen van een mensenrecht

De gemeentelijke administratieve sancties of GAS-boetes maken het voor gemeentebesturen mogelijk om administratieve sancties op te leggen voor bepaalde misdrijven en voor bepaalde ongemakken voor de openbare orde die verboden zijn op basis van gemeentelijke reglementen en verordeningen.¹⁰⁵

Net als Labo vzw, de Liga voor Mensenrechten en het FIRM, stelt Amnesty International vast dat GAS-boetes de afgelopen jaren worden gebruikt op een wijze die mensenrechten beknot en die haaks staat op het beschermen en faciliteren van het recht op protest.¹⁰⁶

Zoals in dit deel uiteengezet wordt, wordt protest overgereguleerd op gemeentelijk niveau, onder meer door het opleggen van toestemmingsvereisten of algehele protestverboden op bepaalde plaatsen. Het handhaven van die ongewettigde voorschriften lijkt steeds vaker te gebeuren door middel van GAS-boetes. Dat is ontoelaatbaar. Gemeenten moeten hun politiereglementen in lijn brengen met het internationaal recht en – tot dan – verzekeren dat geen GAS-boetes worden uitgeschreven voor het niet naleven van dergelijke onwettige bepalingen.

In de Algemene Commentaar van het Mensenrechtencomité wordt verder verduidelijkt dat het niet naleven van (mogelijk wel legitieme) administratieve voorschriften – zoals bijvoorbeeld het niet naleven van een laagdrempelige meldingsprocedure – er niet toe mag leiden dat de deelname aan zo'n protest op zich onwettig wordt of als basis mag dienen voor onterechte sancties of arrestaties.

¹⁰³ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 70.

¹⁰⁴ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 128.

¹⁰⁵ [Wet van 24 juni 2023](#) betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Voor verdere informatie over mensenrechtenbezorgdheden en aanbevelingen rond de GAS-wetgeving, zie onder meer [het recente advies](#) van het FIRM n.a.v. een recente wetswijziging.

¹⁰⁶ Zie ook: <https://gasboetes.be/> en <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/advies-over-gemeentelijke-administratieve-sancties>

De Speciale Rapporteur voor vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging verklaarde bovendien dat “[wanneer] er geen correcte kennisgeving heeft plaatsgevonden, organisatoren, gemeenschaps- of politieke leiders niet onderworpen mogen worden aan strafrechtelijke of administratieve sancties die leiden tot boetes of gevangenisstraf”¹⁰⁷.

Tot slot, kan ook hier verwezen worden naar het *chilling effect*: mensen worden mogelijks afgeschrikt om hun recht op protest uit te oefenen uit vrees voor een GAS-boete.

Het FIRM heeft aangeraden om uitdrukkelijk in de wet in te schrijven dat geen enkele van de bepalingen in de wet van 24 juni 2013 afbreuk doet aan noch een belemmering vormt voor de fundamentele rechten en vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, van vereniging, van meningsuiting en van betoging.¹⁰⁸

Praktijk in België: lokale regelgeving

Zoals eerder beschreven, stelt artikel 26, tweede lid van de Grondwet dat “bijeenkomsten in open lucht ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven”.¹⁰⁹ De Grondwetgever laat het dus aan bijvoorbeeld steden en gemeenten om één en ander te reguleren. Lokale overheden gebruiken deze vrijheid vaak, in weerwil van wat een mensenrechtenconforme aanpak zou zijn, om de organisatoren van een protest toelatings- of meldingsvereisten op te leggen.

Het gevolg hiervan is dat er een variatie bestaat in lokale regels en de toepassing ervan. Sommige van deze regels zijn op zich problematisch. Bovendien kan de variatie ervoor zorgen dat het voor activisten onduidelijk, ontoegankelijk en onoverzichtelijk wordt hoe ze hun recht op protest kunnen beleven naargelang de plaats waar ze actie willen voeren.

Hieronder belichten we de regelgeving en, aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden, de aanpak in een aantal Belgische steden en gemeentes.

Antwerpen

In Antwerpen geldt een toestemmingsvereiste voor protestacties. Volgens artikel 102 van de lokale politiewetgeving van Antwerpen is het “verboden om in openlucht en/of op de openbare ruimte, openbare vergaderingen en manifestaties in te richten, zonder schriftelijke en voorafgaande toestemming van de burgemeester”. De toelating moet zo mogelijk drie weken van tevoren worden aangevraagd. Indien dit binnen deze termijn niet lukt, dan toch zo snel mogelijk. Andere evenementen moeten, al naargelang het geval, gemeld worden.¹¹⁰ Amnesty International verkreeg geen antwoord op de vraag hoeveel aanvragen voor bijeenkomsten er werden goedgekeurd en afgekeurd.

¹⁰⁷ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies.

Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten, 2016, [A/HRC/31/66](#), para. 23.

¹⁰⁸ FIRM, [Advies over gemeentelijke administratieve sancties](#), 15 december 2022.

¹⁰⁹ De Belgische [Grondwet](#).

¹¹⁰ Zie onder meer artikelen 102 en 107 van het Politierglement van de stad Antwerpen <https://www.antwerpen.be/assets-proxy/84d4cbc5-b2ff-4390-b742-64008cf05296>

Voorbeelden van hoe dit het recht op protest schaadt:

- In augustus 2021 vond een ‘Critical Mass Bike Ride’ plaats, met de titel ‘Stop de kindermoord’. Deze fietstocht werd georganiseerd om aandacht te vragen voor de verkeerssituatie in Antwerpen.¹¹¹ Twee activisten kregen na het protest een gemeentelijke administratieve sanctie opgelegd. De reden voor de boete: de bepaling in de politiecodex dat kleine publieke evenementen verplicht drie weken op voorhand digitaal moeten worden gemeld aan de burgemeester.¹¹² De politierechtbank oordeelde echter dat het protest geen klein publiek evenement betrof en dat de administratieve geldboete op grond van artikel 107 van het Politiereglement onterecht werd opgelegd.¹¹³
- Op 25 mei 2023 organiseerde de burgerorganisatie “Doe Deurne Dicht” een protest op de Grote Markt in Antwerpen, gelijktijdig met een officiële receptie voor de 100ste verjaardag van luchthaven Deurne. Zo’n 130 deelnemers voerden een ludieke, vreedzame actie uit door papieren vliegtuigjes richting het stadhuis te gooien. Volgens de stad was er geen toelating aangevraagd, en de politie zou hebben aangegeven dat protesteren op de Grote Markt niet mogelijk was.¹¹⁴
- In juni 2023 kreeg een activist een administratieve geldboete toegezonden wegens het ontbreken van een aanvraag voor de bovenvermelde actie. Zijn bezwaar werd afgewezen en ook in beroep werd de activist in oktober 2024 door de politierechtbank in het ongelijk gesteld. De organiserende rol van de activist was volgens de rechtbank aangetoond “door [de actie] aan te kondigen op zijn sociale media, zelf het voortouw te nemen bij het protest en na afloop collega-demonstranten te bedanken op Facebook”.¹¹⁵ De rechtbank vond ook dat artikel 102 van het Politiereglement, zoals toegepast in deze zaak, “niet strijdig is met het recht op vrije meningsuiting en de vrijheid van vergadering/vereniging”. Aangezien niet voldaan werd aan de toestemmingsvereiste kon de stad volgens de rechtbank een administratieve geldboete opleggen.

Amnesty International is bezorgd dat de tekst en de toepassing van de bepalingen uit artikel 102 van de Antwerpse politiecodex, die het organiseren van “openbare vergaderingen en manifestaties” verbieden tenzij toestemming wordt bekomen, in strijd zijn met het internationaal recht over mensenrechten. Zoals hierboven uitgelegd, horen protestacties niet onderworpen te worden aan een toestemmingsvereiste. Bovendien geldt er in Antwerpen een feitelijk verbod om te protesteren op bepaalde locaties, zonder duidelijke wettelijke basis, wat de situatie nog problematischer maakt.

Het niet naleven van deze ongewettigde beperkingen op het recht om vreedzaam te vergaderen, zou geenszins aanleiding mogen geven tot administratieve of andere sancties.

¹¹¹ De Morgen, 2021, [Dodelijk ongeval Antwerpen: kruispunt werd veilig gemaakt, maar stadsbestuur draaide die beslissing terug](#).
Gazet van Antwerpen, 2022, [Boete voor protestfietstocht in Antwerpen na aanrijding waarbij twee zusjes omkwamen: “Dit is machtsmisbruik”](#).
Zie ook de bijdrage van Thomas Goorden in het maandblad Samenleving & Politiek, 2022. Beschikbaar op: <https://www.sampol.be/2022/03/met-de-neus-in-de-grondrechten>

Meer info is ook beschikbaar op: <https://www.sue-advocaten.be/nieuws/recht-op-protest>

¹¹² [Artikel 107 van het politiereglement](#)

¹¹³ Politierechtbank Antwerpen, 14 november 2022.

¹¹⁴ [De Morgen, 2024, Is er nog vrijheid om te betogen? Activist krijgt GAS-boete tijdens protest en stapt naar de rechter](#).

¹¹⁵ Politierechtbank Antwerpen, 7 oktober 2024.

Het Laatste Nieuws, 2024, [Activist Thomas Goorden verliest rechtszaak over GAS-boete: “Geen belemmering voor recht op vreedzaam protest”](#).

Het Nieuwsblad, 2024, [Activist Thomas Goorden vangt bot in rechtbank na GAS-boete: “Recht om vreedzaam te betogen is niet aangetast”](#).

De Wereld Morgen, 2024, [GAS-boete voor protest tegen GAS-boete voor protest: “Wij vragen geen toelating, het is een principekwestie”](#).

Gent

Ook in Gent geldt een toelatingsvereiste. Volgens artikel 1, §1 van de lokale politiewetgeving kan “een openbare bijeenkomst in open lucht (...) slechts plaatsvinden na een voorafgaandelijke toelating van de burgemeester”.¹¹⁶

De gemeente gaf te kennen dat ze, wanneer ze voor een bijeenkomst geen toestemming verlenen, dat altijd schriftelijk motiveren aan de hand van een besluit van de burgemeester. In principe kan de burgemeester voorafgaande toestemming geven of weigeren onder toezicht van de Raad van State. In de praktijk komt het volgens de politiezone van Gent niet tot een herziening of beroep tegen dergelijk besluit. De betrokkenen worden uitgenodigd om in overleg met de lokale autoriteiten tot een standpunt te komen dat door beide partijen gedragen wordt, zodat de demonstratie toch kan doorgaan. Ook lieten ze weten dat er tussen 2020 en 2022 in totaal 1056 aanvragen zijn behandeld en daarvan 0 zijn afgewezen.¹¹⁷

Desondanks zijn er ook hier voorbeelden van problemen met het politiereglement:

- Twee actievoerders kregen in 2020 een GAS-boete van 350 euro na een vreedzaam (en stil) protest op de stoep van cinema Kinopolis, voor een symbolische en spontane actie waarin zij respect en waardering vroegen voor de werkomstandigheden van werknemers tijdens de coronacrisis. De reden voor de administratieve sanctie was dat een bijeenkomst in de open lucht slechts ná uitdrukkelijke toestemming van de burgemeester is toegestaan en de aanvraagtermijn van één maand van de stad Gent was verstreken.¹¹⁸ De Gentse politierechtbank erkende het recht om een spontane actie op te zetten en vernietigde de GAS-boete.¹¹⁹
- In 2022 organiseerde een activist op korte tijd een actie tegen besparingen in de kinderopvang. De stad Gent legde haar een GAS-boete van 350 euro op. Ook deze boete is door de Gentse politierechtbank vernietigd omdat het een onmiddellijke reactie betrof op een actuele gebeurtenis. De stad Gent kon volgens de politierechtbank in dergelijke gevallen afwijken van de algemene regel van voorafgaande toestemming omdat de aanvraagtermijn ertoe geleid zou hebben dat er een vertraging zou zijn ontstaan die de actie achterhaald zou maken.¹²⁰

Niettegenstaande het feit dat de politierechtbank in beide gevallen de boete heeft vernietigd, tonen de voorbeelden het onnodige en al te beperkende karakter van de toestemmingsvereiste voor protesten op het openbaar domein.

¹¹⁶ [Politiereglement](#) van de stad Gent.

¹¹⁷ Amnesty International ontving deze info van de stad Gent via mail op 15 maart 2023. Dit zijn cijfers van de politiezone van Gent:
2020: 195 behandelde dossiers; 0 geweigerde dossiers.
2021: 328 behandelde dossiers; 0 geweigerde dossiers.
2022: 533 behandelde dossiers; 0 geweigerde dossiers.

¹¹⁸ Vrede.be, 2022, [Gent stuurt initiatief 'Recht op Protest' met kluitje in het riet](#).
HLN, 2021, [Vakbonden voeren actie tegen GAS-boetes voor protestactie: "Recht om onze stem te laten horen wordt ons ontnomen"](#).

¹¹⁹ [Ibid.](#)

¹²⁰ Politierechtbank Gent, 12 december 2023.

Het vonnis van de politierechtbank van Gent is beschikbaar op:

<https://assets.pvda.be/2023-12/vonnisprietzvstadgent12december2023-s5o81d.pdf>

Meer info is ook beschikbaar op:

Partij van de Arbeid van België (PVDA), 2023, [Politierechtbank erkent recht op spontane actie en vernietigt GAS-boete van Gentse Zelle-activiste](#).
Het Laatste Nieuws, 2023, [Lizz \(39\) haalt gelijk in rechtbank na fikse GAS-boete voor protestactie tegen besparingen in kinderopvang: "Historische overwinning"](#).

Het Nieuwsblad, 2023, [Lizz \(39\) haalt gelijk in rechtbank nadat ze een boete had gekregen voor protest voor Gents stadhuis: "Overwinning voor alle activisten"](#).

Het Nieuwsblad, 2023, [Lizz \(39\) kreeg 350 euro boete omdat ze voor het Gentse stadhuis protesteerde tegen besparing in kinderopvangsector](#).

Brusselse gemeentes

In de Brusselse gemeenten geldt ook een toelatingsvereiste.¹²¹ Volgens artikelen 41 en 42 van het gemeenschappelijke politiereglement voor de 19 gemeenten van Brussel is het “behoudens toelating van de bevoegde overheid (...) verboden om in de openbare ruimte samenscholingen, betogingen (...) te organiseren, uit te lokken of eraan deel te nemen”. “Voor elke samensholling, betoging, activiteit of optocht, van welke aard dan ook, in de openbare ruimte of in galerijen en doorgangen op privégrond die voor het publiek toegankelijk is, is de toelating van de bevoegde overheid vereist”.¹²²

De stad Brussel¹²³ liet aan Amnesty weten dat de stad jaarlijks ongeveer 1200 aanvragen voor demonstraties ontvangt en benadrukte dat Brussel als doel heeft dat iedereen zich vreedzaam kan uitdrukken, maar dat zij af en toe een “negatief advies” moeten geven. Ze gaven geen exact getal voor het aantal aanvragen dat is afgewezen tussen in 2020-2022.

De gemeente Etterbeek gaf aan dat tussen 2020 en 2022 190 aanvragen zijn gedaan voor de politiezone Montgomery (die de drie gemeenten Etterbeek, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe behelst), hiervan is er volgens de gemeente slechts één afgewezen, ten tijde van de Covidperiode toen alle bijeenkomsten verboden werden. Meer informatie over bijeenkomsten tijdens de Covidperiode zijn te vinden in hoofdstuk 5. De stad Brussel¹²⁴ gaf tevens aan dat zij in het geval van een “negatief advies” op een aanvraag altijd proberen aan de initiatiefnemer(s) een alternatief voor te stellen. Zij proberen dit meestal verbaal te communiceren (soms ook schriftelijk), als onderdeel van de voorbereidende dialoog die in de meeste gevallen gevoerd wordt. Hierbij geven zij de kans aan de initiatiefnemer(s) om aanpassingen te doen, zoals aan het tijdstip of plaats van het protest (meer info over beperkingen van een protest en voorbeelden in hoofdstuk 5 en 6).

Zie ook hoofdstuk 6 over hoe deze bepalingen in Ukkel als grondslag werden aangehaald om over te gaan tot ontbinden van een demonstratie met inzet van politiegeweld. Gezien de vele protesten die in de hoofdstad worden georganiseerd, is de praktische uitdaging voor het faciliteren van protest mogelijk groter dan elders, maar dat mag geen reden zijn voor het uithollen van het recht op protest door verplichtingen en verboden in te stellen die in strijd zijn met het internationaal recht.

Temse

Volgens afdeling 3, artikel 1 van het politiereglement zijn “samenscholingen, manifestaties, evenementen, (straat- en buurt)feesten of fuiven op openbare en private plaatsen, onderworpen aan een voorafgaande schriftelijke toelating (...)”.¹²⁵ Deze bepaling en het toepassen hiervan staan haaks op de verplichting om het recht op protest te faciliteren.

Voor een burgeractie in april 2024 werd door het College van de gemeente ondanks tijdige aanvraag geen toelating verleend. In het besluit werd behalve een afwijzing van het verzoek geen motivering meegedeeld. Op verdere navraag van de organisator liet het College weten dat “het tot de gemeentelijke autonomie behoort hier een standpunt rond in te nemen en de rust en kalmte tijdens de wekelijkse markt dient bewaard te worden”.¹²⁶

¹²¹ [Het gemeenschappelijk algemeen politiereglement voor alle 19 Brusselse gemeenten.](#)

¹²² [Ibid.](#)

¹²³ We ontvingen de informatie van de politiezone Brussel hoofdstad Elsene.

¹²⁴ We ontvingen de informatie van de politiezone Brussel hoofdstad Elsene.

¹²⁵ [Het politiereglement van Temse](#) (Afdeling 3, artikel 1).

¹²⁶ [Actie te Temse ~ Volksraad](#); Uittreksel uit het notulenboek van het College van Burgemeester en Schepenen van 15 april 2024, ter beschikking gesteld aan Amnesty International.

Sint-Niklaas

Volgens artikel 53 van het politiereglement¹²⁷ zijn “samenscholingen, manifestaties, evenementen, (buurt)feesten of fuiven op openbare plaatsen, onderworpen aan een voorafgaande schriftelijke toelating (...)”. Protesten moeten “ten laatste 8 weken voor de activiteit” aangevraagd worden. “Wanneer de activiteit plaatsvindt op de Grote Markt, moet de aanvraag 12 weken op voorhand worden ingediend”. Niet enkel is hier sprake van een bepaling die een toelatingsvereiste vooropstelt, er wordt bovendien een bijzonder lange termijn vooropgesteld.

Naar aanleiding van een door de burgemeester van Sint-Niklaas bij voorbaat verboden anti-zwartepietprotest van de actiegroep ‘België Kan Het’, heeft Amnesty International haar bezorgdheid geuit over onder andere bovenstaande toelatingsprocedure op de Grote Markt (zie hoofdstuk 5).

Leuven

Volgens artikel 33 van het politiereglement¹²⁸ zijn “behoudens voorafgaande schriftelijke toelating van de burgemeester het organiseren van elke samensholing, optocht of manifestatie op het openbaar domein en vergadering in openlucht verboden”. Het Leuvense politiereglement bepaalt zo haast letterlijk dat het uitoefenen van het mensenrecht om te protesteren verboden is tenzij de burgemeester toelating verleent. Dat is flagrant in tegenspraak met het recht over mensenrechten.

Voor een actie van het Leuvense actieplatform Palestina (LAP) verleende de burgemeester van Leuven weliswaar toestemming, maar met een reeks voorwaarden. Zo moest de actie “statisch” en “in stilte” verlopen en mochten er “geen leuzen gescandeerd worden”, wat niet strookt met het principe dat de boodschap zichtbaar en hoorbaar moet zijn.¹²⁹

Aansprakelijkheid organisatoren

Ook stelde de gemeente als voorwaarde dat de organisatoren aansprakelijk zijn “voor eventuele schade” en in bezit zijn van “de nodige verzekeringen in verhouding tot de geplande activiteiten, zoals daar zijn: burgerlijke aansprakelijkheid en dergelijke”. Ook dit is niet in overeenstemming met internationale normen; organisatoren kunnen enkel verantwoordelijk worden geacht voor misdrijven die zij zelf – individueel – begaan, niet voor acties van andere individuele deelnemers of niet-deelnemers.¹³⁰ Ook een verzekeringsplicht is niet verenigbaar met artikel 21.¹³¹

¹²⁷ Het [politiereglement van Sint-Niklaas](#).

¹²⁸ Het [politiereglement van Leuven](#).

¹²⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 22, 26, 53 en 57.

¹³⁰ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 5.7.

¹³¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 64.

Andere bepalingen

Amnesty International heeft niet alle politiereglementen onderzocht maar een steekproef¹³² toont dat minstens bij volgende steden en gemeenten voorafgaande toelating moet worden aangevraagd voor een protest: Aalst¹³³, Aarlen¹³⁴, Ardennen (centrum)¹³⁵, Bergen¹³⁶, Brugge¹³⁷, Charleroi¹³⁸, Dinant¹³⁹, Doornik¹⁴⁰, Genk¹⁴¹, Hasselt¹⁴², Kortrijk¹⁴³, Luik¹⁴⁴, Namen¹⁴⁵, Ottignies-Louvain-la-Neuve¹⁴⁶, Luxemburg (zuid)¹⁴⁷ en Roeselare¹⁴⁸.

In andere gemeenten wordt een meldingsvereiste opgenomen in de politiereglementen: Lier¹⁴⁹, Mechelen¹⁵⁰, Sint-Martens-Latem¹⁵¹, Turnhout¹⁵² en Zelzate¹⁵³.

Er zijn geen voorbeelden bekend bij Amnesty International van gemeenten die geen regels opleggen of een vrijwillig meldingsmechanisme hanteren.

¹³² Amnesty ontving informatie van Labo vzw omtrent de geldende toestemmings- of kennisgevingsprocedures in verschillende Vlaamse centrumsteden.

¹³³ Artikel 16 van het [politiereglement van Aalst](#).

¹³⁴ Artikel 73§1 van het [politiereglement van Aarlen](#).

Zie ook: <https://www.police.be/5297/questions/occuper-la-voie-publique-organiser-un-evenement/autorisation#:~:text=Les%20f%C3%AAtes%2C%20C3%A9v%C3%A9nements%20culturels%2C%20rassemblements,autorisation%20pr%C3%A9alable%20C3%A9crite%20du%20Bourgestre>.

¹³⁵ Artikel 33 van het [politiereglement van de Ardennen \(centrum\)](#).

¹³⁶ Artikel 7§1 van het [politiereglement van Bergen](#).

¹³⁷ Artikel 1 van het [politiereglement van Brugge](#).

¹³⁸ Artikel 21§1 van het [politiereglement van Charleroi](#).

¹³⁹ Artikel 22 van het [politiereglement van Dinant](#).

¹⁴⁰ Artikel 2 van het [politiereglement van Doornik](#).

¹⁴¹ Artikel 25 §1 van het [politiereglement van Genk](#).

¹⁴² Artikel 30 van het [politiereglement van Hasselt](#).

¹⁴³ Artikel 1 van het [politiereglement van Kortrijk](#).

¹⁴⁴ Artikel 2 van het [politiereglement van Luik](#).

¹⁴⁵ Artikel 2 van het [politiereglement van Namen](#).

¹⁴⁶ Artikel 31§3 van het [politiereglement van Ottignies-Louvain-la-Neuve](#).

¹⁴⁷ Artikel 33 van het [politiereglement van Luxemburg \(zuid\)](#).

¹⁴⁸ Artikel 2.3.2§1 van het [politiereglement van Roeselare](#).

¹⁴⁹ Artikelen 194 en 195 van het [politiereglement van Lier](#).

¹⁵⁰ Artikel 62 van het [politiereglement van Mechelen](#).

¹⁵¹ Artikelen 19 en 28 van het [GAS-reglement van Sint-Martens-Latem](#).

¹⁵² Artikel 1.2 (hoofdstuk X) van het [politiereglement van Turnhout](#).

¹⁵³ Artikel 7.0.1 van het [GAS-reglement van Zelzate](#).

5. Beperkingen op waar,

wanneer en waarover

In het vorige hoofdstuk kwam al aan bod dat protesten als “bijeenkomsten in de open lucht” vaak onderworpen worden aan al te inperkende gemeentelijke toestemmingsprocedures. In dit hoofdstuk kijken we naar inperkingen op de plaats, tijd en inhoud.

Mensenrechtenstandaarden

De uitoefening van het recht op vreedzame vergadering vereist dat staten wetten en beleid hanteren die de organisatie van zo'n vergadering vergemakkelijken en ervoor zorgen dat iedereen het recht zonder discriminatie kan uitoefenen. Dat houdt ook in dat er geen ongerechtvaardigde beperkingen mogen worden opgelegd aan vreedzame bijeenkomsten. In het algemeen moeten mensen in staat zijn om vreedzaam bijeen te komen waar, wanneer, hoe en om welke reden dan ook.¹⁵⁴

Beperkingen moeten uitzonderlijk zijn en uitdrukkelijk gerechtvaardigd worden door de overheid.¹⁵⁵ Het inperken van het recht op vreedzame vergadering kan dus enkel wanneer wordt voldaan aan de beginselen van legaliteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid zoals vermeld in hoofdstuk 2.

Zelfs wanneer de autoriteiten een legitiem doel hebben en ingrijpen in een vreedzame bijeenkomst noodzakelijk is, moet geval per geval gekozen worden voor de minst ingrijpende beperking.¹⁵⁶ Algemene beperkingen op vreedzame bijeenkomsten zijn vermoedelijk disproportioneel.¹⁵⁷ Autoriteiten moeten ook een beleid overwegen dat bijeenkomsten laat plaatsvinden en waarbij gaandeweg of achteraf beslist wordt of er maatregelen moeten worden genomen tegen mogelijke overtredingen tijdens de bijeenkomst, in plaats van vooraf beperkingen op te leggen in een poging alle risico's uit te sluiten.¹⁵⁸

Disproportionele beperkingen schenden niet alleen de rechten van de organisatoren en deelnemers van specifieke protesten, maar zullen ook anderen afschrikken en hen waarschijnlijk ook belemmeren om hun rechten in de toekomst uit te oefenen; het zogenaamde *chilling effect*.¹⁵⁹

¹⁵⁴ EHRM 27 november 2012, [Sáska t. Hongarije](#), nr. 58050/08, para. 21.

¹⁵⁵ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 36. EHRM 26 juli 2007, [Makhmudov t. Rusland](#), nr. 35082/04, para. 68.

¹⁵⁶ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 37 en 40.

¹⁵⁷ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 36, 38 en 40.

¹⁵⁸ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 37.

¹⁵⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 36 en 40.

Algemene verboden kunnen betrekking hebben op bepaalde categorieën van protesten en/of protesten op bepaalde tijdstippen of plaatsen verbieden. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een verbod op alle bijeenkomsten in een bepaald gebied van een stad of tijdens een bepaalde periode (bijvoorbeeld 's nachts of op zondag).¹⁶⁰

Beperkingen qua locatie

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering vereist dat demonstranten een reële kans krijgen om hun boodschap vreedzaam aan de juiste mensen, groep of organisatie over te brengen. Daarom moeten bijeenkomsten als algemene regel worden gefaciliteerd 'binnen het zicht en gehoor' van hun doelpubliek.¹⁶¹

Algemeen geldt dat protesten moeten worden gefaciliteerd

'binnen het zicht en gehoor' van hun doelpubliek.

Beperkte publieke toegang tot bepaalde ruimten, zoals rechtbanken, parlementen, plaatsen van historische betekenis en ambassades, kunnen een reden zijn om het recht op vreedzame bijeenkomst op dergelijke plaatsen te beperken. Deze beperkingen moeten specifiek worden gemotiveerd en nauwkeurig worden gedefinieerd.¹⁶²

Het handelen van gemeenten en politie lijkt in belangrijke mate gestuurd door de principes van het 'genegotieerd beheer van de publieke ruimte', zoals vastgelegd in omzendbrieven.¹⁶³ Uitgangspunt is daardoor vaak dat hinder maximaal beperkt moet worden.

Om de hinder te beperken en de openbare orde te garanderen, gaven verschillende lokale overheden en politiediensten aan dat het gebruikelijk is om in onderhandeling met protestorganisatoren de route of locatie van een demonstratie aan te passen.¹⁶⁴

Overleg met organisatoren is een belangrijke aanbeveling voor het faciliteren van protest. Maar ook dan moet er oog blijven voor het principe van protest 'binnen zicht en gehoor' van het doelpubliek. Overleg en pogingen om zo hinder te beperken, mogen geen onverantwoorde inbreuk vormen op het recht van activisten om de meest impactvolle locatie of route voor hun protest te kiezen.

¹⁶⁰ In de BDIMR-richtsnoeren (2010, paras. 2.4 en 43) en de richtsnoeren van de Commissie van Venetië (2020, paras. 133, 141, 145 en 151) wordt geconcludeerd dat algemene toepassing van wettelijke beperkingen op basis van het tijdstip of de locatie van een bijeenkomst de neiging hebben om "te veelomvattend" te zijn en moeten worden beschouwd als een schending van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering.

VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 38.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, paras. 2.4 43.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, paras. 133, 141, 145 en 151.

¹⁶¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37.

Richtsnoeren van de Commissie van Venetië (2020).para. 22 en 53.

¹⁶² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, paras. 55 en 56.

¹⁶³ [Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie](#)
[Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen](#)

¹⁶⁴ Amnesty International ontving deze info van de lokale overheden van Brussel, Etterbeek en Gent.

Een opgelegde inperking moet worden onderscheiden van een overeengekomen aanpassing. Inperkingen of wijzigingen opleggen kan enkel wanneer voldaan is aan de driedelige test van noodzakelijkheid, proportioneel en met een legitiem doel.¹⁶⁵ Daaronder valt dus de mogelijkheid om de te volgen reisweg van demonstraties of de standplaats van statische betogingen aan te passen.

Als er dwingende redenen zijn om beperkingen op te leggen die vereisen dat een protest op een andere locatie wordt gehouden, moeten de autoriteiten alternatieve locaties voorstellen die zo dicht mogelijk liggen bij de locatie die de organisatoren oorspronkelijk hebben voorgesteld.¹⁶⁶ Het verplaatsen van een vreedzame bijeenkomst naar een afgelegen gebied waar betogers hun doelpubliek of het algemene publiek niet kunnen bereiken, is allicht een disproportionele beperking.

Amnesty International ontving verschillende getuigenissen¹⁶⁷ van organisatoren wiens protest niet kon doorgaan op de door hen verkozen locatie, of van wie de route van een mars werd aangepast.

Wettelijke ‘neutrale’ zones

De federale wet van 2 maart 1954 legt een aantal plaatsen vast waar een verbod op protesten geldt.¹⁶⁸ Deze zogenaamde ‘neutrale zones’ bevinden zich rond specifieke overheidsgebouwen. In Brussel is protest verboden op “bepaalde openbare wegen” rond de gebouwen van het Federaal Parlement, het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franstalige Gemeenschap en het Koninklijk Paleis. In Namen is er een protest-vrije perimeter rond het Waalse parlement en in Eupen rond het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Een dergelijk algemeen verbod op vreedzame vergadering of betoging belet de autoriteiten noodzakelijkerwijs om de specifieke omstandigheden te evalueren en de evenredigheid van de maatregel geval per geval te beoordelen. Bovendien beperkt dit specifieke verbod op bijeenkomsten in de perimeter van een parlement en regeringsgebouwen onnodig de mogelijkheid om de boodschap over te brengen binnen het zicht en gehoor van het doelpubliek.¹⁶⁹

‘Neutrale’ zones in gemeentes

Amnesty International stelt vast dat er ook op gemeentelijk niveau algemene beperkingen worden opgelegd voor de plaats waar protesten kunnen plaatsvinden. Zo handhaven de lokale overheden in **Brussel**, naast de voormelde wettelijke zones, bijkomende ‘neutrale zones’ waar er geen protesten mogen plaatsvinden. Concreet mag protest niet doorgaan op de Grote Markt, waar het stadhuis zich bevindt, en de straten errond.

Ook het Warandepark en het Europese Parlement, en het gebied rond die locaties gelden als neutrale zones.¹⁷⁰ Dergelijke algemene beperkingen zijn duidelijk strijdig met het internationaal recht.

¹⁶⁵ [Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen.](#)

¹⁶⁶ [Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie.](#)

¹⁶⁷ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 101.

¹⁶⁸ De verzamelde informatie is beschikbaar bij Amnesty International.

¹⁶⁹ Artikel 3,1° van de [Wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten](#) stelt dat in bepaalde “openbare wegen”, “samenkomsten in de open lucht en individuele demonstraties zijn verboden”.

¹⁷⁰ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 43.

¹⁷⁰ Meer info is beschikbaar op: <https://www.brussel.be/betogingen>.

Blijkbaar hanteren bepaalde stadsbesturen ook protest-vrije zones waarover de verantwoordelijke autoriteiten niet transparant en volledig communiceren. Verschillende organisaties gaven aan dat het in **Antwerpen** verboden zou zijn om te protesteren op de Meir, in of rond het Centraal Station of op de Grote Markt waar het stadhuis zich bevindt. Dat wordt niet benoemd in het politiereglement en er lijkt hierover geen informatie te vinden op bijvoorbeeld de website van de stad. In september 2024 bevestigde het stadsbestuur aan een journalist dat het effectief verboden is om op de Grote Markt te protesteren.¹⁷¹ Naast een disproportionele inperking, stelt zich hier uiteraard ook een probleem met de legaliteit van de algemene inperking, de rechtszekerheid voor de burger en met de transparantie. Het risico op willekeur is reëel.

Een burgeractivist kreeg een GAS-boete voor een protest dat op 25 mei 2023 zonder voorafgaande toestemming doorging op de Grote Markt van Antwerpen (zie hoofdstuk 4). De boete werd aangevochten en uit het daaropvolgende antwoord van de politie bleek dat ook de onwelwillendheid om zich te verplaatsen naar een andere locatie een argument vormde voor het toekennen van deze sanctie.¹⁷² Nochtans bleek dat het protest vreedzaam en zonder problemen verliep.

Locatie van tegenprotesten

Vreedzame tegenprotesten genieten dezelfde bescherming onder internationale mensenrechtenwetgeving als elk ander vreedzaam protest. Ook zij moeten binnen zicht en gehoor van hun doelpubliek kunnen plaatsvinden, in principe dus doorgaans in de buurt van het protest waar ze zich tegen richten.

Autoriteiten moeten zulke tegenprotesten faciliteren en er tegelijk voor zorgen dat de protesten waartegen ze zich verzetten door kunnen gaan. Deelnemers aan beide protesten moeten beschermd worden tegen aanvallen van hun tegenstanders.¹⁷³

Er is weinig informatie publiek beschikbaar over hoe lokale overheden omgaan met de uitdaging om meer dan één protest tegelijk te moeten faciliteren. Uit bevraging van bepaalde lokale overheden bleek dat zij vooral in overleg gaan met de organisatoren. Daarbij wordt soms expliciet voorrang gegeven aan het eerst aangemelde of toegestane protest. Vervolgens wordt er dan onderhandeld met de organisatoren van het andere protest om alternatieve tijden of locaties te vinden. In andere gevallen worden er dan weer beperkingen opgelegd waardoor twee of meer protesten toch tegelijk mogen doorgaan.¹⁷⁴ Lokale overheden moeten zorgen dat ze met hun aanpak de basisprincipes blijven respecteren. Daaronder valt bijvoorbeeld dat tegenprotesten zoveel mogelijk moeten kunnen plaatsvinden binnen zicht en gehoor van het protest waartegen het tegenprotest zich richt.

In de praktijk hangen beperkingen op tegenprotesten af van het besluit van de individuele burgemeester. Zo kon in **Gent** op 22 augustus 2022 een protest tegen abortusrechten plaatsvinden en werd ook het tegenprotest gedoogd.¹⁷⁵ In **Brussel** werden op 2 april 2023 bij een ander protest tegen abortusrechten dan weer preventief tegendemonstranten opgepakt.¹⁷⁶

¹⁷¹ De Morgen, 2024, [Is er nog vrijheid om te betogen? Activist krijgt GAS-boete tijdens protest en stapt naar de rechter](#).

¹⁷² Het Laatste Nieuws, 2015, [86 GAS-boetes na verboden actie op Grote Markt](#).

Dit is een artikel waaruit blijkt dat deelnemers van een protest op diezelfde Grote Markt werden beboet omdat protest op de Grote Markt verboden is.

¹⁷³ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 26.

¹⁷⁴ Dit bleek uit Amnesty Internationals uitwisseling met de lokale overheden van Gent, Antwerpen, Brussel en Etterbeek.

¹⁷⁵ Het Nieuwsblad, 2022, ["Beschaamd om Gentenaar te zijn": betoging tegen abortus doet gemoederen oplaaien op Korenmarkt](#).

¹⁷⁶ Zie: <https://secoursrouge.org/bruxelles-fil-info-de-la-contre-manifestation-feministe/>

Beperkingen qua tijd van een protest

De timing, duur of frequentie van een protest kan essentieel zijn om het doel ervan te bereiken. Het opleggen van beperkingen aan precieze tijden, dagen of data waarop bijeenkomsten wel of niet kunnen worden gehouden, kan een bedreiging vormen voor het recht op protest. Frequentie alleen kan niet volstaan om beperkingen te rechtvaardigen. Vreedzame protesten moeten over het algemeen kunnen eindigen op een tijdstip dat de deelnemers kiezen, zodat ze voldoende gelegenheid hebben om hun mening te uiten of hun andere doelen effectief na te streven.¹⁷⁷

Het gebeurt dat protesten worden beperkt in de precieze tijden of data waarop protesten wel of niet kunnen doorgaan. Ook dat kan het recht op protest schaden. Amnesty International stelde vast dat gemeenten algemene beperkingen hanteren voor wanneer protest kan plaatsvinden, soms gelinkt aan bepaalde locaties.

De politiezone **Brussel Hoofdstad-Elsene** verbiedt bijvoorbeeld protesten op zaterdag in sommige delen van de stad.¹⁷⁸ Het is onduidelijk over welke plaatsen het precies gaat of waarom een dergelijke inperking noodzakelijk wordt geacht. In combinatie met het algemene karakter van gelijkaardige maatregelen is dergelijke regel wellicht in strijd met het recht op protest. De steden Antwerpen en Gent vertelden Amnesty International dat zij geen algemene criteria qua timing hanteren om protesten te beperken.

Beperkingen op basis van inhoud

Aangezien het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame vergadering onderling afhankelijk zijn, moeten beperkingen op het recht op vreedzame vergadering het recht op vrijheid van meningsuiting respecteren. Daarom moeten beperkingen in principe neutraal zijn wat betreft de inhoud of boodschap van de uiting of de bijeenkomst.¹⁷⁹ Anders wordt het eigenlijke doel van vreedzame bijeenkomsten tenietgedaan: dienen als instrument voor politieke en maatschappelijke participatie, en als gelegenheid om meningen te uiten in de publieke ruimte.

De ministeriële omzendbrief OOP 41 bevestigt ook dat “bestuurlijke politieoverheden niet het recht hebben om te oordelen over de opportuniteit of wenselijkheid van het motief of van het onderwerp” van protesten.¹⁸⁰

¹⁷⁷ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 54. [Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2012, A/HRC/20/27, para. 39.

¹⁷⁸ Meer info is beschikbaar op: <https://www.brussel.be/betogingen>.

¹⁷⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 22.

¹⁸⁰ [Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen](#).

“De bestuurlijke politieoverheden hebben niet het recht om te oordelen over de opportuniteit of de wenselijkheid van het motief of van het onderwerp of om een moreel oordeel of een waardeoordeel uit te brengen over de politieke, ideologische, culturele, filosofische inhoud of boodschap van een vergadering of meeting, aspecten die de morele openbare orde betreffen, waarvoor ze niet bevoegd zijn” en noot 14 van deze omzendbrief: “(14) “De toelating of weigering van de burgemeester voor de bijeenkomsten in open lucht gebeurt niet in functie van de doelstellingen of van het motief van de bijeenkomst. De overheid laat zich leiden door de evenwichtige afweging tussen de bescherming van het recht te vergaderen enerzijds en de noodwendigheden van het verkeer en van de risico’s voor de materiële openbare orde anderzijds. De weigering moet gemotiveerd, subsidiair en proportioneel zijn.”

Maar het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame vergadering zijn niet absoluut en kunnen worden beperkt ter bescherming van de rechten van anderen. In het openbaar aanzetten tot haat, discriminatie, segregatie of geweld tegenover personen of groepen wegens een of meerdere beschermde kenmerken uit de anti-discriminatiewetgeving is in België strafbaar.¹⁸¹ Deze strafbaarstelling is een uitvoering van de mensenrechtenverplichting van de staat om racisme en elke andere vorm van discriminatie tegen te gaan.¹⁸²

Deze uitzondering omvat de noodzaak om het verbod op het aanzetten tot haat die tot geweld, vijandigheid of discriminatie leidt, te handhaven. Het aanzetten tot haat vormt een bedreiging voor de rechten van anderen, met name hun recht op gelijkheid en non-discriminatie. Het is dan ook legitiem dat staten beperkingen opleggen aan protesten die dergelijke haat kunnen verspreiden.

Om deze beperkingen legitiem te maken, moet het aanzetten tot haat meer zijn dan alleen het uiten van ideeën of meningen die haatdragend zijn tegen leden van een bepaalde groep. Om als aanzetten tot haat te worden beschouwd, moet de uiting een duidelijke intentie bevatten om anderen aan te zetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld tegen de groep of personen in kwestie. Toch geldt het recht op de vrijheid van meningsuiting niet alleen voor onschuldige, conventionele of banale meningsuitingen. Er is ook ruimte voor stemmen die kunnen 'schokken, verontrusten of kwetsen'.¹⁸³ Een recent voorbeeld toont dat de motivatie van inperkingen sluitend moet zijn:

- In een arrest van de Raad van State¹⁸⁴ van 26 mei 2023 werd bijvoorbeeld het besluit van de burgemeester van de stad **Brussel** van 24 mei 2023 geschorst. De stad Brussel had het protest "Doe ze luisteren" en alle samenscholingen in het kader hiervan verboden. Het protest stond gepland op 29 mei 2023 en werd georganiseerd door de vzw Vrijheidsfonds van de politieke partij Vlaams Belang. De Raad van State stelt in dit arrest dat "(...) artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 26 van de Grondwet de vrijheid waarborgen om een zienswijze te openbaren door middel van een betoging ook als deze zienswijze ongemakkelijk is voor bepaalde mensen of zelfs aanstoot geeft (...)". Er waren volgens de Raad van State "(...) op het eerste gezicht geen draagkrachtige motieven om de gevraagde betoging te verbieden".¹⁸⁵

Ook in andere omstandigheden, die niet gaan over het aanzetten tot haat, zijn er voorbeelden en getuigenissen van beperkingen omwille van de boodschappen of politieke doelen van protesten.

- Op 12 november 2023 in **Sint-Niklaas** werd de protestactie 'België Kan Het' tegen zwarte piet in Sint-Niklaas verboden om verschillende, deels inhoudelijke redenen, onder meer "de dreiging van een tegenreactie door extreemrechtse organisaties" en het "familiale karakter van de Dag van de Sint".¹⁸⁶
- In april 2020 vroegen verschillende mensen verantwoording voor de dood van Adil, een 19-jarige man die in **Brussel** bij een politieachtervolging stierf. Banners die opriepen tot "Justice for Adil" werden in de dagen na zijn dood opgehangen aan ramen of gevels van woningen.¹⁸⁷ De Liga voor de Rechten van de Mens kreeg minstens tien meldingen van mensen die door de politie werden verplicht om de banners te verwijderen.¹⁸⁸ Dergelijk bevel is een onnodige en arbitraire beperking op de vrijheid van meningsuiting.

¹⁸¹ Op basis van [artikel 20 Antidiscriminatiewet](#), [artikel 22 Antiracismewet](#) en [artikel 444 Strafwetboek](#).

¹⁸² Er geldt ook een grondwettelijke bescherming tegen discriminatie. Zie hiervoor de [artikelen 10 en 11 Grondwet](#).

¹⁸³ Meer info over het verschil tussen haatspraak, haatmisdrijf en discriminatie is beschikbaar op: <https://www.unia.be/nl/verschil-tussen-haatspraak-haatmisdrijf-en-discriminatie/haatspraak>.

¹⁸⁴ [Arrest van de Raad van State nr. 256/620 van 26 mei 2023](#).

¹⁸⁵ Meer info is beschikbaar op: <https://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=256620>.

¹⁸⁶ [Arrest van de Raad van State nr. 256/620 van 26 mei 2023](#).

¹⁸⁷ De Morgen, 2020, ['We hebben hem! We hebben hem geschept!': reconstructie van de dood van Adil in Anderlecht](#).

¹⁸⁸ [Ibid.](#)

Amnesty International, 2020, [Policing the Pandemic: Human rights violations in the enforcement of Covid-19 measures in Europe](#), p. 19-20.

Beperkingen ten aanzien van protest over genocide in Gaza

Middenveldorganisaties waarschuwen tegen de toegenomen repressie tegen pro-Palestijnse betogers. Verschillende vaak problematische inperkingen op het recht om te protesteren komen daarbij samen.

Demonstraties en andere blijken van protest tegen de genocide die Israël begaat in Gaza, werden aan onverantwoorde inhoudelijke beperkingen onderworpen. Er is onder meer sprake van het verbieden van Palestijnse vlaggen, keffiyehs en andere symbolen.

- Meerdere mensen getuigden dat de politie hen op agressieve wijze en/of onder bedreiging van arrestatie beval om symbolen op te bergen. In **Brussel** werd soms geargumenteed dat dergelijke symbolen verboden zijn in neutrale zones, maar die zones zijn op zichzelf ook een schending van het recht op protest (zie eerder in het huidige hoofdstuk). In deze context verzamelde het platform Police Watch in 2024 verschillende getuigenissen van potentieel problematisch politieoptreden.¹⁸⁹
- Volgens mediaberichten werden demonstranten tijdens de **Antwerp** Pride in 2024 verzocht om de paradewagen van de universiteit te verlaten omdat ze Palestijnse vlaggen bij zich hadden. Een deelnemer zei dat die omsingeld en tegengehouden werd omdat de boodschap “te politiek” was.¹⁹⁰ Anderen kregen naar verluidt de opdracht om hun vlaggen weg te steken en de plaats te verlaten.¹⁹¹ Consequent lijkt de handhaving van dergelijke inmenging door de politie evenmin, nu getuigen verklaarden dat “andere delen van de stoet vol zaten met Palestijnse vlaggen”.
- Tijdens de pauselijke intrede op 27 september 2024 in **Leuven** lijkt er eveneens sprake van willekeurig politieoptreden dat louter om de inhoud van de boodschap lijkt te gaan. Getuigen beweerden dat enkel zij die aandacht wilden vragen voor de Palestijnen, door de politie werden geïnterpelleerd. Activisten getuigden over hun arrestatie en waarschijnlijk onnodig politieoptreden.¹⁹²

¹⁸⁹ Meer info is beschikbaar op: <https://policewatch.be/>

¹⁹⁰ Gazet van Antwerpen, 2024, [Studenten van 'UAntwerp for Palestine' van paradewagen gehaald: "Pride is ook een protest, naast een feestje"](#). De Standaard, 2024, [In beeld | Recordopkomst voor Antwerp Pride Parade](#).

¹⁹¹ [Ibid.](#)

¹⁹² Zie ook volgende nieuwsberichten:

MSN, [Pausbezoek België - Zes pro-Palestijnse actievoerders opgepakt tijdens pausbezoek in Leuven](#).

De Wereld Morgen, 2024, [Achter de schermen van het pausbezoek: politieoptreden tegen activisten](#).

VRT NWS, 2024, [Liveblog pausbezoek - Paus biedt excuses aan tijdens ontmoeting met slachtoffers van seksueel misbruik](#).

Wereldwijd werden protesten en studentenbezettingen georganiseerd op universiteitscampussen om steun te betuigen aan Palestijnen. Actievoerders en internationale waarnemers uitten bezorgdheden over de aanpak.¹⁹³ Ook in België uitten organisatoren en medestanders bezorgdheden rond de manier waarop bepaalde universiteiten hiermee zijn omgegaan.¹⁹⁴

- Volgens mediaberichten bezetten in mei 2024 actievoerders het Ufo-gebouw van de Universiteit **Gent**.¹⁹⁵ De bezetting werd gedoogd door de universiteit maar na enkele weken startte de universiteit een ontruimingsprocedure. De betrokken actievoerders moesten op officieel bevel van een deurwaarder het gebouw verlaten. Zij beweren dat hun recht op vrije meningsuiting is geschonden.¹⁹⁶
- Aan de Université libre de Bruxelles (ULB) heeft de **Brusselse** politie in juni 2024 studenten uit een ULB-gebouw gezet.¹⁹⁷ Een student zei aan de media dat de politie met “veel geweld het gebouw [is] binnengestormd”. De politiezone Brussel Hoofdstad-Elsene spreekt dit tegen en geeft in de media aan dat “er niets buitensporigs is gebeurd”.¹⁹⁸ Eind augustus 2024 verscheen in de media dat het Brusselse parket klachten heeft ingediend tegen een aantal studenten van de ULB wegens “lidmaatschap van een groep die pleit voor segregatie en raciale discriminatie”. Onder hen bevinden zich ook pro-Palestijnse studenten die de gebouwen van de universiteit een tijdje bezet hebben.¹⁹⁹ In september 2024 waarschuwden maatschappelijke organisaties voor de toenemende repressie tegen pro-Palestijnse demonstranten. Daarbij wezen zij ook op de personen die hadden deelgenomen aan of sympathiseerden met de bezetting van het ULB-gebouw.²⁰⁰
- Volgens de media werd sinds mei 2024 ook het collegegebouw De Valk van de KU **Leuven** enkele maanden bezet door pro-Palestijnse actievoerders. In augustus 2024 stapte de KU Leuven naar de rechtbank om de bezetting van collegegebouw stop te laten zetten. In september 2024 oordeelde de vrederechter dat deze actievoerders het gebouw moesten verlaten.²⁰¹

¹⁹³ UN News, 2024, [Rights expert urges universities to respect pro-Palestinian protests](#).

Time, 2024, [Pro-Palestinian Protests Spark on College Campuses Across the Globe](#).

NPR, 2024, [‘Institutional neutrality’: How one university walks a fine line on Gaza protests](#).

De Standaard, 2025, [Tachtigtal studenten blokkeert rectoraat UGent tegen samenwerkingen met Israël: “We zijn terug”](#).

Brussels Times en Belga, 2024, [Pro-Palestine student protestors at Belgian universities unite for joint declaration](#).

¹⁹⁴ VRT NWS, 2024, [Pro-Palestijnse actievoerders aan de UGent verlaten gebouw om uitzetting te vermijden](#).

VRT NWS, 2024, [Pro-Palestijnse activisten moeten gebouw KU Leuven ontruimen na 3 maanden bezetten](#).

VRT NWS, 2024, [Klacht tegen pro-Palestijnse studenten ULB omwille van ‘lidmaatschap aan groep die rassenhaat verspreidt’](#).

BRUZZ, 2024, [Politie zet pro-Palestijnse studenten uit ULB-campus](#).

RTBF, 2024, [Le hall de l’ULiège occupé par près de 300 étudiants pro-Palestine](#).

ULiège, 2024, [Fin de six semaines d’occupation de l’ULiège](#).

Télé MB, 2024, [UMONS : Manifestation en soutien avec la Palestine](#).

L’avenir, 2024, [Louvain-la-Neuve : Students for Palestine maintient la pression](#).

¹⁹⁵ VRT NWS, 2024, [100-tal studenten voert actie in UFO van UGent tegen samenwerking met Israël](#).

De Standaard, 2025, [Tachtigtal studenten blokkeert rectoraat UGent tegen samenwerkingen met Israël: “We zijn terug”](#).

¹⁹⁶ Bericht van rector aan alle UGent-personeelsleden en -studenten: [Update bezetting Ufo-gebouw: arrest Hof van Beroep](#).

VRT NWS, 2024, [Pro-Palestijnse actievoerders krijgen van deurwaarder tot 8.30 uur tijd om UGent-gebouw vrijwillig te verlaten: “We gaan in overleg over wat we nu gaan doen”](#).

VRT NWS, 2024, [Pro-Palestijnse actievoerders aan de UGent verlaten gebouw om uitzetting te vermijden](#).

¹⁹⁷ BRUZZ, 2024, [Politie zet pro-Palestijnse studenten uit ULB-campus](#).

VRT NWS, 2024, [Klacht tegen pro-Palestijnse studenten ULB omwille van ‘lidmaatschap aan groep die rassenhaat verspreidt’](#).

¹⁹⁸ [Ibid.](#)

¹⁹⁹ Amnesty International, 2024, [ONG et syndicats s’inquiètent des mesures répressives qui visent le mouvement propalestinien en Belgique](#).

Liga voor Mensenrechten, 2024, [NGO’s bezorgd over de repressie tegen de pro-Palestijnse beweging in België](#).

BRUZZ, 2024, [Ngo’s bezorgd over “repressie tegen de pro-Palestijnse beweging in België”](#).

²⁰⁰ Amnesty International, 2025, [The State of the World’s Human Rights: April 2025](#), p.96.

²⁰¹ VRT NWS, 2024, [Pro-Palestijnse activisten moeten gebouw KU Leuven ontruimen na 3 maanden bezetten](#).

VRT NWS, 2024, [Na 4 maanden verlaten pro-Palestijnse actievoerders gebouw KU Leuven](#).

Amnesty verwijst naar aanleiding van deze voorbeelden naar de aanbevelingen van de VN-Speciale Rapporteur over hoe het recht op protest op universiteitscampussen in de context van internationale solidariteit met de Palestijnen in Gaza beter kan worden gewaarborgd. De aanbevelingen onderstrepen bijvoorbeeld dat het van cruciaal belang is “om publiekelijk en ondubbelzinnig het belang te erkennen van de betrokkenheid van jongeren bij het publieke debat en dit te ondersteunen” en “alle academische instellingen, zowel openbare als particuliere, moeten proactieve maatregelen nemen om een veilige en ondersteunende omgeving te creëren voor het uitoefenen van het recht op vreedzame vergadering, vereniging en meningsuiting”.²⁰²

Ontoelaatbare vereisten

Sommige activisten werden beperkt in hun rechten door ontoelaatbare vereisten door de lokale overheid. In augustus 2024 werd de Leuvense Actiegroep Palestina bijvoorbeeld opgedragen om onder meer te zorgen voor: een woordvoerder die voor de politie permanent aanspreekbaar is voor, tijdens en na een protest, zelf gefinancierd logistiek, veiligheids- en onderhoudspersoneel, en een aansprakelijkheidsverzekering.²⁰³ Volgens het internationaal recht moeten kosten voor het verzekeren van de veiligheid volledig worden gedekt door de overheid en zijn eisen om te zorgen voor of bij te dragen in zo'n kosten over het algemeen niet verenigbaar met artikel 21 van het IVBPR.²⁰⁴

Algemene beperkingen door crisissituatie

Hoewel crisissituaties op vlak van bijvoorbeeld volksgezondheid, zoals de wereldwijde Covid-19 pandemie, kunnen vereisen dat staten buitengewone maatregelen nemen om bijvoorbeeld de verspreiding van een infectie te stoppen, moeten ook deze maatregelen worden gemotiveerd door legitieme doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid die zijn gebaseerd op geloofwaardig wetenschappelijk bewijs.

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is een recht dat in dergelijke noodsituaties legitiem kan worden beperkt. Procedures in internationale verdragen, waaronder het EVRM en het IVBPR, bepalen dat staten in noodsituaties van sommige aspecten van die verdragen mogen afwijken. Net als bij andere maatregelen moeten deze afwijkingen echter voldoen aan de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit, en mogen ze niet willekeurig of discriminerend zijn in hun toepassing of impact.

²⁰² De [aanbevelingen voor universiteiten wereldwijd voor het tweede semester van 2024: Waarborging van het recht op vreedzame vergadering en vereniging op campussen in het kader van internationale solidariteit met het Palestijnse volk en de slachtoffers](#) (zie in het bijzonder aanbeveling 1 op p.9 en aanbeveling 5 op p. 10 e.v.).

²⁰³ Amnesty International ontving hierover een getuigenis.

²⁰⁴ Zie in die context ook de [vraag nr. 23 van dhr. David WEYTSMAN dd. 23 juni 2021](#). (Vertaling) Het Brussels college van burgemeester en schepenen bevestigt dat “geen verplichting opgelegd kan worden om een verzekering voor burgerlijke aansprakelijkheid te onderschrijven in het kader van een toelating om te betogen.”

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 5.2.

Op 11 maart 2020 verklaarde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak van Covid-19 tot een wereldwijde pandemie en riep staten op om deze dringend aan te pakken. De maatregelen die België nam om de pandemie tegen te gaan en de toenemende druk op de gezondheidszorg aan te kunnen, beperkten ook de mensenrechten, waaronder het recht op protest. Hoewel er in België geen sprake was van een noodtoestand²⁰⁵, werden er bij aanvang van de crisis met een ministerieel of koninklijk besluit maatregelen opgelegd met verregaande beperkingen op elke vorm van vreedzaam protest. Daarbij werden betogingen tijdens de eerste lockdown volledig verboden en later beperkt tot een zeer klein aantal deelnemers.²⁰⁶

Sommige betogingen werden toegestaan mits inachtneming van social distancing maatregelen, zoals de Black Lives Matter betogingen van juni 2020.²⁰⁷ Andere protesten werden dan weer preventief verboden, zoals een protest tegen de coronamaatregelen op 29 mei 2021.²⁰⁸

In **Tielt** kreeg organisatie Animal Rights op 10 maart 2021 een verbod om op 16 maart 2021 te protesteren bij slachthuis Tielt omwille van de covid-maatregelen. De organisatie was het oneens met de argumentatie en stapte daaropvolgend naar de Raad van State. Daags na die klacht werd er dan toch een vergunning verleend door de gemeente Tielt.²⁰⁹ Op 16 maart 2021 besloot de Raad van State dan ook dat het beroep daardoor onontvankelijk werd en legde de procedurekosten ten laste van de gemeente.²¹⁰

²⁰⁵ Door [artikel 187 van de Grondwet](#) is het in België niet mogelijk om een noodtoestand uit te roepen. In België kunnen rechten dus beperkt worden, maar nooit opgeschort.

Zie ook: R. Delforge, C. Romainville, S. Van Drooghenbroeck et M. Verdussen, « Absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge », in *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Bruxelles, Larcier, 2022.

²⁰⁶ Artikel 5 van het [Ministerieel Besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken](#).

²⁰⁷ Het Laatste Nieuws, 2020, ['Black Lives Matter'-betogers op straat in verschillende steden: rustig verloop, naar einde toe incidenten in Brussel en Antwerpen](#).

²⁰⁸ De Standaard, 2021, [Brussel verbiedt coronabetoging](#).

²⁰⁹ Animal Rights, 11 maart 2021, [Animal Rights naar Raad van State voor demonstratierecht](#).

²¹⁰ [Arrest van de Raad van State nr. 250.114](#) van 16 maart 2021.

6. Rol van politie tijdens protest

Algemene principes

Tijdens protesten is de primaire rol van de politie het faciliteren van het recht op vreedzame vergadering. De staat wordt geacht maatregelen te nemen om de effectieve uitoefening van dit recht te garanderen en demonstranten te beschermen.²¹¹

Dit houdt ook in dat de overheid de plicht heeft om organisatoren en deelnemers van protest te beschermen tegen inmening of geweld door leden van het publiek, tegendemonstranten en andere actoren zoals private bewakingsagenten.²¹² Daarbij moet de politie altijd onpartijdig te werk gaan.²¹³ Journalisten, monitors en waarnemers hebben eveneens recht op die bescherming en facilitering.

Politie en andere wetshandhavers moeten zich te allen tijde houden aan de VN-Gedragscode²¹⁴ en de grondbeginselen inzake het gebruik van geweld en vuurwapens door wetshandhavers.²¹⁵ In 2012 vatte Amnesty de regels die specifiek voor protesten van belang zijn samen in een publicatie.²¹⁶ Daarnaast publiceerde Amnesty in 2013 een rapport specifiek over de rol van politie tijdens protesten.²¹⁷ Daarin worden aanbevelingen gedaan op basis van good practices uit verschillende landen.

In zijn Algemeen Commentaar 37 stelt het Mensenrechtencomité dat “waar de aanwezigheid van ordehandhavers vereist is, het toezicht op een bijeenkomst moet worden gepland en uitgevoerd met het doel de bijeenkomst te laten plaatsvinden zoals bedoeld”.²¹⁸ Dat geeft aan dat een dergelijke aanwezigheid niet altijd vereist zal zijn en de aanwezigheid van politie niet per se als vanzelfsprekend moet worden beschouwd.

De politie is ook verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde. Dat doet ze op lokaal niveau in principe onder leiding van de burgemeester. Het is de burgemeester die eventueel over kan gaan tot het geven van instructies, of, in het uiterste geval, de beëindiging van het protest. De politie beslist hier normaal gezien niet zelfstandig over. De burgemeester is “... de verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente”²¹⁹. De politie hoort de burgemeester bij te staan bij het maximaal waarborgen van het recht op protest. Ten slotte is de politie belast met het opsporen van en handhaven van strafbare feiten. Dat doet zij onder gezag van het Openbaar Ministerie.

²¹¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 8.

²¹² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 24.

²¹³ OVSE/BDIMR, 2016, [Key Principles in Policing Assemblies, Human Rights Handbook on Policing Assemblies](#), p. 22-35.

²¹⁴ VN Algemene Vergadering, 1979, [Resolution 34/169: Code of Conduct for Law Enforcement Officials](#).

²¹⁵ Achtste Congres van de Verenigde Naties over misdaadpreventie en de behandeling van overtreders, Havana, Cuba, 1990, [Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials](#).

²¹⁶ Amnesty International, 2012, [Policing demonstrations in the European Union](#), p. 6-7.

²¹⁷ Amnesty International, 2013, [Policing assemblies](#).

²¹⁸ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 76.

²¹⁹ [Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Vlaanderen\)](#).

[Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Brussels Hoofdstedelijk Gewest\)](#).

[Artikel 133 Nieuwe Gemeentewet \(Wallonië\)](#).

Bij het afwegen van verschillende belangen die op het spel staan, moeten de lokale overheden en de politie rekening houden met het belang van het recht op protest. Een verkeerde politieaanpak kan de spanning doen toenemen en vijandigheid of agressieve reacties uitlokken en leiden tot escalatie.²²⁰

Het EHRM heeft dan ook bevestigd dat “wanneer betogers zich niet schuldig maken aan gewelddaden, het belangrijk is dat de overheid een zekere mate van tolerantie aan de dag legt ten aanzien van vreedzame bijeenkomsten, opdat de door artikel 11 van het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vergadering niet van elke inhoud wordt beroofd”.²²¹

Politieagenten moeten proberen te vermijden dat spanningen oplopen door de hele bijeenkomst als vijandig te beschouwen en alle deelnemers als potentieel gewelddadige wetsovertreders te behandelen. Het loutere risico op geweld is onvoldoende reden om een protest te verbieden²²² en gewelddadige bedoelingen mogen niet bij voorbaat worden verondersteld.²²³ Anders is de benadering disproportioneel en vergroot die juist het risico op escalatie en dus het potentieel uitbreken van geweld.

Het loutere risico op geweld is onvoldoende reden om een protest te verbieden en gewelddadige bedoelingen mogen niet bij voorbaat worden verondersteld.

De politie moet ook spontane protesten en tegenprotesten faciliteren en beschermen

De plicht om (spontane) protesten te faciliteren, geldt zowel voor meerdere protesten die tegelijk plaatsvinden alsook voor tegenprotesten. Tegenprotesten moeten in principe binnen het zicht en gehoor van het oorspronkelijke protest kunnen plaatsvinden. De politie moet zoveel mogelijk trachten simultane samenkomsten te faciliteren en de samenkomsten te beschermen tegen onwettige inmenging.

Wanneer dit niet mogelijk is door de grootte van het verwachte protest en de beperkte beschikbare ruimte, moet een redelijke oplossing worden gezocht die beide protesten zoveel mogelijk in staat stelt hun respectievelijke doelen te bereiken. De voorgestelde oplossing mag geen voorkeursbehandeling geven op basis van het doel of de inhoud van de protesten.

Tegenprotesten mogen niet bedoeld zijn om deelnemers van het oorspronkelijke protest te belemmeren in hun recht om te protesteren. De politie moet het hoofdprotest beschermen tegen elke onwettige inmenging door tegendemonstranten, inclusief gewelddadige acties.²²⁴ Gewelddadige bedoelingen van tegendemonstranten mogen niet worden gebruikt als rechtvaardiging om het eerste protest te verbieden of uiteen te drijven.²²⁵

²²⁰ OVSE/BDIMR, 2016, [Key Principles in Policing Assemblies, Human Rights Handbook on Policing Assemblies](#), p. 24

²²¹ EHRM 17 juli 2007, [Bukta e.a. t. Hongarije](#), nr. 25691/04, para. 37.

EHRM 5 december 2006, [Oya Ataman t. Turkije](#), nr. 74552/01, paras. 41-42.

²²² EHRM 21 oktober 2010, [Alekseyev t. Rusland](#), nrs. 4916/07, 25924/08 en 14599/09, para. 75.

Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 25.

²²³ VN-Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 35, Vrijheid en veiligheid van personen (op grond van artikel 9 van het IVBPR, [CCPR/C/GC/35](#), para. 17.

[Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2013, A/HRC/23/39/Add.1, paras. 41-42.

²²⁴ EHRM 21 juni 1988, [Het platform “Artsen voor het recht op leven” t. Oostenrijk](#), nr. 10126/82, para. 32.

²²⁵ EHRM 2 februari 2010, [Christendemocratische Volkspartij t. Moldova \(Nr. 2\)](#), nr. 25196/04, para. 23.

De politie moet de-escalerend optreden

In het algemeen moet ervan worden uitgegaan dat een protest vreedzaam verloopt (zie hoofdstukken 1 en 2).²²⁶ De politieaanpak moet worden gestuurd door communicatie. Door middel van dialoog en bemiddeling moet worden geprobeerd conflicten te voorkomen en conflicten die toch ontstaan, te de-escaleren en vreedzaam op te lossen.²²⁷ Zowel intern als ten aanzien van demonstranten en publiek is een de-escalerende aanpak vereist.

Communicatie moet gericht zijn op wederzijds begrip en het voorkomen van geweld. Zeker wanneer het protesten betreft waarbij het risico op geweld aannemelijk is. Aangezien ieder protest anders is, brengt dit ook met zich mee dat groepen demonstranten heel verschillend kunnen zijn. De politie moet daar rekening mee houden in de voorbereiding en tijdens het protest en moet zich ervan bewust zijn dat haar aanwezigheid een intimiderende werking kan hebben op verschillende groepen in de samenleving. Dat gaat bijvoorbeeld over demonstranten die eerder negatieve ervaringen hebben gehad met de politie en mensen die reeds in de samenleving gediscrimineerd werden.

De **houding van de politie** moet niet-bedreigend zijn om spanningen niet onnodig aan te wakkeren. Wanneer geweldsdaeden van sommige individuen worden verwacht, moet de politie proberen constructief samen te werken met diegenen die vreedzaam willen samenkomen om een strategie te ontwikkelen die een vlotte en ongestoorde bijeenkomst mogelijk maakt. Dat kan de politie of organisatoren ook in staat stellen om degenen die vijandig lijken te zijn op een constructieve manier te beïnvloeden.

Verder kan de **fysieke verschijning van de politie**, zowel in uitrusting als aantallen, een sterk effect hebben op het verloop van een protest. Een grote politiemacht bij een relatief klein protest, vooral wanneer zij volledige politie-uitrusting draagt, kan dreigend overkomen, het verkeerde signaal geven en juist escalatie in de hand werken. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van politie te paard en met politiehonden.

Mensenrechten komen duidelijk naar voren in de Belgische wetgeving over het politieoptreden. De Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt (WPA) stelt in artikel 1: “Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden”.²²⁸

Ook benadrukt de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst de mensenrechten in artikel 123: “De politieambtenaren dragen te allen tijde en in alle omstandigheden bij tot de bescherming van de medeburgers en tot de bijstand die deze laatsten mogen verwachten, alsook, wanneer de omstandigheden het vereisen, tot het doen naleven van de wet en tot het behoud van de openbare orde. Zij nemen de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in acht en verbinden zich ertoe die te doen naleven.”²²⁹

²²⁶ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 18.

²²⁷ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 38.

²²⁸ [Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt \(WPA\)](#).

²²⁹ [Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus](#).

Identiteitscontroles en fouilleringen

Deelname aan of organisatie van een vreedzaam protest vormen geen redelijke redenen om mensen aan te houden en te fouilleren.²³⁰ Om willekeur bij het fouilleren, arresteren of vasthouden van demonstranten, met inbegrip van discriminerend profileren, te voorkomen, moeten staten duidelijke en nauwkeurig omschreven protocollen opstellen, die een hoge drempel voor rechtmatig fouilleren stellen.²³¹

Amnesty International België heeft onderzoek²³² gedaan naar en uitgebreid campagne gevoerd over **etnisch profileren** door de politie bij identiteitscontroles. In 2021 identificeerde het Comité voor de Eliminering van Rassendiscriminatie (CERD) etnisch en raciaal profileren door de Belgische politie als een “hardnekkig probleem”. Het Comité riep de staat op ervoor te zorgen dat deze praktijk expliciet verboden wordt en uitte bezorgdheid over “het gebrek aan uitgebreide gegevens, uitgesplitst naar etniciteit of nationale oorsprong, over personen die het doelwit zijn van identiteitscontroles en slachtoffers van raciaal of etnisch profileren”.²³³ Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, met name op het gebied van bewustwording rond het probleem, heeft België geen van deze aanbevelingen volledig uitgevoerd.²³⁴

In principe is fouilleren door de politie alleen gerechtvaardigd als de wet dat voorschrijft, de fouillering noodzakelijk en evenredig is en de menselijke waardigheid respecteert. Een wet zou dergelijke maatregelen bijvoorbeeld alleen moeten vereisen als er een waarschijnlijke oorzaak of een redelijk vermoeden van een misdrijf is.

De afgelopen jaren zijn er verschillende gevallen geweest waarin (administratief) vastgehouden personen verklaarden dat zij om onduidelijke redenen en onder vernederende omstandigheden aan fouillering zijn onderworpen. Uit anekdotische gegevens blijkt dat politieagenten regelmatig fouillering toepassen, soms met het bevel om voorover te buigen of te hurken, voordat zij iemand in een politiecel plaatsen.²³⁵

Het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) heeft herhaaldelijk gewezen op het problematische gebruik van fouillering, onder meer tijdens massale administratieve arrestaties in het kader van openbare bijeenkomsten. Het Comité P heeft aanbevolen ervoor te zorgen dat op arrestatieformulieren wordt vermeld of de betrokkene is gefouilleerd, of hij of zij zich volledig moest uitkleden en welke specifieke elementen deze fouillering rechtvaardigen, evenals de identiteit van de verantwoordelijke politieagent.²³⁶

Beperkingen van de bewegingsvrijheid van vreedzame demonstranten om hun identiteit te controleren, moeten zo kort mogelijk zijn. Anders kunnen langdurige beperkingen zonder wettige gronden neerkomen op willekeurige vrijheidsberoving en kan het lijken alsof ze enkel tot doel hebben om betogers te verhinderen hun recht uit te oefenen om deel te nemen aan vreedzame protesten.

Op dezelfde manier is het aanhouden en afvoeren van demonstranten naar politiebureaus met als enige doel identiteitscontroles, een onnodige, disproportionele maatregel die een *chilling effect* heeft op het recht op protest en potentiële demonstranten afschrikt.

²³⁰ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 43.

²³¹ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para.219.

²³² Amnesty International, 2018, [‘Je weet nooit met mensen zoals jij’, Politiebeleid ter preventie van etnisch profileren in België](#).

²³³ Comité voor de Eliminering van Rassendiscriminatie (CERD), 2021, [Slotopmerkingen bij de gecombineerde twintigste tot en met tweeëntwintigste periodieke rapporten van België](#), CERD/C/BEL/CO/20-22.

²³⁴ Amnesty International, 2025, [Onrecht in plaats van opvang: hoe het utbliven van opvang de rechten van asielzoekers in België schendt](#), p. 18.

²³⁵ Amnesty International, 2021, [Belgium: Submission to the UN Committee against torture 71st session](#), p. 16-17.

²³⁶ [Ibid.](#) p.17.

In België worden fouilleringen en identiteitscontroles gereguleerd door de WPA.²³⁷ Er bestaat momenteel echter geen centraal en systematisch **toezicht op politiecontroles**.²³⁸ Er is geen mechanisme om de praktijk van politiecontroles zoals identiteitscontroles te monitoren. Er zijn geen gegevens over hoeveel controles de politie uitvoert noch over hoe effectief ze zijn. Onderzoek naar de vraag of er discriminatie in het spel is, wordt daardoor bemoeilijkt.

Politieagenten zijn niet verplicht om identiteitscontroles te registreren en te verzamelen. Dat geldt eveneens voor controles in het kader van protesten. Het identificeren van zorgwekkende patronen of beste praktijken op dit gebied wordt verhinderd door het gebrek aan uitgebreide statistieken over de praktijk van het aanhouden en fouilleren door de politie. Een datasysteem om politiecontroles te monitoren zou hieraan kunnen tegemoetkomen.

De lokale politiezone van Brussel Hoofdstad-Elsene deelde aan Amnesty International het volgende mee: “Het klopt dat wanneer de verzamelde informatie ons doet vrezen voor het gebruik van wapens of andere gevaarlijke voorwerpen door demonstranten, we verscherpte controles uitvoeren op mensen die naar de demonstratie gaan en in sommige gevallen preventief fouilleren.” De politiezone verklaarde ook: “We houden geen statistieken bij over het verloop van de gebeurtenissen, omdat deze gegevens allemaal relatief zijn.”

Aanhoudingen

Strafrechtelijke aanhoudingen

Elke vorm van strafrechtelijk optreden tegen vreedzame demonstranten, zoals iemand aanhouden, vervolgen of zelfs veroordelen, vormt een inperking op het recht op protest. Met de aanhouding wordt immers het recht op protest van de demonstrant beëindigd.²³⁹ Demonstranten mogen daarom alleen op zeer goede gronden worden aangehouden.²⁴⁰ Het internationaal recht verbiedt willekeurige arrestatie of detentie.²⁴¹

Strafrechtelijke aanhouding is slechts gerechtvaardigd wanneer de aanhouding in overeenstemming is met de wet, noodzakelijk en proportioneel is en een legitiem doel nastreeft, zoals een aanhouding in het belang van de veiligheid.²⁴² Dat betekent onder meer dat de aanhouding in verhouding moet staan tot het vergrijp en dat minder verregaande middelen eerst uitgeput moeten zijn.²⁴³

²³⁷ [Wet 5 augustus 1992 op het politieambt](#) (WPA), artikelen 27-29 en artikel 34.

²³⁸ Amnesty International, 2018, [‘Je weet nooit met mensen zoals jij’](#), [Politiebeled ter preventie van etnisch profileren in België](#), p. 26-33.

²³⁹ EHRM 15 oktober 2015, [Kudrevičius e.a. t. Litouwen](#), nr. 37553/05, para. 146.

²⁴⁰ De Speciale VN-rapporteurs merken hierover op dat overheden terughoudend moeten zijn in het overgaan tot (massale) aanhoudingen in de context van een betoging vanwege het criminaliserende effect dat dit kan hebben op demonstraties.

Zie bijvoorbeeld: Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtigde, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 45.

²⁴¹ [Artikel 9 IVBPR](#). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf>

²⁴² EHRM 10 november 2020, [Navalny en Gunko t. Rusland](#), nr. 75186/12, paras. 86-87.

²⁴³ EHRM 15 oktober 2015, [Kudrevičius e.a. t. Litouwen](#), nr. 37553/05, para. 146.

Als er een aanhouding wordt verricht, moet de reden daarvoor onmiddellijk worden meegedeeld, en de gearresteerde persoon moet onverwijld gerechtelijk worden vervolgd. Het aanhouden en preventief vasthouden van personen om hen te verhinderen deel te nemen aan vreedzame protesten, is een willekeurige vrijheidsberoving.²⁴⁴ Dat mag niet worden gebruikt tegen vreedzame betogers.²⁴⁵

Strafrechtelijk optreden tegen vreedzame betogers, bijvoorbeeld voor hun deelname aan een protest dat niet voldoet aan toestemmings- of meldingsvereisten, mag niet.²⁴⁶ Zelfs niet wanneer het protest leidt tot schade of wanordelijkheden.²⁴⁷ Ook het niet opvolgen van een voorschrift is onvoldoende reden om strafrechtelijk op te treden. De arrestatie is een te zwaar middel in dit geval en vormt een onrechtmatige inperking op het recht op protest. Waar demonstranten misdrijven plegen, vooral gewelddelicten of daartoe aanzetten, kan strafrechtelijke aanhouding en vervolging wel legitiem, proportioneel en aangewezen zijn.

Het is belangrijk dat dit per geval wordt getoetst. **Massale aanhoudingen** van demonstranten voor, tijdens of na een demonstratie staan op gespannen voet met het recht op protest. Willekeurige massa-aanhoudingen voorafgaand aan, tijdens of na afloop van een protest zijn arbitrair. Het is vaak niet mogelijk om de individuele omstandigheden te toetsen, waardoor het risico van schending van het verbod op willekeurige vrijheidsberoving op de loer ligt.²⁴⁸ De politie mag ook geen massa-arrestaties uitvoeren van grote aantallen mensen zonder rekening te houden met hun individuele betrokkenheid bij onwettig gedrag.

Waar misdrijven begaan worden, moet de politie zoveel mogelijk overgaan tot gerichte aanhoudingen om diegenen die strafbaar handelen uit het protest te verwijderen, in plaats van op te treden tegen het hele protest.²⁴⁹

De politie moet duidelijk communiceren op welke gronden iemand aangehouden wordt, wat de gevolgen zijn van de aanhouding en welke rechtsmiddelen openstaan om de rechtmatigheid van de aanhouding te toetsen.

In het algemeen moet de uitoefening van de politiebevoegdheid om mensen te arresteren en vast te houden, gericht zijn op het voorkomen en opsporen van criminaliteit. Dat moet gebeuren op basis van een redelijk vermoeden dat een persoon waarschijnlijk betrokken is bij een strafbaar feit of een voorwerp bij zich draagt dat verband houdt met een strafbaar feit. De verdenking moet gebaseerd zijn op het gedrag van een specifieke persoon. Dat is een voorwaarde die van toepassing blijft in de context van een protest.

Individuele arrestaties en opsluitingen mogen dus alleen worden gebruikt in geval van een imminent dreigende situatie, strafbare feiten, met de intentie tot strafrechtelijke vervolging op basis van een geïndividualiseerde en redelijke verdenking.²⁵⁰

²⁴⁴ [Speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, bescherming van de mensenrechten in het kader van vreedzame protesten tijdens crisissituaties](#), 2022, A/HRC/50/42.

VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 82.

²⁴⁵ [Speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, bescherming van de mensenrechten in het kader van vreedzame protesten tijdens crisissituaties](#), 2022, A/HRC/50/42, para. 54.

²⁴⁶ EHRM 17 mei 2011, [Akgöl en Göl t. Turkije](#), nrs. 28495/06 en 28516/06, para. 43.

EHRM 15 oktober 2015, [Kudrevičius e.a. t. Litouwen](#), nr. 37553/05, para. 149.

²⁴⁷ EHRM 15 mei 2014, [Taranenko t. Rusland](#), nr. 19554/05, para. 88.

²⁴⁸ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 35.

Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 45.

²⁴⁹ Amnesty International, 2013, [Policing assemblies](#), p.20.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, para. 96.

²⁵⁰ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 220.

Het louter arresteren van mensen op basis van hun vreedzame deelname aan een protest is een schending van artikel 21 van het IVBPR. Vooral als er geen rechtvaardiging is in het licht van de voorwaarden die in artikel 21 worden gesteld om een protest te beperken of te verbieden.²⁵¹ Bovendien zijn massale interventies die gericht zijn op een groot aantal personen die een protest willen bijwonen zonder een dergelijke geïndividualiseerde verdenking, disproportioneel en zullen ze waarschijnlijk een *chilling effect* hebben op de betrokken personen.

Inbeslagname van eigendommen

Inbeslagname van eigendommen tijdens een arrestatie moet beperkt blijven tot zaken die duidelijk onwettig zijn en/of gebruikt kunnen worden voor het plegen van een misdrijf, zoals wapens, of die bewijs leveren dat er al een misdrijf is gepleegd.

Bestuurlijke aanhoudingen

Volgens het internationaal recht kan administratieve detentie theoretisch rechtmatig zijn, maar alleen als er verschillende waarborgen zijn. Amnesty International roept echter op tot het afschaffen van administratieve detentiesystemen als manier om de waarborgen van een eerlijk proces in strafzaken te omzeilen. Tenzij de persoon wordt beschuldigd van een internationaal erkend strafbaar feit, is Amnesty International van mening dat een staat die persoon niet van zijn vrijheid hoort te beroven.²⁵²

Zelfs als er een vorm van rechterlijke toetsing van een dergelijke administratieve detentie bestaat, moeten staten zich onthouden van dergelijke methodes wanneer er geen intentie is om te vervolgen. Logischerwijs zou administratieve detentie evenmin mogen ingezet worden om het recht van mensen op vrijheid van vreedzame vergadering en meningsuiting te beknotten.

Wanneer deelnemers toch worden aangehouden en vastgehouden, mag de detentie niet langer duren dan noodzakelijk en wettelijk bepaald. Voor België zijn artikelen 22 en 31 van de WPA²⁵³ van toepassing. Daarin zijn de omstandigheden opgesomd waarbij de politie wettelijk mag overgaan tot een bestuurlijke aanhouding, oftewel een dwangmaatregel. Het is belangrijk op te merken dat dit niet wordt gezien als een aanhouding van een persoon die verdacht wordt van een misdrijf. Bij een administratieve of bestuurlijke aanhouding kan de politie mensen maximaal 12 uur aanhouden.²⁵⁴ Dat kan bijvoorbeeld een gevolg zijn van verstoring van de openbare orde tijdens een demonstratie.²⁵⁵

²⁵¹ VN-Mensenrechtencomité 15 jul 2015, [Yuriy Bakur t. Wit-Rusland](#), CCPR/C/114/D/1902/2009, paras 7.9-7.10.

²⁵² Het strafbare feit moet een misdrijf zijn onder de nationale wetgeving, voldoende nauwkeurig gedefinieerd zijn om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en niet op andere wijze willekeurig inbreuk maken op de uitoefening van mensenrechten. Verdachten moeten binnen een redelijke termijn berecht worden; of andere actie moet genomen worden om de persoon binnen een redelijke termijn uit te leveren.

²⁵³ [Artikelen 22 en 31 WPA](#).

²⁵⁴ De Liga voor Mensenrechten publiceerde [een informerende brochure](#) over de rechten van burgers in contact met de politie. Meer info is beschikbaar op p. 3 en 4.

Meer info is ook beschikbaar op: <https://www.watwat.be/politie/hoelang-mag-de-politie-mij-arresteren>

Zie ook [artikel 31,1° WPA](#).

²⁵⁵ Volgens sommige media ging de Belgische politie over tot aanhoudingen tijdens demonstraties. Voor enkele voorbeelden hiervan, zie:

BRUZZ, 2021, [245 aanhoudingen na betoging: 'Vier mensen in mijn cel hadden enkel frietjes besteld'](#).

BRUZZ, 2024, [Politie zet pro-Palestijnse betoging stop: 'Er werd gevochten, geschopt en geslagen'](#).

De Standaard, 2021, [Betoging tegen coronamaatregelen: 3 agenten gewond, 42 arrestaties, 35.000 betogers en veel vernielingen](#).

Uiteendrijvingen en politiegeweld

Basisprincipes

De basistaak van de politie bij vreedzame protesten is zorgen dat het recht op protest veilig en vrij kan uitgeoefend worden. Zolang een protest vreedzaam blijft, moeten de autoriteiten zich terughoudend en tolerant opstellen om het recht op protest te eerbiedigen. Het onwettig karakter van een protest op zich volstaat niet om over te gaan tot een beslissing om een protest uiteen te drijven of het gebruik van geweld.²⁵⁶ In alle gevallen moet het uiteendrijven een laatste redmiddel zijn, wanneer alle andere minder ingrijpende middelen ineffectief zijn gebleken.²⁵⁷

De basistaak van de politie bij vreedzame protesten is zorgen dat het recht op protest veilig en vrij kan uitgeoefend worden. Zolang een protest vreedzaam blijft, moeten de autoriteiten zich terughoudend en tolerant opstellen om het recht op protest te eerbiedigen.

Het is niet altijd makkelijk een duidelijke scheidingslijn te trekken tussen vreedzame en niet-vreedzame protesten. Net hierom moet volgens het Comité vertrokken worden vanuit het (uiteraard weerlegbare) vermoeden dat een protest in principe vreedzaam is (zie hoofdstuk 2).²⁵⁸

Geweld

De grondbeginselen van de VN inzake het gebruik van geweld en vuurwapens door ordehandhavers bepalen duidelijk dat de politie enkel geweld kan gebruiken als geweldloze middelen waarschijnlijk niet doeltreffend zijn.²⁵⁹ Bij het gebruik van geweld moeten ordehandhavingsambtenaren ernaar streven schade en letsel tot een minimum te beperken.²⁶⁰

²⁵⁶ EHRM 17 juli 2007, [Bukta e.a. t. Hongarije](#), nr. 25691/04, para. 36.

EHRM 18 december 2007, [Nurettin Aldemir e.a. t. Turkije](#), nrs. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 en 32138/02, para. 46.

²⁵⁷ Meer info is beschikbaar in VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37.

Meer bepaald VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, paras. 15, 85 en 86.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, paras. 131, 163, 165-168. Specifiek met betrekking tot aanhoudingen, zie paras 108, 161, 162.

Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 61.

Voor een uitgebreider overzicht van de aanbevelingen van Amnesty International en de toepasselijke mensenrechtennormen inzake het recht op vreedzame vergadering en het gebruik van geweld, zie:

Amnesty International, 2019, [The right to peaceful assembly, Submission to the UN Human Rights Committee, half-day of discussion on Article 21 of the ICCPR](#).

Amnesty International, 2015, [Use of Force Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials](#).

²⁵⁸ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37.

²⁵⁹ [De VN Grondbeginselen betreffende het gebruik van geweld en vuurwapens door wetshandhavers](#), Principe Nr. 4.

²⁶⁰ [De VN Grondbeginselen betreffende het gebruik van geweld en vuurwapens door wetshandhavers](#), Principe Nr. 5.b.

De basisbeginselen schrijven eveneens voor dat bij het uiteendrijven van vreedzame protesten die krachtens de nationale wetgeving onwettig zijn, de grootst mogelijke terughoudendheid moet gelden.²⁶¹

Politie moet ervoor zorgen dat elk gebruik van geweld voldoet aan de beginselen van non-discriminatie, legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit, en voorzorg. Voor elk gebruik van geweld moet verantwoording afgelegd worden.²⁶²

(Minder dodelijke) wapens

Ordehandhavers hebben een reeks wapens ter beschikking om een gedifferentieerd gebruik van legitiem geweld mogelijk te maken. Daartoe behoren ook *less lethal weapons*. De bedoeling is om ordehandhavers in staat te stellen om het gebruik van geweld af te stemmen, aan te passen en te minimaliseren om het gebruik van dodelijk geweld tot de meest extreme omstandigheden te beperken en om de minst schadelijke optie te gebruiken die nog steeds het doel bereikt.

Het gebruik van alle wapens en geweld, ook *less lethal* varianten, door politie moet in overeenstemming zijn met het internationaal recht over mensenrechten en moet wettig zijn (legaliteitsbeginsel), een legitiem doel dienen, noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en proportioneel. Bovendien vergt de inzet van *less lethal weapons* bijzondere training en uitgebreid onderzoek is nodig voor nieuwe wapens worden geïntroduceerd – *a fortiori* voor gebruik bij menigtes. Elk gebruik van geweld moet worden geregistreerd en verantwoord.

Uiteendrijving

Ook beslissingen om protesten uiteen te drijven moeten overeenstemmen met het legaliteits-, het legitimiteits- en het proportionaliteitsbeginsel.

Wanneer politie de opdracht krijgt van de burgemeester om het protest te beëindigen, moet zij deze opdracht duidelijk hoorbaar met de demonstranten delen en aan hen toelichten. Demonstranten moeten bovendien voldoende tijd krijgen om rustig uiteen te gaan. De politie mag alleen haar bevoegdheden inzetten voor wettige doeleinden. De politie mag geen geweld gebruiken tijdens het uiteendrijven louter omdat een demonstrant een bevel niet opvolgt of alleen vanwege deelname aan een protest dat verboden of beëindigd is.

Uiteendrijving met geweld

Wanneer het uiteendrijven van een protest onvermijdelijk is, moet hoe dan ook voorrang worden verleend aan een vrijwillige beëindiging zonder gebruik van geweld. Indien er toch geweld moet worden gebruikt, moet dat in verhouding staan tot de mate van verzet van de demonstranten. Geweld dat schade kan veroorzaken, mag alleen worden gericht op de personen die geweld plegen, en geweld met een niet-onderscheidende werking kan alleen gerechtvaardigd zijn in gevallen van wijdverspreid geweld tegen personen, wanneer het met name niet langer mogelijk is het geweld te beheersen door alleen de personen aan te pakken die geweld plegen.

²⁶¹ [De VN Grondbeginselen betreffende het gebruik van geweld en vuurwapens door wetshandhavers](#), Principe Nr. 13.

²⁶² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 78.

Indien het gedrag van demonstranten er slechts een is van passief verzet, bijvoorbeeld het niet opvolgen van een bevel zich te verspreiden, moet men vermijden toevlucht te nemen tot geweld dat het risico van ernstige letsels kan inhouden. Waar mogelijk moet ervoor worden gekozen mensen opzij te duwen of weg te dragen om de benodigde ruimte vrij te maken, in plaats van wapens zoals knuppels of wapenstokken te gebruiken om mensen te dwingen zich te verplaatsen.

Middelen met een niet-onderscheidende werking en een hoog schadepotentieel, zoals traangas of waterkanonnen, mogen alleen worden gebruikt in situaties van meer algemeen geweld met het oog op een uiteendrijving én alleen wanneer alle andere middelen hebben gefaald om het geweld in te dammen.

Zij mogen alleen worden gebruikt wanneer de mensen de gelegenheid hebben zich te verspreiden en niet wanneer zij zich in een afgesloten ruimte bevinden of wanneer wegen of andere vluchtwegen geblokkeerd zijn. Bovendien moeten mensen worden gewaarschuwd dat deze middelen zullen worden gebruikt zodat zij de gelegenheid krijgen zich alsnog te verspreiden.²⁶³

Nationaal juridisch kader en praktijk

Art. 37 van de WPA gaat in op het gebruik van geweld door de politie: “Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader rekening houdend met de risico’s die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden.”²⁶⁴

De politie kan, onder bepaalde voorwaarden, op basis van artikel 22 van de WPA²⁶⁵ protesten uiteendrijven. Amnesty International vroeg aan de lokale overheden van Antwerpen, Gent, Brussel, Etterbeek, Namen en Luik of de politie tussen 2020 en 2022 in de praktijk geweld gebruikt heeft om een bijeenkomst uiteen te drijven. De lokale autoriteiten van Gent lieten weten dat er geen bijeenkomsten werden uiteengedreven, ook niet met geweld. Brussel en Etterbeek gaven geen details over uiteendrijvingen tussen 2020 en 2022.

Na onze ontmoeting met de lokale politie van Antwerpen werd geen informatie verstrekt over het aantal uiteendrijvingen in die periode, maar er werd wel gesteld dat ze steevast eerst proberen een dialoog te voeren voordat ze andere maatregelen nemen. De lokale autoriteiten van Namen en Luik hebben nog niet gereageerd op het moment van het schrijven van dit rapport.

Het insluiten van vreedzame demonstranten: *kettling*

Het insluiten van demonstranten in een bepaald gebied zonder toestemming om te vertrekken is een inbreuk op het recht op protest. De Speciale Rapporteur van de VN heeft herhaaldelijk zijn bezorgdheid geuit over het gebruik van insluiting, ook bekend als *kettling*. Dat bestaat uit het inzetten van een politiecordons rond een groep demonstranten. Vaak gebeurt dat voor langere tijd, met de bedoeling hen in te sluiten en te voorkomen dat andere demonstranten zich bij de ingesloten groep voegen.

²⁶³ Amnesty International, 2015, [Use of Force Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials](#), Guideline number 7, p. 37.

²⁶⁴ De WPA.

²⁶⁵ [Artikel 22 WPA](#).

Het is een tactiek die een sterk ontmoedigend effect heeft op demonstranten die hun recht op protest willen uitoefenen.²⁶⁶ *Kettling* kan onevenredig lang duren als het niet goed is gepland en gecoördineerd. Het mag al helemaal niet ingezet worden wanneer het voornaamste doel is het protest te ontmoedigen.²⁶⁷

Wanneer overgegaan wordt tot het 'insluiten' van demonstranten door politieagenten om te voorkomen dat zij een bepaald gebied verlaten, houdt dit een aantal risico's in voor de ingesloten en voor het goede verloop van het protest. Door het insluiten van grote groepen demonstranten op deze manier kan onvoldoende onderscheid gemaakt worden tussen deelnemers aan het protest en omstanders, of tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstranten. De techniek kan bovendien leiden tot paniek en onbereikbaarheid van medische hulp of sanitaire voorzieningen, en kan daarnaast ook een escalierend effect hebben.²⁶⁸

Wanneer *kettling* zonder onderscheid of als straf wordt toegepast, is het een schending van het recht op protest. Als het al gebeurt, zou het alleen uitgevoerd moeten worden om te voorkomen dat het volledige protest uiteengedreven moet worden. Deze tactiek moet bijgevolg alleen worden gebruikt om daadwerkelijk geweld van een kleinere groep in te dammen en de vreedzame demonstranten in staat te stellen ongestoord door te gaan met het protest.²⁶⁹ Personen die hulp nodig hebben, personen die geen deel uitmaken van het protest en betogers die niet bij het geweld betrokken zijn, moet worden toegestaan te vertrekken.

Concreet betekent dit dat als de politie *kettling* toch toepast, ze de betogers effectief moet informeren over de reden van de insluiting, indien nodig toegang verlenen tot hulpdiensten, en niet-gewelddadige demonstranten en omstanders toestaan te vertrekken. Zwangere vrouwen, kinderen, ouderen en mensen met ziekten, verwondingen of handicaps moeten altijd de gelegenheid krijgen het afgesloten gebied te verlaten.

Crowd control-tactieken, en in het bijzonder *kettling*, mogen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen als laatste redmiddel ingezet worden bij protesten. Die tactieken zijn slechts gerechtvaardigd wanneer het noodzakelijk en proportioneel is om daadwerkelijk geweld of een direct gevaar aan te pakken, en andere middelen niet toereikend zijn.²⁷⁰

²⁶⁶ [Verslag van de Speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2017, A/HRC/35/28/Add.1, para. 65.

[Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), 2013, A/HRC/23/39/Add.1, paras. 36-38.

Verslag van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 43. <https://docs.un.org/en/A/HRC/31/66>

²⁶⁷ Het EHRM merkt op: "Er moet worden benadrukt dat maatregelen voor *crowd control* niet door de nationale autoriteiten direct of indirect mogen worden gebruikt om protest te onderdrukken of te ontmoedigen, gezien het fundamentele belang van vrijheid van meningsuiting en vergadering in alle democratische samenlevingen."

Zie EHRM 15 maart 2012, [Austin e.a. t. VK](#), Nrs. 39692/09, 40713/09; en 41008/09, para. 68.

²⁶⁸ OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, Guidelines, 2020, par. 87 en par. 217.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, 2010, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), tweede editie, paras. 87 en 217.

²⁶⁹ OVSE/BDIMR, 2016, [Key Principles in Policing Assemblies, Human Rights Handbook on Policing Assemblies](#) pp. 101-103.

OVSE/BDIMR, [Verslag over het toezicht op de vrijheid van vreedzame vergadering in geselecteerde OVSE-deelnemende staten](#), 2014, pp. 15-16, para. 55.

²⁷⁰ [Ibid. par. 217.](#)

Zie ook: VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 84.

Voorbeelden van incidenten in België

Ukkel: betoging aan Israëlische ambassade

Op 28 mei 2024 werd een betoging in de buurt van de Israëlische ambassade in Ukkel door de politie uiteengedreven. Daarbij werd het waterkanon en traangas ingezet en werd minstens een gewonde gerapporteerd.²⁷¹ Amnesty International uitte haar bezorgdheid over de rechtmatigheid van de beslissing om tot uiteendrijven van het protest over te gaan en over het geweld dat daarbij werd gebruikt.

De burgemeester van Ukkel zei in de pers dat er geen toestemming was gegeven voor de demonstratie.²⁷² Dat zo'n toestemming niet werd afgeleverd, is volgens Amnesty International zeker geen voldoende reden om over te gaan tot beëindigen of uiteendrijven, laat staan tot het gebruik van geweld.

In de regel moeten vreedzame bijeenkomsten niet door de autoriteiten worden verstoord of beëindigd, ook niet als ze niet in lijn zijn met lokale regelgeving. De primaire taak van de ordehandhavers bij vreedzame protesten is zorgen dat het recht op protest veilig en vrij kan uitgeoefend worden. In dit concrete geval wil dat ook zeggen dat vreedzame protesten moeten gefaciliteerd worden in de buurt van de Israëlische ambassade, want dat is immers binnen gezichts- en gehoorsafstand van het doel van de demonstranten.

Gilly: "anti-fascistisch" protest

Volgens berichtgeving van de media werd op 25 januari 2020 traangas ingezet tijdens een protest in Gilly, een deelgemeente van Charleroi.²⁷³ Naar aanleiding hiervan voerde de Algemene Inspectie van de politie een politieonderzoek uit.²⁷⁴ Daaruit blijkt dat "politieagenten bij deze gelegenheid collectief traanspray hebben gebruikt" en dit gebeurde "zonder dat er sprake was van ernstig collectief geweld."²⁷⁵ De Algemene Inspectie bevestigt dat dit "gebruik daarom ongerechtvaardigd [is] en niet voldoet aan de filosofie van de omzendbrief OOP41".²⁷⁶ "Het gebruik van collectieve spray, een zuiver defensief middel, moet beperkt blijven tot situaties van ernstig collectief geweld en mag in principe niet reactief gebruikt worden (...)"²⁷⁷

²⁷¹ Amnesty International, 2024, [Amnesty International bezorgd over het uiteendrijven van protest aan Israëlische ambassade](#).

²⁷² VRT NWS, 2024, [Politie zet waterkanon in bij pro-Palestijnse betoging aan Israëlische ambassade in Ukkel](#).

²⁷³ RTBF, 2020, [Charleroi: Face-à-face tendu entre policiers et manifestants antifascistes \(vidéo\)](#).

[RTBF, 2020, Plainte de la FGTB après les violences policières lors de la manifestation de Gilly](#).

²⁷⁴ Algemene Inspectie van de federale en lokale politie, [Onderzoek naar het optreden van de ordeningsdienst op 25 januari 2020 door de politiezone Charleroi, Eindverslag deel 2 is gewijd aan de uitvoeringsfase en de opvolging van de ordedienst](#), AIG/IGIN/RIO/2021/1462, p. 24 en 25.

²⁷⁵ [Ibid.](#)

²⁷⁶ [Ibid.](#)

[Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen.](#)

²⁷⁷ [Ibid.](#)

Beëindiging van protesten

Amnesty International heeft zich al een aantal keer bezorgd uitgelaten over de manier waarop protesten eindigden. Een paar zorgwekkende voorbeelden zijn de Black Lives Matter-protesten in 2020²⁷⁸ en het protest tegen 'Klassenjustitie' en politiegeweld op 24 januari 2021.

Naar aanleiding van dit laatst vermelde protest heeft de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel de Belgische Staat, de politiezone Brussel-Hoofdstad Elsene en de burgemeester van de stad Brussel veroordeeld voor hun aanpak tijdens dit protest. Elf mensen, gesteund door de Ligue des droits humains (Franstalige Liga voor Mensenrechten), hadden hen voor de rechter gedaagd voor het politiegeweld dat volgens hen die dag was gepleegd.²⁷⁹ De rechtbank oordeelde dat de opsluiting, arrestaties en detentieomstandigheden naar aanleiding van het protest een burgerlijke fout vormden.²⁸⁰

Gebruik van Kettling

Het Comité P vermeldt in een analyse dat er tijdens het protest "La Boum 2"²⁸¹ in Brussel klachten werden ingediend over het gebruik van kettling tegen niet-betrokken personen of vreedzame demonstranten die geen daadwerkelijke verstoring van de openbare orde veroorzaakten.²⁸²

In september 2020 verscheen in de media dat ongeveer 4.000 mensen in Brussel demonstreerden om betere financiering voor de gezondheidszorg te eisen. De media meldt dat de politie een deel van de demonstranten heeft 'ingesloten'. De politie gaf in de media aan dat vijftig mensen aangehouden werden tijdens dit protest omdat ze weigerden het protest te beëindigen.²⁸³

In oktober 2019, tijdens een protest van klimaativisten georganiseerd door Extinction Rebellion, zei een getuige die aanwezig was tijdens de demonstratie dat de demonstratie vreedzaam verliep, maar dat ze plotseling "omringd werden door de politie".²⁸⁴

In april 2021 demonstreerden mensen in Brussel voor de ondersteuning van de regularisatie van migranten zonder papieren. Toen de demonstratie ten einde liep, meldden de media dat de situatie escaleerde. De demonstranten werden volgens de politie omsingeld "vanwege het herhaaldelijk betreden van het kruispunt".²⁸⁵

²⁷⁸ 7Sur7, 2020, [Les manifestations de Black Lives Matter Belgium se sont déroulées sans heurt](#).

De Morgen, 2020, [Zeker 150 arrestaties nadat 'Black Lives Matter'-protest uit de hand loopt in Brussel](#),

Le Soir, 2020, [«Black lives matter»: près de 10.000 personnes se sont rassemblées devant le Palais de Justice de Bruxelles \(photos et vidéos\)](#)

RTBF, [#Investigation : Pourquoi cela a-t-il dérapé après la manif Black Lives Matter à Bruxelles ?](#)

VRT, 2020, [150 arrestaties voor rellen na Black Lives Matter-betoging, politici noemen massaprotest "nefast voor virusverspreiding"](#).

Bruzz, 2021, [Black Lives Matter in Brussel: wat hebben de gebalde vuisten opgeleverd?](#)

²⁷⁹ Ligue des droits humains, 2025, [Technique de confinement, arrestations illégales, conditions de détention inhumaines: le bourgmestre de la ville de Bruxelles, la zone de police et l'État belge condamnés pour leur gestion de la manifestation du 24 janvier 2021 - Bienvenue sur le site de la Ligue des droits humains](#).

RTL Info, 2025, [Une zone de police et un bourgmestre bruxellois condamnés par la justice: ils vont devoir payer des milliers d'euros](#).

²⁸⁰ BRUZZ, 2025, [Brusselse politie en Close veroordeeld tot schadevergoedingen voor politiegeweld in 2021](#).

²⁸¹ VRT NWS, 2021, [La Boum 2 lokt een paar duizend mensen naar Brussel, 132 mensen opgepakt](#).

²⁸² Comité P, [Belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot het administratieve politieoptreden genaamd LA BOUM 2 dat op 1 mei 2021 in Brussel heeft plaatsgevonden](#), para. 2.2.

RTBF, 2021, [La «Boum 2»: la police a arrêté 132 personnes au bois de la Cambre, où le calme est revenu vers 21h](#),

²⁸³ De Standaard, 2020, [Politie moet ingrijpen tijdens betoging gezondheidszorg](#).

²⁸⁴ BRUZZ, 2019, [Extinction Rebellion: 'Protest beëindigd door buitensporig politiegeweld'](#).

²⁸⁵ Stamp Media, 2021, [62 arrestaties tijdens manifestatie van sans papiers bij Kunst-Wet](#)

Tijdens de eerder vermelde demonstratie tegen 'Klassenjustitie' in januari 2021 meldden de media het gebruik van *kettling* bij voornamelijk jongeren. Opvallend is ook dat de demonstratie doorging zonder toestemming van de lokale autoriteiten. De politie tolereerde de statische demonstratie een tijdje, maar ging uiteindelijk over tot verschillende arrestaties.²⁸⁶

Training en begeleiding van politieagenten

De rol van rechtshandhaving als belangrijke operationele tak van de staat vereist dat mensenrechten een essentieel onderdeel zijn van de opleiding en training voor ordehandhavers, zodat zowel internationale als nationale mensenrechtenwetgeving wordt nageleefd.

Het is belangrijk dat training in mensenrechten wordt geïntegreerd in alle trainingsmodules en niet wordt behandeld als een op zichzelf staand onderwerp, los van de dagelijkse praktijk van het politiewerk. Politieagenten moeten specifiek worden opgeleid in het uitvoeren van ordehandhaving bij protesten en enkel agenten die daarvoor zijn opgeleid, mogen voor dat doel worden ingezet.²⁸⁷

Politieagenten moeten specifiek worden opgeleid in het uitvoeren van ordehandhaving bij protesten en enkel agenten die daarvoor zijn opgeleid, mogen voor dat doel worden ingezet.

De opleiding moet praktijkgericht en op concrete scenario's gebaseerd zijn, en minstens het volgende omvatten:

- Een volledig **begrip van de plicht** van ordehandhavers om demonstraties te faciliteren en te beschermen, alsook de praktische implicaties van deze plicht;
- Ontwikkelen van **communicatievaardigheden**, in het bijzonder van de-escaleren, bemiddelen, conflicten vreedzaam oplossen;
- Het **gebruik van geweld** in overeenstemming met de mensenrechten, inclusief het vermijden ervan;
- Het hanteren van de **uitrusting en de wapens** waarover zij beschikken in overeenstemming met de mensenrechten.²⁸⁸

²⁸⁶ BRUZZ, 2021, [Politie massaal paraat bij verboden betoging: jongeren opgepakt](#).

VRT NWS, 2023, [Twee jaar na uit de hand gelopen "betoging tegen politiegeweld" stappen betrokkenen naar de rechter: "We hadden gehoopt een oplossing te vinden"](#).

Het Nieuwsblad, 2023, [Politie gedagvaard voor geweld op betoging tegen politiegeweld](#).

Het Laatste Nieuws, 2023, [Politie gedagvaard voor gebruik geweld op betoging tegen politiegeweld in Brussel](#).

²⁸⁷ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37.

²⁸⁸ [De VN Grondbeginselen betreffende het gebruik van geweld en vuurwapens door wetshandhavers](#), Principe Nrs. 18-20.

OVSE/BDIMR, 2016, [Key Principles in Policing Assemblies, Human Rights Handbook on Policing Assemblies](#), p. 67-68.

African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), [Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa](#), 2017, para. 21.2.8.

Verder moeten er modules tegen discriminatie en voor de bevordering van diversiteit zijn om ordehandhavers bewust te maken van de specifieke behoeften en situaties die zich tijdens demonstraties kunnen voordoen. Dit omvat onder andere training over de specifieke taken en verplichtingen van de politie met betrekking tot individuen en groepen die met racisme of discriminatie te maken hebben, of in een anderszins kwetsbare positie zitten of een hoger risico lopen op mensenrechtenschendingen tijdens vreedzame protesten.²⁸⁹

Alle politieagenten die worden ingezet bij het toezicht op protesten en daarbij wapens hanteren, inclusief minder dodelijke wapens, moeten specifiek zijn opgeleid in het gepaste gebruik ervan.²⁹⁰

De ordehandhavingsinstanties in kwestie moeten ook algemene crisisplannen en opleidingsprotocollen opstellen, met name voor de rol van politie bij bijeenkomsten die niet vooraf aan de autoriteiten zijn gemeld en/of die de openbare orde kunnen verstoren.²⁹¹

Bovendien moeten de opleidingscurricula regelmatig worden herzien en bijgewerkt, onder meer om lessen te trekken uit voorbijge demonstراتies en juridische ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau op te nemen om de bescherming van de mensenrechten in het kader van de rechtshandhaving te verbeteren.

Opleiding voor ordehandhavers in de praktijk

De federale politie liet aan Amnesty International weten dat het **trainingsaanbod** van de Nationale Politieacademie (ANPA) een functionele training heeft die gaat over de verschillende functies die de politieagenten uitvoeren tijdens het begeleiden van protesten.²⁹²

De onderwezen filosofie hierbij gaat uit van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte, gebaseerd op de ministeriële omzendbrief CP4 van 11 mei 2011. Hierin wordt nader omschreven dat “de gemeenschapsgerichte politiezorg toepassen in het domein van de openbare orde in de eerste plaats betekent dat de organisator, overheden, politiediensten en eventueel andere partners samen de voorwaarden creëren voor een veilig en vlot verloop waarbij de fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering, overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens²⁹³ en de Belgische gecoördineerde Grondwet²⁹⁴ volledig worden nageleefd”²⁹⁵.

Daarnaast gaf de federale politie aan dat er specifieke technieken worden aangeleerd voor het handhaven en herstellen van de openbare orde zodat deze kunnen worden toegepast wanneer hiertoe opdracht wordt gegeven.

²⁸⁹ Amnesty International, 2013, [Policing assemblies](#).

Zie ook: OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 84.

²⁹⁰ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 81.

²⁹¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 77.

²⁹² Brief ter attentie van Amnesty International van de federale politie met referentie “DRP-2023/6956” van 27/03/2023

²⁹³ Officieel werd het [EVRM](#) ondertekend op 4 November 1950, te Rome.

²⁹⁴ Artikelen 19 en 26 van de [Grondwet](#).

²⁹⁵ [Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus](#).

Amnesty International vroeg de federale politie of en op welke manier aspirant-politieagenten tijdens de opleiding bewust worden gemaakt van hun **rol als facilitator** van het recht om te protesteren. De federale politie liet weten dat het eerste hoofdstuk van alle cursussen over het genegotieerd beheer van de openbare ruimte het hiervoor relevante referentiekader behandelt.

Binnen dit referentiekader worden de fundamentele rechten en vrijheden onderwezen, alsook de plaats van de politie in de samenleving met betrekking tot het waarborgen van deze rechten en vrijheden. Dat referentiekader omvat in het bijzonder de algemene bestuurlijke politiezorg, het begrip 'openbare orde' en de verschillende soorten bijeenkomsten. Ook vallen hier het recht van vereniging en vergadering en het recht om bijeen te komen en te protesteren onder, alsook verstoringen van de openbare orde die daaruit kunnen voortvloeien en mogelijke inperkingen op deze rechten.

Daarnaast worden hierin de rechten en plichten van gearresteerde personen onderwezen en de theorie van het de-escaleren van conflicten. De politieschool van Namen/Luxemburg liet verder aan Amnesty International weten dat zij training en begeleiding voorzien voor conflictmanagement, bestaande uit vier uur theorie en acht uur praktijkonderwijs in kleine groepen. Ook voorzien zij een vier uur durende training in onderhandelings- en bemiddelingstechnieken.

De federale politie liet aan Amnesty International weten dat aspirant-politieagenten bewust worden gemaakt van de noodzaak om fundamentele rechten en vrijheden te respecteren en van het feit dat het hun taak is om ervoor te zorgen dat protesten goed verlopen, binnen het kader van beslissingen die vooraf tussen de autoriteiten en de organisator van het evenement zijn gemaakt op de algemene coördinatievergadering die vooraf plaatsvindt.

Het handboek voor juridische, praktische en ethische aspecten van de geweldbeheersing dat wordt gebruikt in de opleiding voor specialisten van de politie, en waar Amnesty International toegang toe heeft gekregen, bevat een gedetailleerd hoofdstuk over geweldbeheersing en de-escalatie.²⁹⁶

Ook gaf de federale politie aan dat aspirant-politieagenten er regelmatig aan worden herinnerd dat de overgrote meerderheid van de demonstranten hun rechten vreedzaam uitoefenen, en dat de technieken om de openbare orde te handhaven en te herstellen slechts betrekking hebben op een klein deel van hen die de geldende regels overschrijden.

Amnesty International vroeg de federale politie of en op welke manier aspirant-politieagenten tijdens de opleiding bewust worden gemaakt van specifieke behoeften die **individuen of groepen die zich in een kwetsbare situatie bevinden**, zoals kinderen, kunnen hebben tijdens demonstraties en andere vormen van protest.

De federale politie benadrukte dat aspirant-politieagenten worden getraind om mensen te helpen. Operatiebevelen en briefings bevatten de nodige informatie en rapporten over de operationele situatie die hogerop moeten worden doorgegeven, zoals het verzorgen van gewonden en signaleren van kwetsbare personen.

Behalve cursussen in genegotieerd beheer van de openbare ruimte zijn er andere cursussen die zich richten op sociale vaardigheden. Deze cursussen stellen de aspirant-politieagenten in staat om zich vertrouwd te maken met het te gebruiken discours, "afhankelijk van het type persoon waarmee zij te maken hebben. Denk hierbij aan kinderen, slachtoffers."²⁹⁷

Amnesty International vroeg de federale politie hoe politieagenten worden opgeleid in het **legitieme gebruik van geweld** tijdens protesten. De federale politie liet weten dat artikel 37 van de WPA, over het gebruik van dwangmiddelen, grondig wordt bestudeerd. Dit gebeurt tijdens de cursus over het genegotieerd beheer van de openbare ruimte en tijdens andere

²⁹⁶ Handboek Juridische aspecten GB Ned V1: Juridische, praktische en ethische aspecten van de geweldbeheersing -Opleiding specialisten, 2009. (Amnesty heeft dit handboek van de politie ontvangen.)

²⁹⁷ Brief ter attentie van Amnesty International van de federale politie met referentie "DRP-2023/6956" van 27/03/2023.

cursussen, met name die over geweldsbeheersing. Ook het begrip progressiviteit wordt uitvoerig onderwezen in de cursussen rond genegotieerd beheer.

Het eerdergenoemde handboek voor de politie stelt echter ook met betrekking tot protesten: “Betogingen zijn in principe eenmalige activiteiten die een bijzondere inspanning vergen qua ordehandhaving. Quasi alle dwangmiddelen die de wet op het politieambt voorziet, met uitzondering van het gebruik van vuurwapens, kunnen worden ingezet. Het gebruik van geweld bij de ordehandhaving is een evidentie, maar geeft in veel gevallen aanleiding tot onrechtmatig geweld. Het gebruikte geweld kan beperkt of massaal zijn, kan van korte duur of van langere duur zijn; alles hangt af van de omstandigheden. Het wettelijk na te streven doel is de uiteendrijving van de samenshooling; dus eens de manifestanten verspreid of op de vlucht [zijn] is het doel bereikt en houden de redenen om geweld te gebruiken op te bestaan.”²⁹⁸

Dat is echter onvoldoende gericht op de rol van de politie als facilitator van protest en reflecteert onvoldoende de fundamentele principes van absolute noodzaak en proportionaliteit.

Opvolging incidenten met politiegeweld

Ten slotte wilde Amnesty International weten hoe aspirant-politieagenten worden getraind in procedures voor het opvolgen van incidenten waarbij de politie geweld gebruikt.

De federale politie gaf aan dat de nadruk op “geweld tegen en door de politie” als een rode draad door de politieopleiding loopt. Er is geen specifieke aanpak met standaardgevallen om het gebruik van dwang en geweld te “registreren”, maar het is opgenomen in verschillende gebieden, gezien het feit dat het schrijven van verslagen op verschillende manieren kan gebeuren in verschillende contexten:

- Automatisch wanneer een officieel rapport wordt opgesteld;
- Op basis van het verslag van de debriefing na een demonstratie;
- Op basis van de verslagleggings-/verklaringsplicht uit de omzendbrief GPI62;²⁹⁹
- Met procedurele verplichtingen zoals het “register van aangehouden personen” waarin het gebruik van geweld, zoals handboeien, schriftelijk moet worden vastgelegd.

²⁹⁸ Handboek Juridische aspecten GB Ned V1: Juridische, praktische en ethische aspecten van de geweldbeheersing -Opleiding specialisten, 2009,p. 36-37. (Amnesty International heeft dit handboek van de politie ontvangen.)

²⁹⁹ [Omsendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.](#)

7. Surveillance & recht op privacy

Recht op privacy

Internationaal

Surveillance kan een directe inbreuk zijn op het recht op privacy, vrijheid van meningsuiting en vreedzaam protest. Willekeurige, ongerechtvaardigde, ongecontroleerde, discriminerende of anderszins onrechtmatige bewaking van protesten en demonstranten schendt de mensenrechten en heeft een afschrikwekkend effect op het recht op vreedzaam protest.

Het recht op privacy wordt beschermd door verschillende internationale **mensenrechteninstrumenten**.³⁰⁰ Artikel 17 van het IVBPR-verdrag stelt dat niemand mag worden onderworpen aan “willekeurige of onwettige inmenging” in zijn privéleven, zijn gezin, zijn woning en zijn briefwisseling, en dat dit wettelijk moet worden beschermd.³⁰¹ Het VN-Mensenrechtencomité erkent al lang dat deze bescherming ook het reguleren van “het verzamelen en bewaren van persoonlijke informatie op computers, gegevensbanken en andere apparaten omvat, ongeacht of dit gebeurt door overheidsinstanties of door particuliere personen of instanties”.³⁰²

Het VN-Mensenrechtencomité heeft vastgesteld dat informatie en gegevens die beschikbaar zijn in “openbare ruimten” nog steeds beschermd kunnen worden door artikel 17.³⁰³ Zo stelt de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten dat “het recht op privacy in het geding komt wanneer de overheid een openbare ruimte controleert, zoals een marktplein of een treinstation, en daarbij individuen observeert [...] Het publiekelijk delen van informatie maakt de inhoud ervan niet onbeschermd”.³⁰⁴

Inmenging in iemands recht op privacy is volgens het internationaal recht alleen toegestaan als die inmenging wettig en niet willekeurig is. Om te beoordelen of een inmenging gerechtvaardigd is, wordt een **driedelige toets** gehanteerd, gebaseerd op internationale mensenrechtennormen:

³⁰⁰ [Artikel 12 UVRM](#), [Artikel 17 IVBPR](#), [Artikel 16 Kinderrechtenverdrag](#).

³⁰¹ [Het IVBPR](#)

³⁰² VN-Mensenrechtencomité, 1988, [Algemeen Commentaar 16: Artikel 17 \(Recht op privacy\), Het recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven, de eerbiediging van de eigen huisvesting en de geheimhouding van de correspondentie, en de bescherming van de eer en de goede naam](#).

³⁰³ VN-Mensenrechtencomité, 2016, [Slotopmerkingen over de zevende periodieke evaluatie van Colombia, CCPR/C/COL/7, para. 32](#).

³⁰⁴ Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, 2018, [Het recht op privacy in het digitale tijdperk](#), 3 augustus 2018, A/HRC/39/29, para. 6.

1. **Legaliteit:** De inmenging moet bij wet zijn voorgeschreven en in overeenstemming zijn met die wet.
2. **Legitiem doel:** De inmenging moet gericht zijn op een wettig doel, zoals nationale veiligheid of openbare orde.
3. **Noodzakelijkheid en proportionaliteit:** De inmenging moet strikt noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. Bovendien moet ze in verhouding staan tot het nagestreefde doel en mag ze niet discriminerend zijn.

Surveillance van protesten past binnen een zorgwekkende trend in Europa³⁰⁵, waarbij politiebeleid en -praktijken steeds meer gericht lijken te zijn op het verzamelen van informatie. Deze trend is onlosmakelijk verbonden met de bredere context van een cultuur die gericht is op het aanpakken van 'bedreigingen' binnen de rechtshandhaving. Daardoor kan de rechtshandhaving **risico's beheersen** en ingrijpen voordat er schade ontstaat. Dat legt bloot wat de autoriteiten als eerste zien: vooral het "risico" krijgt aandacht. Daarmee kan het recht op privacy onverantwoord in het gedrang komen tijdens protesten.

Voor het "risico" krijgt aandacht: daarmee kan het recht op privacy onverantwoord in het gedrang komen tijdens protesten.

Nochtans zouden staten het recht op protest in de eerste plaats moeten respecteren, beschermen en actief faciliteren: "Elk gebruik van digitale technologie om een protest te faciliteren, moet uitsluitend gericht zijn op het mogelijk maken van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Protesten mogen niet worden gezien als kansen voor toezicht of het nastreven van bredere wetshandavingsdoelen door het gebruik van digitale technologieën."³⁰⁶

Staten beweren dat surveillanceprogramma's noodzakelijk zijn om de (nationale) veiligheid te waarborgen en de bescherming van burgers te waarborgen. Amnesty International erkent dat staten verplichtingen hebben om de veiligheid van burgers te beschermen en als gevolg daarvan in sommige omstandigheden legitiem heimelijke surveillance moeten uitvoeren, waaronder het onderscheppen en monitoren van privécommunicatie. Alle surveillanceactiviteiten moeten echter voldoen aan de verplichtingen van staten onder de mensenrechtenwetgeving, die de behoeften van de staat in evenwicht brengen met de mensenrechten van individuen.

Het internationaal en regionaal wetgevend kader erkent de belangrijke rol die wetshandhaving speelt bij het nakomen van de positieve verplichting van staten om het recht op protest te faciliteren en te beschermen. Maar rechtshandavingsbevoegdheden moeten worden gebruikt om deelname aan protesten echt mogelijk te maken, en onderworpen zijn aan strikte beperkingen om ervoor te zorgen dat ze niet worden gebruikt om mensenrechten onnodig te beperken of een afschrikwekkend effect te creëren.

³⁰⁵ Amnesty International, 2024, "[Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries](#)". Zie in het bijzonder hoofdstuk 9.

³⁰⁶ Verslag van speciaal rapporteur van de VN voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, 2024, [Modelprotocol voor wetshandhavers ter bevordering en bescherming van de mensenrechten in het kader van vreedzame protesten](#), A/HRC/55/60, para. 39.

Nationaal

Artikel 22 van de Belgische Grondwet verankert het mensenrecht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven.³⁰⁷ Verdere regeling zit onder meer vervat in de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens³⁰⁸, de omzetting van een Europese richtlijn die specifiek gaat over de verwerking van politieke en justitiële gegevens in nationaal recht.³⁰⁹

Overeenkomstig het recht op privacy moeten het gebruik, de toezicht, de verzameling en bewaring van persoonsgegevens wettig en niet willekeurig zijn. Voortvloeiend uit de WPA³¹⁰ kan de politie gebruik maken van camera's in het kader van de uitvoering van haar algemene politiebevoegdheden. Wettelijk mag de politie zelfs zowel zichtbaar als niet zichtbaar of heimelijk camera's gebruiken.

Wat de **verwerking van persoonsgegevens** betreft, stelt artikel 44/1 van de WPA dat politiediensten dit mogen voor zover deze persoonsdata “toereikend, terzake dienend en niet overmatig van aard” zijn. De verwerking van informatie en gegevens moet volgens deze bepaling eveneens “in het licht zijn van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden”.

De WPA is dus geen vrijgeleide om stelselmatig camera's in te zetten bij alle interventies. Het gebruik van persoonsgegevens door de politie moet dus steeds te rechtvaardigen zijn, ook tijdens protesten.

Amnesty International nam hieromtrent contact op met het Controleorgaan op de politieke informatie (COC).³¹¹ Dat orgaan is bevoegd voor de verwerking van persoonsgegevens en informatie door de politie in het kader van de beheersing en de handhaving van de openbare orde.

Met betrekking tot de praktische richtsnoeren om het recht op privacy en de bescherming van de persoonsgegevens van organisatoren en demonstranten te kunnen eerbiedigen, deelde het COC aan Amnesty International mee dat dit telkens een afweging is van belangen. De Belgische WPA³¹² bepaalt de omstandigheden en de voorwaarden die de politie toelaat camera's te gebruiken tijdens de uitvoering van haar bestuurlijke politieopdrachten.³¹³ Dat geldt ook tijdens demonstraties. Het COC benadrukt evenzeer dat de verwerking van de persoonsgegevens door middel van camera's gekoppeld wordt aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.³¹⁴

Dat betekent dus dat ook in de praktijk de verwerking van persoonsgegevens niet buitensporig mag zijn. Het brengt met zich mee dat het doel en het belang van de verwerking van de persoonsgegevens in verhouding moeten staan tot de inbreuk op de privacy van de betrokken demonstranten.

³⁰⁷ Artikel 22 [Grondwet](#).

³⁰⁸ [Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens](#).

³⁰⁹ [Richtlijn \(EU\) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016](#) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van het Kaderbesluit van de Raad 2008/977/JBZ.

³¹⁰ Zie in het bijzonder bijvoorbeeld de artikelen 25/1 t.e.m. 25/8 44/1 §1, 44/3§1 en 46/1 t.e.m. 46/14 [WPA](#).

³¹¹ Meer info beschikbaar op <https://www.contreleorgaan.be/>

³¹² De [WPA](#).

³¹³ Zie de artikelen 25/1 t.e.m. 25/8 en 46/1 t.e.m. 46/14 [WPA](#)

³¹⁴ [Ibid.](#)

Het is bovendien vereist dat nagegaan wordt of het beoogde doel dat voor de verwerking werd vastgesteld, niet op een minder ingrijpende manier en/of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. Kortom, bij de verwerking van persoonsgegevens mag de privacy van de demonstranten en eventuele derden, zo min mogelijk geschaad worden.

Een *chilling effect* kan optreden in contexten waarin staten er niet in slagen om adequate waarborgen, waaronder transparantie, in te voeren rond het gebruik van bewakingstools. Mensen kunnen ervoor kiezen om hun recht op protest niet uit te oefenen uit angst dat bijvoorbeeld hun identiteit kan worden vastgelegd en dat dit negatieve gevolgen kan hebben.

Het VN-Mensenrechtencomité heeft verklaard dat het gebruik van toezicht en surveillancetechnologie bij protesten en andere bijeenkomsten een *chilling effect* kan hebben.³¹⁵ Op dezelfde manier hebben verschillende regionale rechtbanken erkend dat een dergelijk effect kan optreden.³¹⁶

Dergelijke *chilling effects* kunnen vooral prominent zijn voor mensen die, door omstandigheden of vermeende identiteit, meer te vrezen hebben van het gebruik van hun gegevens door overheden. Dat is vooral het geval wanneer procedures voor het delen en hergebruiken van dergelijke gegevens niet transparant of onrechtmatig zijn. Dit kan mensen omvatten die met racisme te maken hebben³¹⁷, mensen uit overbewaakte gemeenschappen, dakloze mensen, mensen met een onzekere juridische status, kinderen en talloze anderen.³¹⁸

Surveillance

Internationale verplichtingen

Surveillance kan alleen worden gerechtvaardigd op gerichte basis. Dat is wanneer er een redelijk vermoeden bestaat dat iemand zich bezighoudt met of van plan is zich bezig te houden met ernstige strafbare feiten, en onder de strengste regels, met voldoende waarborgen, gebaseerd op de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid en voorzien in nauwlettend gerechtelijk toezicht.³¹⁹

³¹⁵ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 10.

³¹⁶ EHRM 14 februari 2006, [Christendemocratische Volkspartij t. Moldova](#), nr. 28793/02, para. 77.

EHRM 18 december 2007, [Nurettin Aldemir e.a. t. Turkije](#), nrs. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 en 32138/02, para. 34.

Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 2 juli 2004, [Herrera Ulloa v. Costa Rica](#).

Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 15 juni 2005, [Moiwana Village v. Suriname](#).

Community Court of Justice of the Economic Community of West African States, [AJ v. Gambia](#).

³¹⁷ 'Racialisering' verwijst naar processen waarbij raciale betekenissen sociaal worden geconstrueerd door instellingen en groepen en worden gebruikt om discriminatie, stereotypering, geweld en het anders behandelen van etnische en religieuze groepen zoals Roma, moslims, zwarte mensen en migranten te rechtvaardigen. Geracialiseerde mensen zijn mensen die aan racisme worden onderworpen of blootgesteld. Amnesty International, 2025, [Onrecht in plaats van opvang: hoe het uitblijven van opvang de rechten van asielzoekers in België schendt](#), zie voetnoten op p. 3.

³¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Sarah Brayne, 2014, ["Surveillance and system avoidance: Criminal justice contact and institutional attachment"](#), American Sociological Review, Volume 79, Issue 3.

Amnesty international, 2018, [Trapped in the Matrix: Secrecy, Stigma and Bias in the Met's Gang Database](#).

³¹⁹ [Verslag van de speciaal rapporteur van de VN voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, 2019, Recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging](#), A/HRC/41/41, para. 57.

Het gebruik van surveillancetechnieken voor het willekeurige en ongerichte toezicht op mensen die hun recht op vreedzaam protest uitoefenen, zowel in fysieke als digitale ruimtes, of zich specifiek richten op mensen voor toezicht vanwege de uitoefening van hun rechten, moet volgens internationale rechtsbronnen in nationale wetgeving worden verboden.³²⁰

Het internationaal recht vereist dat alle informatieverzameling die plaatsvindt in de context van protesten “strikt moet voldoen aan de toepasselijke internationale normen, waaronder het recht op privacy, en nooit gericht mag zijn op het intimideren of lastigvallen van deelnemers of potentiële deelnemers aan bijeenkomsten. Dergelijke praktijken moeten worden gereguleerd door passende en openbaar toegankelijke nationale wettelijke kaders die compatibel zijn met internationale normen en onderworpen zijn aan toezicht door de rechtbanken”.³²¹ Bodycams bijvoorbeeld mogen niet worden gebruikt voor bewakingsdoeleinden. Daarom moeten de opslag en het gebruik van opnames duidelijk en strikt worden gereguleerd en beperkt om volledige naleving van internationale mensenrechten- en gegevensbeschermingsnormen te garanderen.

Met betrekking tot protesten moeten staten zich onthouden van het gebruik van bewakingstools om deelnemers te volgen, inclusief door het gebruik van video-opnames of bewaking van internetsites en sociale mediasites die door activisten worden gebruikt. Dergelijke tools mogen alleen worden gebruikt als dergelijke inmenging kan worden gerechtvaardigd op een geïndividualiseerde basis. Dat wil zeggen op basis van strikt bewezen en proportionele gronden van openbare orde. Ze moeten onderworpen zijn aan waarborgen die voldoen aan internationale mensenrechtennormen, inclusief rechterlijke toetsing.³²²

Gezichtsherkenningstechnologie of *Facial recognition technology* (FRT) is een ander instrument dat gebruikt wordt om gegevens te verzamelen en te verwerken. Dat is een vorm van biometrische technologie die toelaat personen te identificeren, authenticeren en categoriseren op basis van een vergelijking tussen hun gezicht en miljoenen afbeeldingen in een database. Meestal gebeurt dit met behulp van camera's. Wanneer FRT gebruikt wordt voor identificatie, komt dit neer op willekeurige massasurveillance³²³ die niet voldoet aan de test van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dat resulteert in een onevenredige inmenging in rechten, en moet verboden worden.

Waarborgen rond het gebruik van videobewaking zijn vooral belangrijk gezien de technische vooruitgang waarmee veel bestaande videocamera's kunnen worden aangesloten op complexere systemen van gegevensopslag en -analyse, inclusief FRT en andere biometrische bewakingstechnologieën.³²⁴

FRT kan een specifieke bedreiging vormen voor de rechten van mensen die met racisme te maken hebben, die bijvoorbeeld het risico lopen op valse identificatie en onterechte arrestatie.³²⁵ Maar zelfs als het geen valse identificatie oplevert, kan dergelijke technologie discriminerend politieoptreden verder verergeren.

³²⁰ [Ibid.](#)

³²¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 61.

³²² OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 72.

³²³ Massasurveillance is het monitoren van een hele bevolking of een aanzienlijk deel daarvan. Onderscheidende massasurveillance wordt uitgevoerd zonder adequate wettelijke waarborgen, zonder redelijke verdenking en zonder toestemming van de persoon die wordt gemonitord of zonder mogelijkheid om zich hiervoor af te melden ('opt out').

³²⁴ Zie bijvoorbeeld: Amnesty International, 2023, [Automated Apartheid: How Facial Recognition Fragments, Segregates and Controls Palestinians in the OPT](#).

³²⁵ Zie bijvoorbeeld: Amnesty International, 2021, [Automated Apartheid: Amnesty International, Ban dangerous facial recognition technology that amplifies racist policing](#).

Het VN-Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie heeft gewaarschuwd dat wijdverbreid gebruik van FRT bepaalde groepen mensen een onevenredig risico oplevert op inmenging in hun rechten om informatie te zoeken,³²⁶ te ontvangen en te verstrekken en om vrij te vergaderen of zich te associëren.³²⁷ De speciale rapporteur voor vrijheid van mening en meningsuiting heeft opgeroepen tot een moratorium op gerichte surveillancetechnologie, waaronder gezichtsherkenningssystemen.³²⁸

In februari 2024 hebben de EU-lidstaten de wet op artificiële intelligentie (AI-wet) aangenomen. Dat is het eerste regelboek voor kunstmatige intelligentie in Europa. Ze slaagden er echter niet in een verbod op gezichtsherkenning in openbare ruimtes in te stellen. Daardoor werd het gebruik van massasurveillance-technologieën gelegitimeerd.³²⁹

Nationale regelgeving

De wetgeving in België staat het systematische of willekeurige gebruik van camera's niet toe. Videobewaking wordt gebruikt maar het gebruik ervan door de politie moet gerechtvaardigd zijn.³³⁰

Het gebruik van **bodycams** neemt zeer snel toe.³³¹ In januari 2021 schreef de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing in een openbare aanbesteding uit dat er 2.900 bodycams zullen worden aangekocht voor gebruik door lokale en federale politiediensten.³³² Er is echter bezorgdheid geuit over zowel het wettelijke kader als de praktische implicaties van het gebruik ervan.³³³ Volgens het COC kunnen bodycams in België een hulpmiddel zijn om te registreren hoe een interventie in een moeilijke context verloopt.

In heel wat politiezones gebruikt men al bodycams, meestal op basis van een testperiode. Zo onderzoekt de politiezone Antwerpen sinds 2019 het gebruik van bodycams en startte de politiezone Brussel Hoofdstad-Elsene in 2021 met een pilootfase van een jaar. Ook Gent, Aalst en andere lokale politiezones maken gebruik van deze technologie.

³²⁶ [Verslag van de speciaal rapporteur van de VN voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid, radicale discriminatie en opkomende digitale technologieën: een mensenrechtenanalyse](#), 2020, GEN/G20/151/06 en A/HRC/44/57.

³²⁷ CERD, 2019, [Draft General Recommendation 36 on preventing and combating racial profiling](#), CERD/C/GC/36, para. 23.

³²⁸ UN News, 2019, [Moratorium call on surveillance technology to end 'free-for-all' abuses: UN expert](#).

³²⁹ RFI, 2024, [Rights group warns of potential abuse as EU reaches deal on AI Act](#).

Amnesty International, 2024, [EU: Artificial Intelligence rulebook fails to stop proliferation of abusive technologies](#).

³³⁰ Met name de volgende wettelijke bepalingen in de [WPA](#) zijn van belang: artikelen 25/5, lid 1, 44/1, lid 1, 44/3, lid 1, 25/1-25/8 en 46/1-46/14. Artikel 44/1 bepaalt dat politiediensten informatie en persoonsgegevens alleen mogen verwerken voor zover deze adequaat, relevant en niet buitensporig zijn in verhouding tot de administratieve en gerechtelijke politiedoelstellingen waarvoor zij zijn verkregen en waarvoor zij vervolgens worden verwerkt. Dit betekent dat de Politiewet geen toestemming geeft om camera's systematisch in te zetten bij alle interventies, bijvoorbeeld bij elke toepassing. Zie ook: KU Leuven en Universiteit de Liège, 2021, [Mogelijkheden en uitdagingen bij het gebruik van de bodycam door de geïntegreerde politie](#).

De opdrachtgever van dit [rapport](#) is de Algemene Directie Veiligheid en Preventie binnen de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken.

³³¹ De [wet van 19 oktober 2023 tot wijziging van de wet op het politieambt wat betreft het gebruik van individuele camera's door de politiediensten](#), regelt het gebruik van bodycams door agenten.

Bruzz, 2024, [De Brusselse politie gaat intensiever bodycams gebruiken](#).

Adviesrapport van het Controleorgaan op de politievrije informatie (COC), 2020, [Advies uit eigen beweging naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van bodycams](#), CON 190008, p. 27/30, para. 63.

³³² Bijdrage van Lars Bové in De Tijd, 2021, [Politie koopt massa extra bodycams](#).

³³³ COC, 2020, [Advies uit eigen beweging naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van bodycams](#), CON 190008.

Het COC is de onafhankelijke federale parlementaire instelling, belast met het toezicht op de politievrije informatiehuishouding en is de gegevensbeschermingsautoriteit voor de geïntegreerde politie, passagiersinformatie-eenheid en de algemene inspectie van de federale en de lokale politie. Alle rapporten en adviezen van het COC zijn beschikbaar op <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties>.

Het COC gaf aan dat het gebruik van bodycams onder de verantwoordelijkheid van de politiecommandant valt. Die persoon initieert het gebruik ervan onder het gezag van de politieautoriteiten of de burgemeester en dit moet gebeuren volgens de wet en de omzendbrief betreffende het onderhandelde beheer van de openbare ruimte voor de geïntegreerde politie³³⁴.

Het gebruik van bodycams bevindt zich echter in een grijze zone wat betreft het wettelijke kader en de implementatie ervan. In mei 2020 publiceerde het COC een advies³³⁵ waarin het een juridische analyse en een veldonderzoek uitvoerde in een aantal politiezones waar bodycams worden gebruikt. Ze stelden ernstige vragen³³⁶ over de werkbaarheid van het wettelijke kader voor het gebruik van bodycams.

Met betrekking tot **FRT** verwees het COC vooral naar het feit dat als de politie gebruik wil maken van nieuwe technologieën, zij de verantwoordelijkheid heeft om de toepasbare rechtsgrondslag aan te wijzen.³³⁷ Volgens het COC moet de politie ook een noodzakelijke en passende risico- en impactanalyse bezorgen aan het COC over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Dat moet gekoppeld worden aan een adequaat en concreet beveiligingsbeleid en beveiligingsplan.³³⁸

Het COC stelt dat het gebruik van FRT al werd toegepast in België. Met betrekking tot de specifieke toepassing van FRT in het kader van protesten gaf het COC aan Amnesty International geen extra informatie.³³⁹ Het COC publiceerde een toezichtrapport over het gebruik van FRT door de federale politie van de luchthaven Zaventem.³⁴⁰ Het COC bracht ook een advies uit over een voorstel van resolutie voor een moratorium van drie jaar op het gebruik van gezichtsherkenningssoftware en -algoritmen op vaste en mobiele bewakingscamera's, op openbare en private plaatsen.³⁴¹

Zoals eerder gezegd verzet Amnesty International zich tegen het gebruik van FRT voor identificatie³⁴², een technologie die neerkomt op willekeurige massasurveillance. Indien aldus gebruikt bij protesten, kan dit geen proportionele inmenging zijn in de rechten op privacy, vrijheid van meningsuiting, vereniging en vreedzaam protest.

³³⁴ [Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie.](#)

³³⁵ Adviesrapport van het COC, 2020, [Advies uit eigen beweging naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van bodycams](#), CON 190008.

³³⁶ De finale beschouwingen zijn beschikbaar vanaf p.23/30 van het adviesrapport van het COC, 2020, [Advies uit eigen beweging naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van bodycams](#), CON 190008.

³³⁷ [Het tussentijds rapport met corrigerende maatregel betreffende de visitatie bij de federale politie van de luchthaven Zaventem door het COC met betrekking tot het gebruik van gezichtsherkenning op de nationale luchthaven Zaventem](#), COC: DI019005, p. 5.

Conform de artikelen 58 en 59 van de [Wet Bescherming Persoonsgegevens van 30 juli 2018](#).

³³⁸ [Ibid.](#)

³³⁹ Amnesty International ontving op 21 maart 2023 een brief van het COC met informatie over het beleid in het kader van protesten.

³⁴⁰ [Het tussentijds rapport met corrigerende maatregel betreffende de visitatie bij de federale politie van de luchthaven Zaventem door het COC met betrekking tot het gebruik van gezichtsherkenning op de nationale luchthaven Zaventem](#), COC: DI019005, p. 5.

Conform de artikelen 58 en 59 van de [Wet Bescherming Persoonsgegevens van 30 juli 2018](#).

³⁴¹ [Advies betreffende een voorstel van resolutie over een driejarig moratorium op het gebruik van gezichtsherkenningssoftware en – algoritmen in vaste of mobiele beveiligingscamera's in openbare en privéplaatsen](#), 2020, DOC 55 1349/001, DA210029.

³⁴² In tegenstelling tot FRT voor authenticatie, dat over het algemeen minder risico's voor de mensenrechten met zich meebrengt. FRT-systemen voor authenticatie (zogenaamde 1:1-systemen) worden doorgaans gebruikt om de identiteit van een persoon te verifiëren of te authenticeren aan de hand van een database om zijn of haar identiteit te bevestigen, bijvoorbeeld om een gebouw te betreden of een smartphone te ontgrendelen (komt de proefafbeelding overeen met een gezichtsafbeelding in een database?) of om door de grenscontrole op een luchthaven te komen (komt de proefafbeelding overeen met een gezichtsafbeelding op het getoonde paspoort of identiteitskaart?). De persoon is doorgaans bij dit proces betrokken. Met andere woorden, gezichtsauthenticatie wordt gebruikt om vast te stellen of een persoon is wie hij beweert te zijn. FRT-systemen voor identificatie (zogenaamde 1:n-systemen) worden daarentegen gebruikt om personen aan de hand van hun gezicht te identificeren uit een groep mensen, op basis van grote beeldbases.

Amnesty International verzet zich tegen het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie voor identificatie. Dit komt neer op willekeurige massasurveillance.

Open bronnen/sociale media monitoring

Overheden gebruiken sociale media monitoring om informatie te verzamelen over protesten en demonstranten. Monitoring van sociale media in de context van protest gebeurt op platformen zoals Facebook, X (voorheen Twitter), Instagram en YouTube. Informatie die door mensen op bovenstaande platformen wordt gedeeld via openbare of privégroepen en pagina's, wordt bekeken, verzameld en geanalyseerd.³⁴³

Op dit gebied stelt het internationaal recht dat er een onafhankelijk en transparant toezicht moet uitgeoefend worden op de beslissing om persoonlijke informatie en gegevens te verzamelen van demonstranten en het delen of bewaren ervan. Dat toezicht moet gebeuren om de compatibiliteit van dergelijke acties met het IVBPR te waarborgen.³⁴⁴

Hoewel het monitoren van 'openbare' sociale media-inhoud een minder indringende vorm van toezicht lijkt, zijn *open-source intelligence* tools geëvolueerd tot invasieve en gedetailleerde technologieën, vaak gecombineerd met andere technologieën zoals FRT, en *big data*-analysetools zijn in staat om de netwerken, contacten, locaties en persoonlijke privégegevens van een individu automatisch in kaart te brengen. Bovendien kan het monitoren van sociale media van individuele activisten, en politie die activisten daarmee confronteert, gebruikt worden als intimidatie of als dusdanig overkomen.

Amnesty International beschikt niet over uitgebreide informatie rond het gebruik van open bronnen of sociale media monitoring van protesten en demonstranten, maar ontving wel getuigenissen van demonstranten waarin verwezen werd naar het gebruik hiervan door de politie. Een getuige verklaarde aan Amnesty International dat een politieagent hem tijdens een demonstratie aansprak over berichten op zijn sociale media die niets met de actie te maken hadden en dat gaf hem het gevoel gevolgd te worden.

Gezichtsbedekking

Demonstranten bedekken hun gezicht om een reeks redenen: ze kunnen zich zorgen maken over identificatie; ze willen zichzelf misschien beschermen tegen traangas; ze kunnen maskers van overheidsfunctionarissen dragen om hun ongenoege te uiten; of ze kunnen hun gezicht bedekken als een vorm van expressie, inclusief religieuze expressie. Het gebruik van gezichtsbedekkingen op zich mag niet worden beschouwd als gewelddadig gedrag of als een indicatie van de intentie om geweld te gebruiken.³⁴⁵

Het dragen van gezichtsbedekking tijdens protesten kan een uitdaging vormen voor rechtshandavingsinstanties. Bijvoorbeeld doordat het hun vermogen beperkt om personen te identificeren die geweld gebruiken of andere misdaden begaan. Volgens het internationaal recht zou een verbod op het bedekken van het gezicht in de context van protesten alleen rechtmatig zijn als er "redelijke gronden voor arrestatie" zijn.³⁴⁶

³⁴³ Privacy International, 2021, [How social media monitoring can be used at a protest](#).

³⁴⁴ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 62.

³⁴⁵ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 60.

³⁴⁶ [Ibid.](#)

Dergelijke situaties kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer iemand geweld gebruikt of een duidelijke intentie toont om op korte termijn geweld te gebruiken, of als de gezichtsbedekking een symbool of vorm van expressie vormt die direct en overwegend wordt geassocieerd met het bepleiten van haat die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld.³⁴⁷

Algemene verboden op gezichtsbedekkingen zijn intrinsiek onevenredig en discriminerend, omdat ze van invloed zijn op alle personen die hun recht op vreedzaam protest willen uitoefenen, en de specifieke omstandigheden van elke voorgestelde vergadering niet in overweging nemen. Ze mogen daarom niet worden geïmplementeerd.

In België bestaat er een wet tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt.³⁴⁸ Artikel 563bis van het Strafwetboek bestraft “zij die zich, behoudens andersluidende wetsbepalingen, in de voor het publiek toegankelijke plaatsen begeven met het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat zij niet herkenbaar zijn.”³⁴⁹ Amnesty International verzet zich principieel tegen deze wet³⁵⁰, maar kent geen voorbeelden waarbij deze wet werd gebruikt om protest te stoppen of in te perken.

Filmen van politie

Het filmen van politieagenten in actie valt onder het recht om informatie te verspreiden en onder de vrijheid van meningsuiting zolang de beelden het openbaar belang dienen.³⁵¹ Elke persoon heeft het recht om de politie te filmen onder bepaalde voorwaarden. Het filmen mag de politie bijvoorbeeld niet hinderen in haar werk. Personen moeten mededelen dat ze aan het filmen zijn en mogen de beelden alleen delen als de gezichten van de politieagenten niet herkenbaar zijn.³⁵² Zolang de identiteit van de gefilmde personen bij publicatie beschermd blijft, is er geen sprake van een schending van de privacy.³⁵³

Het filmen van politieagenten in actie valt onder het recht om informatie te verspreiden en onder de vrijheid van meningsuiting zolang de beelden het openbaar belang dienen.

³⁴⁷ [Ibid.](#)

³⁴⁸ [Wet van 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt. Artikel 563bis van het Strafwetboek](#) bestraft het niet naleven van het algemeen verbod in openbaar toegankelijke plaatsen om het gezicht geheel of gedeeltelijk te bedekken of te verbergen zodat iemand niet herkenbaar is, met een boete en/of gevangenisstraf. Amnesty International, 2010, [Hoofddoek, boerka of nikab? Religieuze symbolen en kledij vanuit een mensenrechtenperspectief](#). Het [VN-Mensenrechtencomité](#) beschouwt het verbod als onevenredig, aangezien het verstreckende gevolgen heeft voor vrouwen die een dergelijk kledingstuk om religieuze redenen dragen.

³⁴⁹ [Artikel 563bis van het Strafwetboek](#).

³⁵⁰ Amnesty International, 2010, [Hoofddoek, boerka of nikab? Religieuze symbolen en kledij vanuit een mensenrechtenperspectief](#).

³⁵¹ EHRM 31 oktober 2023, [Bild GmbH & Co. KG t. Duitsland](#), nr. 9602/18, para. 31.

FIRM, [Het recht op betogen staat onder druk](#), p. 12.

³⁵² Liga voor Mensenrechten, [Dossier politiegeweld in België](#).

Meer info hierover is beschikbaar op de website van Amnesty International: [Wat je best weet als deelnemer aan een protest](#).

³⁵³ Meer info hierover is beschikbaar op: https://policewatch.be/files/brochure_de_politie_filmen.pdf

Amnesty International, 2020 [Jij & Politie](#).

Analyse door Ligue des Droits Humains, vertaling door Liga voor Mensenrechten, 2022, [Het recht om de politie te filmen: over de noodzaak van de juiste focus](#).

VRT NWS, 2017, [Mag je de politie filmen?](#)

Naar aanleiding van de Black Lives Matter betogingen van juni 2020 ontving Amnesty International verschillende beelden van journalisten die op intimiderende manier door de politie werden aangemaand te stoppen met filmen, of wiens camera-materiaal zelfs werd vernietigd. Ook burgers die gebruik maakten van hun recht om de politie te filmen, werden gearresteerd.³⁵⁴

Het FIRM³⁵⁵ benadrukte onlangs dat beroepsverenigingen van journalisten zich ook zorgen maken over situaties waarbij burgers of journalisten worden bedreigd of aangehouden “ondanks richtlijnen die de politieambtenaren herinneren aan het recht van elke persoon om hen te filmen”. In januari 2024 benadrukte het FIRM aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat beroepsjournalisten, burgerjournalisten en ngo’s een doorslaggevende rol vervullen in de ontwikkeling van een gezonde samenleving.

Er moet volgens het FIRM “een onderscheid worden gemaakt tussen het recht op filmen en het – meer beperkte – recht om beelden te verspreiden waarbij men de gefilmde personen kan herkennen. Wanneer de beelden kunnen bijdragen tot informatie van algemeen belang (bijvoorbeeld optreden door de politie bij een betoging), moet het voor eender wie mogelijk zijn om de politie te filmen. De wet zou dit recht voor allen moeten waarborgen, en dus niet enkel voor beroepsjournalisten zoals vandaag het geval is. Op dit punt lijkt de Belgische wet dus in strijd te zijn met het Europese recht”.³⁵⁶

³⁵⁴ Amnesty International, 2020, [Amnesty bezorgd over politieoptreden tijdens demonstraties](#).

Andere voorbeelden zijn beschikbaar op: Amnesty International, 2021, [Belgium: Submission to the UN Committee against Torture 71st Session](#), p.21.

Amnesty International, 2021, [Belgium: Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination 103rd session](#), p.5.

Zie ook: COC, [Advies uit eigen beweging betreffende het filmen door burgers van politie interventies en betreffende de bescherming van de persoonsgegevens en de privacy van politieambtenaren tegenover derden tijdens de uitvoering van hun politionele opdrachten](#), DD200025.

³⁵⁵ FIRM, [Het recht op betogen staat onder druk](#), pgs. 12-13.

³⁵⁶ [Advies nr. 1/2024 van 22 januari 2024 van het FIRM over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens wat de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden betreft](#).

FIRM, [Het recht op betogen staat onder druk](#), p. 13.

8. Burgerlijke

ongehoorzaamheid

Wat is burgerlijke ongehoorzaamheid?

Acties van burgerlijke ongehoorzaamheid zijn een legitieme vorm van geweldloos protest. Bij deze actievorm wordt de wet bewust overtreden omwille van gewetensredenen of omdat de deelnemers van deze actievorm geloven dat dit de meest effectieve manier is om bewustzijn te creëren, sociale of politieke onvrede te uiten of verandering teweeg te brengen.³⁵⁷

Burgerlijke ongehoorzaamheid kan verschillende activiteiten omvatten, zoals bijvoorbeeld mediastunts, bezettingen en (weg)blokkades. Daarbij worden methoden gebruikt om aandacht te trekken en/of de orde te verstoren met directe en geweldloze middelen.³⁵⁸ Doorheen de geschiedenis hebben mensen over de hele wereld burgerlijke ongehoorzaamheid gebruikt om wetten en schendingen van mensenrechten aan te vechten. Enkele historische voorbeelden hiervan zijn de acties tegen rassenscheiding in de Verenigde Staten, tegen de koloniale overheersing in India en tegen het apartheidssysteem in Zuid-Afrika.

Ook in België wordt burgerlijke ongehoorzaamheid ingezet. De laatste jaren hebben mensen, organisaties en transnationale sociale bewegingen het gebruikt om hun bezorgdheid over de klimaatcrisis te benadrukken.³⁵⁹

³⁵⁷ Amnesty International, 2024, [Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries](#), p. 154.

De speciaal rapporteur voor milieuactivisten in het kader van het Verdrag van Aarhus definieert burgerlijke ongehoorzaamheid als *“a form of political participation that refers to varied and evolving forms of mobilization, and that can broadly be described as acts of deliberate law-breaking, concerning a matter of public interest, conducted publicly, and non-violently”*.

De speciaal rapporteur van de VN voor milieuactivisten, *“State repression of environmental protest and civil disobedience”* (previously cited), p. 5.

De OVSE/BDIMR & Venetië Commissie definieert burgerlijke ongehoorzaamheid in haar richtlijnen als *“non-violent actions that, while in violation of the law, are undertaken for the purpose of amplifying or otherwise assisting in the communication of a message”*: Venice Commission Guidelines, 2020, para. 228.

OVSE/BDIMR & Venetië Commissie, [Richtlijnen inzake vrijheid van vreedzame vergadering](#), derde editie, 15 juli 2020, para. 228.

Zie ook: Article 19, [Background on the “Right to Protest”](#), 2015, p.7.

³⁵⁸ Zie ook Amnesty International, 2024, [Civil Disobedience Toolkit: A Guide to Civil Disobedience by Amnesty International](#), p. 5:

“Non-violent direct action (NVDA) is an umbrella term that includes civil disobedience as well as activities that do not infringe domestic law. It covers a spectrum of activities, from letter writing and collecting petition signatures, to rallies, demonstrations, and media stunts, and extending to higher risk activities such as banner drops, sit-ins and acts of civil disobedience.”

³⁵⁹ Zie ook: De Position paper van de speciaal rapporteur van de VN voor milieuactivisten in het kader van het Verdrag van Aarhus, 2024, [State repression of environmental protest and civil disobedience: A major threat to human rights and democracy](#), p. 4.

De speciaal rapporteur van de VN voor vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, 2021, [Thematic report: Exercise of the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association as Essential to Advancing Climate Justice](#), A/76/222.

Ook het met tractoren blokkeren van openbare wegen tijdens bijvoorbeeld de boerenprotesten kan gezien worden als een vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid.³⁶⁰ Een kwalijke trend in Europa en de rest van de wereld is de manier waarop overheden burgerlijke ongehoorzaamheid stigmatiseren en onderdrukken.³⁶¹

Vreedzame acties zijn beschermd door het recht op protest

Burgerlijke ongehoorzaamheidsacties kunnen, wanneer ze op een niet-gewelddadige manier worden uitgevoerd, onder de bescherming van het recht op vreedzame vergadering vallen.³⁶² Deze bescherming houdt in dat reacties van de staat, met inbegrip van eventuele beperkingen en sancties, op vreedzame daden van burgerlijke ongehoorzaamheid moeten voldoen aan de driedelige test van legaliteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid.

Burgerlijke ongehoorzaamheidsacties kunnen, wanneer ze op een niet-gewelddadige manier worden uitgevoerd, onder de bescherming van het recht op vreedzame vergadering vallen.

Wanneer de wetsovertreding van een daad van burgerlijke ongehoorzaamheid een wet betreft die zelf niet in lijn is met het internationaal recht, is vervolging principieel uit te sluiten. Wanneer activisten dus een wet breken die bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting of van vergadering op onrechtmatige wijze inperkt, moet er geen vervolging, laat staan een sanctie volgen. Het is eerder zaak dergelijke wetten, die niet conform het internationaal recht zijn, in te trekken of substantieel te wijzigen.

Wanneer een wet wordt overtreden die op zich wel in lijn is met het internationaal recht, is de situatie anders. Daar kan men niet *a priori* zeggen dat vervolging en sanctionering in strijd zijn met de mensenrechten. Bij eventuele vervolging van burgerlijke ongehoorzaamheid, moeten het parket en het gerecht geval per geval verschillende elementen in rekening brengen. Een eerste element is de intentie: wordt er geprotesteerd om een politiek of sociaal meningsverschil te uiten, om de aandacht van het grote publiek te trekken en bij te dragen aan het politieke debat? Een tweede element is de algehele impact: wordt er tijdelijke schade aangericht of zijn er blijvende negatieve gevolgen?³⁶³

In geen geval mag een demonstrant die betrokken is bij burgerlijke ongehoorzaamheid zwaarder worden gestraft dan een persoon die hetzelfde misdrijf heeft gepleegd zonder expressieve intentie.

³⁶⁰ VRT NWS, 2024, [De \(snel\)weg blokkeren zoals boeren doen, mag dat zomaar?](#)

VRT NWS, 2024, [Boerenprotest veroorzaakt verkeershinder in en rond Antwerpse haven.](#)

De Standaard, 2024, [Mogen protesterende boeren echt zoveel meer dan klimaatactivisten? "Een tractor verplaats je niet zomaar".](#)

NOS, 2024, [Groot boerenprotest bij EU-top, wegen in en rond Brussel geblokkeerd.](#)

³⁶¹ De speciale procedures van de VN hebben hun bezorgdheid geuit over lastercampagnes die vooral gericht zijn tegen klimaatactivisten. Zie bijvoorbeeld: De speciaal rapporteur van de VN voor vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, 2021, [Thematic report: Exercise of the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association as Essential to Advancing Climate Justice, A/76/222](#), para. 22.

³⁶² VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 16.

³⁶³ Raad van Europa MSI-INT, 2015, [Verslag over vrijheid van vergadering en vereniging op het internet](#), para. 60.

Onevenredige en onnodige reacties op burgerlijke ongehoorzaamheid

Het onderzoek van Amnesty International in 21 Europese landen heeft verschillende disproportionele beperkingen en sancties op vreedzame acties van burgerlijke ongehoorzaamheid aan het licht gebracht. Deze beperkingen omvatten bijvoorbeeld het onnodig uiteendrijven door de politie, onder andere door buitensporig gebruik van geweld, aanhoudingen op basis van wetten zonder juridische duidelijkheid en zware aanklachten die soms door rechtbanken werden bevestigd.

Het feit dat vreedzame daden van burgerlijke ongehoorzaamheid een overtreding van een nationale wet inhouden, is op zich geen reden om bijeenkomsten uiteen te drijven. Vreedzame daden van burgerlijke ongehoorzaamheid kunnen ook leiden tot een zekere mate van verstoring, bijvoorbeeld wanneer ze wegen en het verkeer blokkeren. Dit is evenmin een voldoende of legitieme reden om vreedzame demonstranten uiteen te drijven. Bovendien mogen daden van burgerlijke ongehoorzaamheid die de openbare weg blokkeren of het verkeer verstoren niet worden verboden enkel op basis van de verstoring die ze veroorzaken, aangezien de stedelijke ruimte niet enkel moet worden beschouwd als een ruimte voor handel of verkeer, maar ook als een ruimte voor publieke participatie.

Volgens het VN-Mensenrechtencomité “zijn bijeenkomsten een even legitiem gebruik van de openbare ruimte als commerciële activiteiten of het verkeer van voertuigen en voetgangers” en dus “moet een zekere mate van verstoring van het gewone leven door bijeenkomsten, waaronder verstoring van het verkeer, hinder en zelfs schade aan commerciële activiteiten, worden getolereerd om het recht niet zijn inhoud te ontnemen.”³⁶⁴ Een soortgelijk principe is herhaald door het EHRM.³⁶⁵

Het uiteendrijven van deze activisten moet in overeenstemming zijn met het internationaal recht en normen die van toepassing zijn op elke vreedzame vergadering (zie hoofdstuk 6 over politieoptreden). Uit onderzoek van Amnesty International bleek dat in heel Europa demonstranten die vreedzame burgerlijke ongehoorzaamheid begaan meestal door ordehandhavers uiteen worden gedreven. Dat gebeurt vaak kort na het begin van hun acties en voordat ze “ernstige en langdurige” verstoring veroorzaken. In sommige gevallen gebruikten ordehandhavers buitensporig geweld bij het uitvoeren van deze acties. Vreedzame demonstranten werden vaak gearresteerd en in sommige gevallen aangeklaagd.

³⁶⁴ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies,

[Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 32.

³⁶⁵ EHRM 5 december 2006, [Oya Ataman t. Turkije](#), nr. 74552/01, para. 42.

In de zaak [Oya Ataman t. Turkije](#) verklaarde het EHRM dat, wanneer demonstranten zich niet schuldig maken aan gewelddaden, het belangrijk is dat de overheid een “zekere mate van tolerantie ten opzichte van vreedzame bijeenkomsten” aan de dag legt om te voorkomen dat de door artikel 11 van het EVRM gewaarborgde vrijheid van vergadering van haar inhoud wordt beroofd.

In België kwam aan het licht dat in oktober 2019 de politie buitensporig geweld gebruikte tegen Extinction Rebellion om protest in een “neutrale zone” (zie hoofdstuk 5) in Brussel uiteen te drijven. Protest op het Koningsplein was verboden, en de groep pleegde dus een daad van burgerlijke ongehoorzaamheid in het protest tegen de klimaatcrisis.³⁶⁶

De ordehandhavers gebruikten daarbij waterkanonnen, pepperspray, wapenstokken, oproerschilden en honden. De meeste mensen die probeerden op het plein te blijven, werden door de politie ingesloten en aangehouden.³⁶⁷

Sancties

Strafbaarstellingen die niet in lijn zijn met het internationaal recht

Zoals hierboven aangehaald mag een inbreuk op strafbaarstellingen die zelf in strijd zijn met het internationaal recht geen aanleiding geven tot sanctionering of vervolging. Strafrechtelijke bepalingen die in strijd zijn met het internationaal recht, zijn onder andere vaag gedefinieerde wetten die bedoeld zijn om de openbare orde en nationale veiligheid te beschermen en die niet in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel.

Andere voorbeelden hiervan zijn wetten die een algemeen verbod op protesten opleggen, bijvoorbeeld op specifieke locaties of op bepaalde tijdstippen³⁶⁸, en wetten die toestemmingsvereisten voor demonstraties opleggen en/of die het houden van een demonstratie strafbaar stellen als ze niet gemeld werden aan de desbetreffende overheden.³⁶⁹ In plaats van degenen die betrokken zijn bij dergelijke handelingen aan te houden, te vervolgen en te bestraffen, moeten staten de betreffende wetten intrekken of ingrijpend wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met het internationaal recht.

³⁶⁶ Meer info is beschikbaar op: <https://www.extinctionrebellion.be/nl/>

De [wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten](#) legt een totaalverbod op voor bijeenkomsten in zogenaamde “neutrale zones”. Deze wet verwijst naar specifieke gebieden in de buurt van bepaalde overheidsgebouwen, waaronder, in Brussel, het gebied rond de gebouwen van het Federaal Parlement, het Vlaamse Parlement, het Parlement van de Franse gemeenschap en het Koningsplein. Dergelijke algemene verboden zijn in strijd met het internationaal recht. Zie meer details hierover in hoofdstuk 5.

Zie ook de [Wet van 6 juli 2017 tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten](#).

³⁶⁷ Amnesty International stuurde op 20 december 2019 een brief naar de Belgische autoriteiten waarin onze bezorgdheid werd geuit over de manier waarop de autoriteiten op de vreedzame demonstratie reageerden. Deze brief bevindt zich in het bestand van Amnesty International. Amnesty International vroeg in deze brief om meer informatie, deed aanbevelingen en verzocht een bijeenkomst om de zorgen verder te bespreken. De zorgen die in de brief worden geschetst, waren gebaseerd op mediamonitoring, interviews met een vertegenwoordiger van Extinction Rebellion en analyse van de schriftelijke getuigenissen van deelnemers die door Extinction Rebellion waren verzameld en aan Amnesty International ter beschikking waren gesteld.

³⁶⁸ Verslag van de speciaal rapporteur voor het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciaal rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, [Gezamenlijk rapport over het goede beheer van vreedzame bijeenkomsten](#), 2016, A/HRC/31/66, para. 30. Het EHRM heeft bijvoorbeeld benadrukt dat het verbieden van demonstraties voor een bepaalde periode of in bepaalde omstandigheden alleen kan worden gerechtvaardigd op basis van een reëel gevaar dat vergaderingen leiden tot wanorde die niet kan worden voorkomen door andere, minder strenge maatregelen, en alleen als de nadelen van het verbod duidelijk worden gecompenseerd door de veiligheidsoverwegingen. EHRM 16 juli 1980, [Christenen tegen fascisme en racisme t. het VK](#), nr. 8440/78.

³⁶⁹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), CCPR/C/GC/37, para. 71.

EHRM 17 mei 2011, [Akgöl en Göl t. Turkije](#), nrs. 28495/06 and 28516/06, para. 43.

EHRM 17 juli 2008, [Yilmaz en Kilic t. Turkije](#), nr. 68514/01, para. 67.

Andere strafbaarstellingen

Bij acties van burgerlijke ongehoorzaamheid kunnen ook wetten overtreden worden die op zich wel voldoen aan de vereisten van het internationaal recht. Het strafrechtelijk sanctioneren van dergelijke overtredingen moet worden beoordeeld met het oog op het beginsel van minimale interventie. Volgens dit principe moet de maatregel die wordt gekozen om specifiek gedrag te viseren, in alle omstandigheden de minst ingrijpende zijn, door de rechten van de slachtoffers, de rechten van de daders en het maatschappelijk belang, in bijvoorbeeld het beschermen van de openbare orde en het voorkomen van criminaliteit, naar behoren te weerspiegelen. Het strafrechtstelsel moet rekening houden met de “ultima ratio maatregel”.³⁷⁰ Dat is een maatregel die als laatste redmiddel kan worden ingezet en die moet worden gebruikt om ernstig en schadelijk gedrag strafbaar te stellen.

Volgens de VN-standaardminimumregels voor maatregelen die niet tot vrijheidsbeneming leiden, de zogenaamde ‘Tokio-regels’, moeten strafmaatregelen voor kleine niet-gewelddadige daden doorgaans worden vermeden en alleen in uitzonderlijke situaties worden toegepast. Dat betekent dat ze slechts als laatste redmiddel mogen worden ingezet, wanneer het strikt noodzakelijk is om een dringende behoefte te vervullen, zoals bij een echte bedreiging voor de openbare orde.³⁷¹

Ook in België wordt onnodige strafrechtelijke vervolging ingezet om daden van burgerlijke ongehoorzaamheid te sanctioneren. In april 2023 namen klimaatsactivisten van Greenpeace België deel aan een geweldloze actie bij de gasterterminal van Fluxys in Zeebrugge. Ze werden gearresteerd en 48 uur in voorarrest gehouden. In november 2023 werden ze schuldig bevonden met opschorting van straf.³⁷²

³⁷⁰ De VN-werkgroep inzake willekeurige detentie en de VN-werkgroep inzake discriminatie van vrouwen en meisjes hebben benadrukt dat het strafrecht een ultima ratio-maatregel is. Namelijk een maatregel van laatste redmiddel, die moet worden gebruikt om ernstig en schadelijk gedrag strafbaar te stellen, in plaats van de status van een persoon. Zie VN-werkgroep inzake discriminatie van vrouwen en meisjes en VN-werkgroep inzake willekeurige detentie, gezamenlijke amicus curiae in het Federale Hooggerechtshof van Nigeria 3 februari 2020, [Joy Moses & 5 ORS vs. The Minister](#), p. 11. Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ECOSOC), Resolutie 2002/13, [Actie ter bevordering van effectieve misdaadpreventie](#).

Internationale Commissie van Juristen (ICJ), [De 8 maart-beginselen voor een mensenrechtenbenadering van het strafrecht die gedrag in verband met seks, voortplanting, drugsgebruik, hiv, dakloosheid en armoede verbiedt](#), Beginselen 2, 7 en 13.

³⁷¹ Nota van de speciaal rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten, 2011, [Extreme Poverty and Human Rights](#), A/66/265, para. 81.

Zie bijvoorbeeld:

De regels van Tokio, 2017, regel 1.1 en toelichting bij de regels van Tokio, [Aanbeveling van de Raad van Europa inzake Europese regels voor gemeenschapsstraffen en maatregelen](#), basisprincipe 3.

Verslag van de speciaal rapporteur voor buitengerechtigde, willekeurige en standrechtelijke executies, sterfgevallen in gevangenissen, [Deaths in Prisons](#), 2023, A/HRC/53/29, para. 73.

³⁷² Zie bijvoorbeeld:

[Persbericht van de correctionele rechtbank van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge](#)
Greenpeace, 2023, [14 activisten schuldig, maar met opschorting van straf](#).

9. Kinderen en protest

Kinderen behoren tot een categorie van mensen die volgens internationale en regionale mensenrechtenverdragen recht hebben op speciale aandacht en bescherming. Dat is niet anders in de context van protesten.³⁷³ Autoriteiten moeten hun specifieke kwetsbaarheden in acht nemen. Bovendien krijgt het belang van de rechten van kinderen bij protesten steeds meer aandacht van ngo's, de VN en andere actoren, in een wereld waar steeds meer kinderen en jongeren, ook in België, hun recht op vreedzame vergadering uitoefenen.

De afgelopen jaren hebben kinderen in België en over de hele wereld het voortouw genomen in en deelgenomen aan grote protesten. Zij zetten zich onder andere in voor klimaatrechtvaardigheid, antiracisme, sociale rechtvaardigheid, beter onderwijs en voor de verdediging van de democratie en de rechtsstaat.

Die toegenomen betrokkenheid van kinderen en jongeren benadrukt de groeiende nood aan inspanningen van staten om het recht op protest van kinderen te respecteren, te beschermen en te faciliteren. Kinderen hebben het recht om hun zorgen te uiten en eisen te stellen. Ze kunnen en mogen deelnemen aan de samenleving. Dat kan onder andere door veilig en zonder discriminatie te protesteren.

Internationale kinderrechtennormen

Verschillende internationale en regionale mensenrechteninstrumenten erkennen het recht van kinderen op vrijheid van meningsuiting, vereniging en vreedzame vergadering. Daartoe behoren het IVBPR³⁷⁴ en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).³⁷⁵ Naast de specifieke bescherming van het IVRK vallen kinderen ook onder de bescherming van alle andere mensenrechtenverdragen.³⁷⁶

Specifiek met betrekking tot het recht op protest heeft het VN-Mensenrechtencomité verduidelijkt dat staten zowel negatieve als positieve verplichtingen³⁷⁷ hebben, en specifiek de verplichting om dit recht te respecteren, te beschermen en te faciliteren. Toegepast op kinderen betekent dit:

- Staten mogen het recht van kinderen op protest **niet verhinderen**, belemmeren of beperken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden die geregeld zijn in het internationaal recht. Bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen voor het organiseren van of deelnemen aan protesten, zijn in strijd met de verplichting om dit recht te respecteren.

³⁷³ VN-Mensenrechtencomité, 2020, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37, para. 80. Comité voor de Rechten van het Kind, 2020, [Commentaar op het Herzien Ontwerp van Algemeen Commentaar 37 van het Mensenrechtencomité op artikel 21 IVBPR](#), p. 7.

³⁷⁴ [Artikel 21 van het IVBPR](#) erkent het recht op vrijheid van vreedzame vergadering voor iedereen zonder discriminatie.

³⁷⁵ [Artikel 15 van het IVRK](#) bevestigt dat staten die partij zijn bij het verdrag het recht van het kind op vrijheid van vreedzame vergadering moeten erkennen.

³⁷⁶ Hieronder vallen onder andere de UVRM, het ECOSOC-Verdrag, het IVBPR, de Beijing Rules, het CEDAW en het CERD.

³⁷⁷ VN-Mensenrechtencomité, [Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering \(artikel 21\)](#), 2020, CCPR/C/GC/37, paras. 23 en 24.

- Staten dienen maatregelen te nemen om **intimidatie of aanvallen** op kinderen tijdens bijeenkomsten te voorkomen, in het kader van de verplichting dit recht te beschermen.
- Staten dienen een **omgeving te creëren** waarin kinderen ten volle gebruik kunnen maken van het recht op protest. Dit omvat actieve ondersteuning, bijvoorbeeld het aanbieden of faciliteren van onderwijs voor kinderen en volwassenen over dit recht.

Faciliteren van het recht op protest voor kinderen

Zoals hierboven beschreven, hebben staten niet alleen de plicht om de rechten van kinderen te respecteren en te beschermen, maar ook om deze te faciliteren.

Ministers, politici en andere gezagsdragers moeten daarbij opletten dat hun publieke verklaringen niet voorbijgaan aan of in tegenspraak zijn met het recht op protest van kinderen. Wanneer het protest omwille van de leeftijd van de deelnemers wordt belachelijk gemaakt of wanneer wordt bedreigd met sancties, kan dat een ontradend effect hebben. De autoriteiten moeten het vermogen van kinderen opbouwen om hun recht op protest uit te oefenen, in het bijzonder bij gemarginaliseerde kinderen.³⁷⁸

Als onderdeel van de verplichting van staten om het recht van kinderen op protest te faciliteren, moeten staten een omgeving creëren die hen in staat stelt dit recht volledig uit te oefenen. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat kinderen en volwassenen onderwijs krijgen over kinderrechten.³⁷⁹

Onderwijs over het recht op protest als onderdeel van het verplichte schoolcurriculum wordt aanbevolen. Het zou helpen om kinderen, ouders en leerkrachten bewust te maken dat kinderen het recht hebben om deel te nemen aan vreedzame protesten.

³⁷⁸ UNICEF, 2023, [Free and Safe to Protest: Policing assemblies involving children](#), p. 6.

³⁷⁹ UNICEF, 2023, [Free and Safe to Protest: Policing assemblies involving children](#), p. 16.

10. Conclusie en aanbevelingen

Protesteren is een recht, geen gunst. Toch staat dit mensenrecht ook in België onder druk. Het uitgangspunt van Amnesty International – en dat van het internationaal recht over mensenrechten – blijft dat het recht op protest “zoveel mogelijk zonder regulering” moet worden genoten. Amnesty International formuleert daarvoor een aantal aanbevelingen. Die komen neer op: waarborg het recht op protest in België door de wet, lokale regels en de praktijk in lijn te brengen met de mensenrechten.



ALGEMENE AANBEVELINGEN AAN DE BELGISCHE OVERHEID

- **Stimuleer de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, die in lijn is met de mensenrechten, in alle gemeenten.**
Uniforme kennisgevingsprocedures in alle gemeenten zouden zorgen voor een betere bescherming van het recht op protest.
- **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld en andere mensenrechtenschendingen.**
Dat onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers moeten passende genoegdoening krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd.
- **Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.**
Amnesty International pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform. Het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.
- **Zorg voor een mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.**
Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of protesten te monitoren.



AAN DE FEDERALE REGERING EN PARLEMENT

- **Verzekert dat wetten in lijn zijn met het internationaal recht.**
Beperkingen op vreedzame protesten op bepaalde plaatsen moeten geval per geval worden beoordeeld, overeenkomstig de beginselen van wettigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Specifieke actiepunten met betrekking tot wetgeving zijn:

- Trek de bepalingen in de wet van 2 maart 1954 tot instelling van de “neutrale zones” in. Het vreedzaam demonstreren binnen “neutrale zones” mag op zich geen aanleiding geven tot aanhouding, vervolging of tot administratieve sancties.
- Trek de strafrechtelijke bepalingen in de wet van 29 februari 2024 rond het “verheerlijken van terrorisme” en “kwaadwillige aantasting van het overheidsgezag” in.
- Voer de plannen in het federaal regeerakkoord 2025-2029 over het gerechtelijk betogingsverbod niet door.
- Verzekert dat de wetgeving rond Gemeentelijke Administratieve Sancties niet gebruikt wordt voor het beknotten van mensenrechten, bijvoorbeeld door een clause in de wet in te voegen die het recht op protest en andere fundamentele rechten beschermt.



AAN BURGEMEESTERS EN GEMEENTERADEN

■ **Pas de politiereglementen aan: schrap toestemmingsprocedures en richt desgewenst een vrijwillige kennisgevingsprocedure in die toegankelijk en conform de mensenrechten is.**

Voor de uitoefening van het recht om te protesteren zou geen toestemming van om het even welke overheid vereist mogen zijn. Vrijwillige kennisgevingsprocedures zijn te verkiezen. Een procedure van vereiste, voorafgaande kennisgeving kan aanvaardbaar zijn, mits deze niet te zwaar is en ruimte biedt voor flexibiliteit en bescherming biedt voor spontane bijeenkomsten.

De kennisgevingsprocedure dient dan uitsluitend voor de adequate voorbereiding op het faciliteren van het protest en mag niet het karakter hebben van een toestemmingsprocedure. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van het protest, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van het protest, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty International raadt aan om hierbij niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.

Zorg in tussentijd zeker dat er geen GAS-boetes of andere sancties worden gekoppeld aan het niet naleven van deze regels.

■ **Geef demonstranten het voordeel van de twijfel.**

Het uitgangspunt moet zijn dat het protest vreedzaam is. Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.

■ **Faciliteer ook die protesten waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.**

Zie af van het opleggen van GAS-boetes of andere sancties voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een protest.

- **Verbind alleen voorschriften aan een protest wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel.**

Leg aan organisatoren geen verplichtingen op om een verzekering aan te gaan, om de opkuis te voorzien en doe geen andere verzoeken die in strijd zijn met het internationaal recht.

De keuze voor de tijd, plaats en vorm van het protest ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften aan een protest op basis van de inhoud: handhaving van strafbare uitingen kan tijdens of na het protest.

- **Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.**

Het recht op protest biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; ieder protest is anders, voor elk protest moet de burgemeester een eigen en aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.

Betogers moeten de kans krijgen om hun boodschap op vreedzame wijze over te brengen aan wie ze willen en op de manier die ze het beste vinden. Daarom moeten protesten bij voorkeur verlopen daar waar en wanneer de organisatoren dat willen.

- **Overweeg om een speciaal protestteam in te richten dat getraind is op dialoog.**

Goed getrainde medewerkers moeten samen met de politie beschikbaar zijn voor overleg met en ondersteuning van organisatoren van demonstraties.

AAN DE POLITIE

- **Faciliteer het recht op protest en ondersteun demonstranten.**

Zoek naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en de-escaleer eventuele spanningen. Beperk de voorbereiding op een protest niet tot het anticiperen op eventueel geweld. De fysieke verschijning, zoals uitrusting en het aantal politieagenten, en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.

- **Beschouw het protest en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.**

Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van individuen dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.

- **Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen.**

Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt ook onder de bescherming van het recht op protest.

- **Vorder geen legitimatie van iemand die protesteert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.**

Het vragen naar legitimatie van vreedzame betogers is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend en zelfs escalierend effect van uitgaan.

- **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.**

Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty Internati-

onal aan om pas na afloop van het protest over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst.

■ **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten.**

De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet effectief (gebleken) zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Het gebruik van alle wapens, ook *less lethal* of minder dodelijke varianten, door politie moet in overeenstemming zijn met het internationaal recht. ■

COLOFON

Amnesty International is een wereldwijde beweging van meer dan 10 miljoen mensen die zich inzetten voor een wereld waarin mensenrechten door iedereen worden genoten. Onze visie is dat elke persoon alle rechten geniet die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale mensenrechtenstandaarden. Wij zijn onafhankelijk van welke regering, politieke ideologie, economische belangen of religie dan ook en worden voornamelijk gefinancierd door onze individuele supporters, leden en donateurs.

COPYRIGHT

Alle rechten voorbehouden. Deze publicatie is auteursrechtelijk beschermd, maar mag zonder kosten worden gereproduceerd voor belangenbehartiging, campagnevoering en onderwijsdoeleinden, maar niet voor wederverkoop. De auteursrechthebbers verzoeken om een registratie van al dergelijk gebruik met het doel om de impact te kunnen beoordelen. Voor kopieën in andere omstandigheden, voor hergebruik in andere publicaties, of voor vertalingen of aanpassingen, moet vooraf schriftelijke toestemming worden verkregen van de uitgevers, en een vergoeding kan verschuldigd zijn. Om toestemming te vragen of voor andere vragen, kunt u contact opnemen met info@amnesty-international.be.

© 2025 Amnesty International

Vormgeving: Buro345

Fotografie coverfoto: Shutterstock

CONTACTEER ONS

Amnesty International Vlaanderen
Waversesteenweg 169
1050 Brussel

☎ +32 2 669 37 37

✉ onthaal@amnesty-international.be

🌐 www.amnesty-international.be

VOLG ONS

📷 [@amnestyvlaanderen](https://www.instagram.com/amnestyvlaanderen)

✂ [@amnestyvl](https://www.x.com/amnestyvl)

AMNESTY
INTERNATIONAL 