

Het is duidelijk dat deze demonstratie, en meer in het bijzonder de vormen van geweld en de personen die het doelwit van dit geweld waren, emoties hebben losgemaakt. Deze emoties moeten worden gevolgd door analyse en debat, hetgeen democratische reflectie garandeert. Het is de taak van een controleorgaan om aan dit debat bij te dragen, zoals de Algemene Inspectie in het verleden regelmatig heeft gedaan<sup>8</sup>. Zo ging de Algemene Inspectie in het visiedocument getiteld "Zijn alle flikken onbekwaam?" dieper in op de problematiek van de integriteit binnen de geïntegreerde politie. Zij deed 26 aanbevelingen en concludeerde onder meer dat er geen duidelijke cijfers zijn over illegaal<sup>9</sup> politiegeweld. Om problemen van integriteit preventief aan te pakken stelde de Algemene Inspectie onder meer een verbetering van de werking van de deontologiecommissie voor, het opleggen van een integriteitsplan binnen elke politie-entiteit, een integratie in de Bologna-structuren om het politieonderwijs te integreren in de maatschappij, een betere samenwerking met de academische wereld, maar ook de creatie van één databank voor alle vormen van onwettig geweld gebruikt door de politie en één voor alle vormen van geweld waarvan politiefunctionarissen slachtoffer zijn. ...

Dit visiedocument gaat, zoals altijd, uit van de beginselen van objectiviteit en neutraliteit, die de richtsnoeren van de controleorganen vormen.

## 2. Enkel vreedzaam<sup>10</sup> manifesteren geniet bescherming in een democratie

Het recht op vrije meningsuiting en vereniging, en derhalve het recht op vreedzaam manifesteren dat daaruit voortvloeit, is een basisrecht in de Belgische democratische rechtsstaat. Artikel 19 van de Belgische Grondwet vermeldt het recht op vrije meningsuiting. Dit recht is gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik van die vrijheid worden gepleegd. Het Grondwetsartikel 26<sup>11</sup> impliceert het recht "*om vreedzaam en ongewapend te vergaderen*". Zo kan een openbare bijeenkomst worden verboden, indien er ernstige aanwijzingen zijn dat ze niet vreedzaam zal verlopen. Niet toegelaten of niet vreedzame of gewapende samscholingen (kunnen) worden uiteengedreven.

Ook meerdere internationale verdragen regelen deze materie. Ze allemaal opsommen zou ons te ver leiden, doch bepalend op dit vlak is onder meer artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM<sup>12</sup>), dat in dit kader nuttig is. In uitvoering hiervan heeft "*iedereen recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging*". Iedereen heeft derhalve het fundamentele recht en de vrijheid om samen met één of meer personen in het openbaar een mening<sup>13</sup> te uiten. Ook in het eerste lid van artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR<sup>14</sup>) is dit recht ingeschreven. De tekst luidt als volgt: "*Het recht op vreedzame vergadering wordt erkend*".

---

<sup>8</sup> Onder meer in visiedocumenten maar ook in het kader van opgestelde inspectierapporten. Zie onder meer <https://www.aigpol.be/nl/downloads/onze-publicaties>.

<sup>9</sup> De term "illegaal" verwijst naar het feit dat de politie in een aantal omstandigheden wel degelijk "legaal" geweld kan gebruiken, zoals bepaald in artikel 37 van de Politiewet: "*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*".

<sup>10</sup> In het Frans worden meerdere woorden gebruikt in rechtsteksten, zoals "paisible", "pacifique" of nog "non-violent".

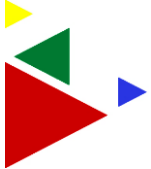
<sup>11</sup> Ook artikel 8 van de Duitse grondwet voorziet in het recht voor "*alle Duitsers om vreedzaam en zonder wapens bijeen te komen, zonder registratie of toestemming*".

<sup>12</sup> Zie [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_nld.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_nld.pdf), geconsulteerd op 27.01.2022.

<sup>13</sup> Hoewel er ook grenzen zijn aan de vrije meningsuiting. Zo is het bij voorbeeld niet toegelaten om aan te zetten tot discriminatie, haat, geweld of segregatie tegen anderen, in het openbaar, doelbewust en om een welbepaalde reden, evenmin mag men denkbeelden verspreiden over rassensuperioriteit of rassenhaat.

<sup>14</sup> Zie

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1966121931&table\\_name=wet](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1966121931&table_name=wet), geconsulteerd op 27.01.2022.



Ook Amnesty International Frankrijk en België gebruiken op hun website<sup>15</sup> het woord vreedzaam in verband met de vrijheid van demonstratie:

Frankrijk: "*De vrijheid om vreedzaam te demonstreren is een essentieel recht op de collectieve en openbare uiting van iemands mening, eisen en de verdediging van alle mensenrechten*".

België: "*Vreedzaam demonstreren is een mensenrecht*".

Het woord "vreedzaam" komt in al deze teksten regelmatig terug, de hamvraag is wat hieronder moet worden begrepen.

Belangrijk zijn hier de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly'<sup>16</sup>, uitgegeven door het "Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)" van de "Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)"<sup>17</sup> en de "European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)"<sup>18</sup>. Volgens deze Guidelines dienen manifestaties te voldoen aan de vreedzaamheidsvereiste. Deze vereiste wordt als volgt omschreven: "*De term "vreedzaam" omvat ook gedrag dat hinderlijk of aanstootgevend kan zijn voor personen of groepen die gekant zijn tegen de ideeën of beweringen die de vergadering tracht te promoten. Het omvat ook gedragingen die de activiteiten van derden tijdelijk belemmeren of hinderen, bijvoorbeeld door tijdelijk het verkeer te blokkeren. Als zodanig kan een bijeenkomst volledig "vreedzaam" zijn, zelfs indien zij "onwettig" is volgens het nationale recht. De vreedzame bedoelingen van de organisatoren van en deelnemers aan een bijeenkomst moeten worden verondersteld, tenzij er overtuigend bewijs is van de intentie om geweld te gebruiken of daartoe aan te zetten". De tekst vervolgt door te stellen dat "Het scala van gedragingen die geweld vormen, of geacht worden geweld te kunnen veroorzaken, moet enq worden opgevat, en moet in beginsel beperkt blijven tot het gebruik, of het openlijk aanzetten van anderen tot het gebruik van fysiek geweld dat verwondingen of ernstige materiële schade toebrengt of beoogt toe te brengen". Zo zal het feit dat een bepaalde inhoud of boodschappen sterke reacties kunnen uitlokken bij niet-deelnemers, nog niet van dien aard zijn dat de bijeenkomst kan worden beschouwd als "niet-vreedzaam".*

De grondslag van ieder politieoptreden in België is duidelijk. In uitvoering van artikel 1 van de wet op het politieambt, "*moet de politie bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken over de naleving van en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij*". Artikel 123 van de wet op de geïntegreerde politie verijnt dit nog door te stellen dat "*politieambtenaren te allen tijde en in alle omstandigheden bijdragen 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*".

Een recent Nederlands internationaal vergelijkend onderzoek<sup>19</sup> geeft weer welke de verplichtingen zijn voor de overheid die voortvloeien uit bovenvermelde principes wat manifestaties betreft. Zo blijkt dat "*uit het demonstratie- en vergaderingsrecht zowel negatieve als positieve verplichtingen voortvloeien voor de*

---

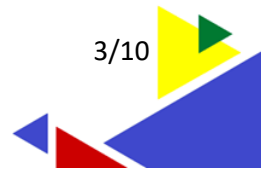
<sup>15</sup> Zie <https://www.amnesty.fr/dossiers/droit-de-manifester-dans-le-monde> en <https://www.amnesty-international.be/nieuws/vreedzaam-demonstreren-is-een-mensenrecht>, geconsulteerd op 09.02.2022.

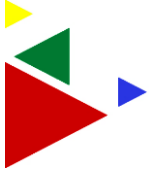
<sup>16</sup> Zie [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017-e) van 08.07.2019, geconsulteerd op 27.01.2022.

<sup>17</sup> Zie <https://www.osce.org/odihr>, geconsulteerd op 27.01.2022.

<sup>18</sup> Zie <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>, geconsulteerd op 27.01.2022.

<sup>19</sup> Een onderzoek naar antwoorden op demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken in het Nederlandse recht die zich na de evaluatie van de wet openbare manifestaties in 2015 tot op heden (medio 2021) voordoen, Mr. Dr. B. Roorda, Prof. Mr. Dr. J.G. Brouwer en Prof. Mr. Dr. A.E. Schilder, gepubliceerd op 01.11.2021, in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkzaken. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/antwoorden-op-recente-demonstratie--en-vergaderingsrechtelijke-vraagstukken>, geconsulteerd op 27.01.2022.





autoriteiten. De negatieve verplichtingen houden in dat de autoriteiten de uitoefening van het recht dienen te eerbiedigen door daaraan ruimte te bieden en terughoudend te zijn met het stellen van beperkingen. De positieve verplichtingen houden in dat zij zich dienen in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen en te faciliteren. Zo dienen de autoriteiten manifestanten te beschermen tegen bijvoorbeeld vijandig publiek en dienen zij zich in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt". De onderzoekers stellen verder: "Een manifestatie die niet vreedzaam is, komt geen bescherming toe, zo volgt uit het in internationale verdragen neergelegde vreedzaamheidsvereiste en uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 9<sup>20</sup> van de Grondwet".

Het is duidelijk dat de politie, in het kader van de bovengenoemde verplichtingen, er actief moet toe bijdragen dat deze fundamentele vrijheid om vreedzaam te demonstreren wordt gewaarborgd. Als professionals op het vlak van veiligheid heeft de politie in de eerste plaats tot taak het geweld uitgaande van bepaalde groepen te verminderen zonder de fundamentele vrijheden te beknotten. In dit verband kunnen bepaalde maatregelen de politie helpen de risico's te beheersen, zoals een goed informatiebeheer m.b.t. de risicogroepen en het voorzien van opleiding en vorming in het genegotieerd beheer van de openbare ruimte<sup>21</sup>. De politie heeft ook de plicht de veiligheid te handhaven door hun manier van optreden te verbeteren of aan te passen. Elke tussenkomst van de politie moet derhalve worden gevolgd door een analyse van wat goed is gegaan en wat kan worden verbeterd. Een relevante vraag zal daarom zijn of alle politie-eenheden zich op de juiste plaats bevonden en op de juiste manier hebben gehandeld. Deze elementen kunnen immers ook een invloed hebben op het al dan niet vreedzaam verloop van een demonstratie.

Het is echter ook legitiem om de vraag te stellen of, ondanks alle voorbereiding en goede inzet van politiemiddelen, het slopen van straatmeubilair, het gooien van stenen of van molotovcocktails, acties, zijn die voldoen aan de definitie van een vreedzame demonstratie.

De politie wordt trouwens niet alleen geconfronteerd met deze problematiek. Ook brandweermannen<sup>22</sup>, hulpverleners en journalisten<sup>23</sup> worden aangevallen. De Vlaamse Vereniging van Journalisten (VVJ) ziet het aantal meldingen van verbale agressie tegen journalisten al drie jaar toenemen. In 2019 ging het om 15 meldingen, in 2020 om 20 en in 2021 waren het er al 25. Volgens de nationaal secretaris Pol Deltour van de VVJ is het "zorgwekkend dat vaak ook het gezin van de journalisten bedreigd wordt. Dat is heel intimiderend. Steeds meer journalisten weigeren daarom coronamanifestaties te verslaan, sommigen zetten hun naam niet meer onder hun artikel". Journaliste Samira Atillah<sup>24</sup> van de krant De Morgen ging zelfs bewust niet naar de betoging op 23.01.2022, "ze had immers gezien hoe haar naam en foto vooraf in gesloten Facebookgroepen van manifestanten circuleerden met de boodschap dat wie haar ziet, haar pijn mag doen". De journalisten van de RTBF dienden zich zelfs met lijfwachten te omringen om hun werk te kunnen doen tijdens de betoging van 30.01.2022 in Brussel<sup>25</sup>. Een democratie mag dit nooit aanvaarden. De Minister van Binnenlandse Zaken Verlinden heeft trouwens een actie georganiseerd, "wederzijds respect" genaamd, om een nauwere band

---

<sup>20</sup> Het gaat hier om artikel 9 van de Nederlandse Grondwet. Dit artikel bepaalt:

"Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet".

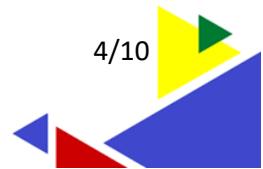
<sup>21</sup> Dit kader werd gecreëerd om de veiligheid en het goede verloop van evenementen te garanderen, met inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden. Deze aanpak vertaalt zich in een strategie voor het beheer van openbare evenementen en demonstraties en de bescherming van personen, goederen en instellingen. Overleg met de organisatoren is ook een element van deze aanpak. Zie [https://etaamb.openjustice.be/nl/omzendbrief-van-11-mei-2011\\_n2011000309](https://etaamb.openjustice.be/nl/omzendbrief-van-11-mei-2011_n2011000309), geconsulteerd op 11.02.2022.

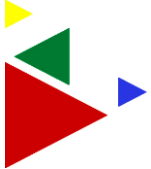
<sup>22</sup> In 2019 besprak de Franse Senaat niet minder dan 19 voorstellen die de veiligheid van de Franse brandweermannen moeten verhogen.

<sup>23</sup> Zo werd een journalist van de RTBF in december 2021 in Brussel geïntimideerd toen hij verslag uitbracht van een manifestatie en met pepperspray bewerkt. Zie <https://soirmag.lesoir.be/413415/article/2021-12-20/eric-boever-devoile-les-images-de-lagression-dont-il-ete-victime-lors-de-la>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>24</sup> Zie [https://www.standaard.be/cnt/dmf20220128\\_98073321](https://www.standaard.be/cnt/dmf20220128_98073321), geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>25</sup> Zie artikel in de krant L'Avenir van 31.01.2022 met betrekking tot de verslaggeving inzake de Corona-betoging.





tussen veiligheidsberoepen en de burger te creëren. Voor de minister<sup>26</sup> *“is een goede relatie tussen de burger en de veiligheidsberoepen van essentieel belang in onze maatschappij”*.

De vreedzaamheidsvereiste is alvast voor de Algemene Inspectie een belangrijk principe, het betekent dat vreedzame deelnemers aan een betoging moeten worden beschermd, niet alleen fysiek, maar ook op het vlak van het waarborgen van hun grondwettelijke rechten, zij hebben immers recht op een vreedzaam verloop van de manifestatie. Dit is niet het geval wanneer er zich rellen voordoen. De boodschap van vreedzame deelnemers en het draagvlak ervoor zal immers worden beïnvloed door het optreden van de relschoppers, dit aangezien de aandacht meer naar de rellen zal gaan dan naar de boodschap die men via de manifestatie wil uitdragen. De grondwettelijke rechten van iedereen dienen derhalve te worden gerespecteerd. Want voorbijgangers en inwoners, of nog degene die op het parcours van een manifestatie een winkel of een bedrijf runt, en zelfs politiefunctionarissen die de betoging in goede banen moeten leiden, hebben, net als de vreedzame manifestanten zelf, recht op een veilige samenleving, zoals artikel 6<sup>27</sup> van het EU-Handvest van de grondrechten<sup>28</sup> voorziet. Het recht op veiligheid wil zeggen dat de persoonlijke integriteit van iedere burger moet worden beschermd, waarbij overheden de plicht hebben om de burger te beschermen tegen geweld gepleegd door anderen en tegen geweld gepleegd door de overheid zelf. Zo zal een overheid niet alleen moeten optreden tegen burgers die de wet overtreden, maar ook tegen politiefunctionarissen die corrupt zijn of geweld gebruiken dat niet voldoet aan het wettelijke kader.

Wat kunnen we afleiden uit dit rechtskader en de interpretatie ervan die als leidraad dient voor de uitoefening van het grondrecht om te manifesteren in het openbaar? De volwaardige uitoefening van individuele en collectieve vrijheden hangt tevens af van het gevoel van veiligheid en zekerheid dat mensen hebben wanneer zij die vrijheden uitoefenen. Hoewel de politie een belangrijke rol speelt bij het creëren van deze veiligheid voor de uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden, hebben allen die betrokken zijn bij openbare manifestaties tevens een rol te spelen en een verantwoordelijkheid te nemen om ervoor te zorgen dat deze vreedzaam verloopt. Want, zonder veiligheid geen individuele en collectieve vrijheden, zoals artikel L111-1 van de Franse “Code de la sécurité intérieure<sup>29</sup>” het trouwens mooi weergeeft. Wie heeft trouwens nog goesting om vreedzaam te betogen als de kans op ongeregelde heden (te) hoog is? Gaat het hier niet om een onrechtstreekse aantasting van een grondrecht? Veiligheid is dus niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid, iedere burger heeft als deelnemer aan de samenleving een invloed op de veiligheid in zijn maatschappelijke leef- en werkomgeving en is dus drager van een verantwoordelijkheid. En voor de burger die reeds bewezen heeft niet bereid te zijn om deze individuele verantwoordelijkheid op te nemen, stelt zich de vraag of de overheid dat niet in zijn of haar plaats moet doen.

Dat er strafrechtelijk kan worden opgetreden tijdens een betoging bij ongeregelde heden is een vaststaand feit. Het Nederlandse onderzoek<sup>30</sup> waarvan supra sprake gaat hier uitgebreid op in en concludeert dat *“als demonstranten zich schuldig maken aan gewelddadigheden of hiertoe aanzetten of als zij het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoren, verdergaand dan dat je mag verwachten bij een ‘normale’ demonstratie, dan is strafrechtelijk optreden – tot aan een gevangenisstraf aan toe – eerder gerechtvaardigd”*. Het grondrecht op de vrijheid van meningsuiting en het

---

<sup>26</sup> Zie

<https://www.besafe.be/nl/nieuws/wederzijds-respect-voor-een-nauwere-band-tussen-veiligheidsberoepen-en-de-burger>, geconsulteerd op 01.02.2022.

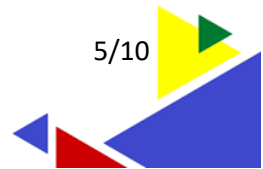
<sup>27</sup> Artikel 6 voorziet in het feit dat *“eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon”*.

<sup>28</sup> Zie <https://fra.europa.eu/nl/about-fundamental-rights#charter>, geconsulteerd op 28.01.2022.

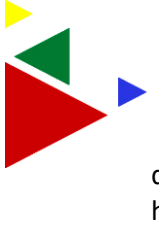
<sup>29</sup> Zie [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000025504921](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025504921), geconsulteerd op 28.01.2022.

<sup>30</sup> Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/antwoorden-op-recente-demonstratie--en-vergaderingsrechtelijke-vraagstukken>, pagina 125, geconsulteerd op 28.01.2022.







daaraan verbonden recht op vrijheid van vergadering kunnen in elk geval niet worden opgevat als vrijgeleide tot het begaan van misdrijven<sup>31</sup>.

Wat te doen met de burger die aan dit alles lak heeft? Moet de samenleving niet meer preventief inzetten op het beschermen van de rechten van vreedzame manifestanten, voorbijgangers en inwoners te beschermen? Moet de politie preventief kunnen tussenkomen ten opzichte van degenen die de vreedzaamheidsvereiste in gevaar brengen, of zouden kunnen in gevaar brengen?

### 3. Een preventieve aanpak bestaat reeds

Laat ons eerst even inzoomen op de Wet op het Politieambt (WPA)<sup>32</sup>, meer bepaald op artikel 31. Dit artikel bepaalt wanneer iemand bestuurlijk kan worden aangehouden. Dit kan onder meer wanneer een persoon een politiefunctaris hindert in het vervullen van zijn opdracht het verkeer vrij te houden, wanneer iemand de openbare rust daadwerkelijk verstoort of nog wanneer een persoon een misdrijf pleegt dat de openbare rust of de openbare veiligheid ernstig in gevaar brengt, dit om het te doen ophouden. Ten slotte bepaalt artikel 31, lid 3 WPA dat een bestuurlijke aanhouding mogelijk is ten opzichte van een persoon, *“ten aanzien van wie er op grond van zijn gedragingen, van materiële aanwijzingen of van de omstandigheden, redelijke gronden zijn om te denken dat hij voorbereidingen treft om een misdrijf te plegen dat de openbare rust of de openbare veiligheid ernstig in gevaar brengt, met als doel hem te beletten een dergelijk misdrijf te plegen”*. Deze laatste mogelijkheid interesseert ons het meest, namelijk vanuit het gegeven of dit artikel een voldoende basis verschaft om iemand “bestuurlijk” aan te houden om te voorkomen dat hij zou deelnemen aan een manifestatie. De wetgever koppelde aan dit artikel in elk geval een aantal voorwaarden. Zo moet onder meer, wat artikel 31, lid 3 WPA betreft, het mogelijks te plegen misdrijf van aard zijn om de ‘openbare veiligheid’ of de ‘openbare rust’ in gevaar te brengen en dit op ‘ernstige’ wijze. Beide begrippen maken dat de bestuurlijke aanhouding niet mogelijk is wanneer iemand ‘voor moeilijkheden kan zorgen’. Tijdens de voorbereidende werken in het parlement onderstreepte de bevoegde minister<sup>33</sup> duidelijk dat de formulering misbruiken wil voorkomen, er mag aan *“politieambtenaren niet de mogelijkheid geboden worden om iemand preventief aan te houden op grond van diens vermeende bedoelingen”*. Een preventieve aanhouding op grond van de vermeende bedoelingen van een persoon is bijgevolg verboden. De bestuurlijke aanhouding mag ook niet voor om het even welke finaliteit worden aangewend worden, enkel *“met als doel om te beletten dat een dergelijk misdrijf wordt gepleegd”*. Een bestuurlijke aanhouding kan enkel wanneer materiële elementen dit rechtvaardigen<sup>34</sup>.

Dit principe werd ook door de Brusselse rechtbank van Eerste Aanleg gehanteerd toen de politie van Brussel werd veroordeeld voor de administratieve (preventieve) opsluiting van leden van Extinction Rebellion die bij een controle in 2019 in het bezit bleken te zijn van borstels, spuitbussen, lijm, affiches en spandoeken. Hieruit besloot de politie dat er vermoeden bestond dat ze de orde zouden verstoren. Volgens de advocaat<sup>35</sup> van de leden van Extinction Rebellion benadrukte de rechtbank evenwel dat een administratieve aanhouding alleen kan worden verricht voordat een strafbaar feit is gepleegd, wanneer er sprake is van een *“absolute noodzaak om het plegen te voorkomen van feiten die de openbare orde ernstig kunnen schaden”*. De geplande postercampagne van de activisten vormde weliswaar een overtreding maar rechtvaardigde niet hun arrestatie, zo citeerde de advocaat nog de rechtbank.

---

<sup>31</sup> Zie M. LELOUP, De betogingsvrijheid en de handhaving van de openbare orde, thesis, UAntwerpen, Academiejaar 2015-2016, waarin wordt verwezen naar een vonnis van de correctionele rechtbank van Dendermonde van 24 september 2013, TGR 2013, 350.

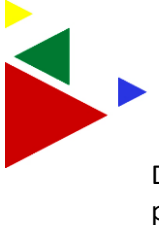
<sup>32</sup> Zie [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg\\_2.pl?language=nl&nm=1992000606&la=N](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=nl&nm=1992000606&la=N), geconsulteerd op 27.01.2022.

<sup>33</sup> Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 409/4, 20.

<sup>34</sup> Gedr. St., Kamer, 1990-91, nr. 1637/12, 103.

<sup>35</sup> Zie

<https://www.rtbf.be/article/la-police-de-bruxelles-condamnee-pour-l-arrestation-d-activistes-d-extinction-rebellion-10800039>, geconsulteerd op 28.01.2022.



Dit is voor de Algemene Inspectie logisch, het kan absoluut niet de bedoeling zijn om lukraak preventief personen op te pakken om hen te verhinderen hun democratische recht op vreedzame manifestatie uit te oefenen. Doch wanneer we te maken hebben met demonstranten die reeds eerder gewelddadigheden hebben begaan of hiertoe hebben aangezet, dan moet het mogelijk zijn om preventieve maatregelen<sup>36</sup> op te leggen ten einde nieuwe wanordelijkheden en strafbare feiten te voorkomen met het oog op het beschermen van de openbare orde, rust en veiligheid en van rechten en vrijheden van anderen. Ook dat behoort tot de “positieve verplichtingen” van de overheid door zich in te spannen om de uitoefening van het recht te beschermen en te faciliteren.

## VOETBAL EEN FEEST!

In de jaren '80 en '90 kende het hooliganisme zijn hoogtepunt met een steeds grotere inzet van politie tot gevolg. Daarbovenop greep op 29.05.1985 het Heizeldrama plaats, het gevolg van slechte kaartverkoop, dronken supporters, politiediensten die de situatie met moeite onder controle hadden, een gebrek aan coördinatie onder de politie- en hulpdiensten en ten slotte ook door de slechte staat van het stadion. Voetbal was dus allerminst nog een feest. Als gevolg hiervan werd in 1998 de voetbalwet<sup>37</sup> ingevoerd *“als een middel om van voetbalwedstrijden opnieuw een aangenaam familiefeest te maken, zodat niemand voor zijn eigen veiligheid hoeft te vrezen”*<sup>38</sup>. Artikel 3 van het wetsvoorstel<sup>39</sup> gaf verder aan dat er *“op de organisator van elke voetbalwedstrijd de verplichting rust om alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan personen en goederen te voorkomen, daaronder begrepen alle praktische maatregelen tot voorkoming van wangedrag door de toeschouwers”*. Op 24 mei 2018 werd de wet door het parlement aangescherpt<sup>40</sup>.

Door de wet worden er verplichtingen opgelegd aan de organisatoren en de toeschouwers van voetbalwedstrijden. Deze aanpak komt overeen met die inzake manifestaties, ook daar hebben organisatoren verplichtingen. In het kader van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte, geeft de omzendbrief CP4<sup>41</sup> aan dat *“de politie de maatregelen ter verzekering van de openbare orde ter harte moet nemen door middel van dialoog, overleg en moet door een geloofwaardige staat van paraatheid, het initiatief behouden en daardoor rellen of grote ordeverstoringen voorkomen of beperken”*. Dialoog met de organisatoren van manifestaties is ondertussen dagelijkse praktijk geworden die reeds start bij iedere aanvraag tot het houden van een manifestatie die bij de bevoegde bestuurlijke overheid wordt ingediend. Anno 2022 worden gemeentelijke overheden en politiediensten evenwel geconfronteerd met een “New Way of Protesting”, waardoor er vaak geen duidelijke organisatoren meer bestaan waarmee afspraken kunnen worden gemaakt. Het is alvast legitiem zich af te vragen of, onder meer door het feit dat de organisatoren niet altijd meer identificeerbaar zijn, het evenwicht niet verstoord is en de politie niet de mogelijkheid zou moeten hebben om meer in te zetten op het preventief screenen<sup>42</sup> van de deelnemers om hen preventief te kunnen weren van deelname eraan omdat ze

---

<sup>36</sup> In haar rapporten opgesteld naar aanleiding van de manifestaties “Black Life Matters” van 07.06.2020 en “Ibrahima” van 13.01.2021, vroeg de Algemene Inspectie zich al af *“of de mogelijkheid om over te gaan tot een preventieve bestuurlijke aanhouding onder duidelijke voorwaarden niet wettelijk mogelijk moet worden gemaakt en/of een andere wettelijke oplossing (zoals een tijdelijk plaatsverbod) moet worden uitgewerkt”*.

<sup>37</sup> De volledige naam luidt “Wet betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden”, zie [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1998122140&table\\_name=wet](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1998122140&table_name=wet), geconsulteerd op 29.01.2022.

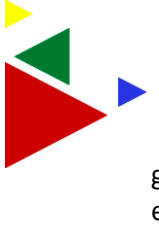
<sup>38</sup> Uitleg op <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/voetbal/voetbalcel/de-voetbalwet>, geconsulteerd op 28.01.2022.

<sup>39</sup> Zie <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/49/1572/49K1572001.pdf>, pagina 3, artikel 2, geconsulteerd op 28.01.2022.

<sup>40</sup> Zie <https://www.blueconnect.be/nl/highlight/74029018386532458>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>41</sup> Zie [https://etaamb.openjustice.be/nl/omzendbrief-van-11-mei-2011\\_n2011000309](https://etaamb.openjustice.be/nl/omzendbrief-van-11-mei-2011_n2011000309), geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>42</sup> Hiervoor moet de politie aanwezig zijn in de virtuele wereld om de nodige informatie te bekomen. Voorts moet er ook worden ingezet op een gestructureerde en kwalitatieve aanpak die gebaseerd is op de analyse van eerdere incidenten die het mogelijk maakt aangepaste politie maatregelen te nemen die het risico op een incident verkleinen (bijvoorbeeld gespecialiseerde politieambtenaren die contact onderhouden met risicogroepen) of de gevolgen ervan verminderen



gekend zijn om al eerder geweld te hebben gebruikt of ertoe te hebben aangezet. Een democratie vormt immers een (broos) evenwicht tussen rechten en plichten maar geweld kan nooit voorrang krijgen op het recht op vreedzaam betogen.

Maar terug naar de voetbalwet, die de facto een vorm van preventieve aanpak is. Naast de strafrechter kan er ook op administratief vlak een stadionverbod worden opgelegd. De politie heeft daarenboven de mogelijkheid om zelf 'officiële waarschuwingen'<sup>43</sup> uit te schrijven voor supporters die over de schreef gaan. De voetbalwet is, afhankelijk van de begane inbreuk, van toepassing niet alleen binnen het stadion of binnen een bepaalde perimeter<sup>44</sup> maar ook op het ganse grondgebied van het Koninkrijk. Eind 2019 hadden 1083 personen een stadionverbod<sup>45</sup>, toch wel een bewijs van de noodzaak van deze aanpak.

De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad heeft tijdens haar zitting<sup>46</sup> van 19.03.2021 zelfs gepleit om *“een internationaal overdraagbaar stadionverbod te onderzoeken, aangezien het momenteel nog te makkelijk is om zelfs met een stadionverbod in het ene land rel te gaan schoppen over de grenzen”*.

## HET PLAATSVERBOD

Telkens wanneer vakantie en mooi weer samengaan, worden ook recreatiedomeinen wel eens geconfronteerd met bezoekers die niet noodzakelijkerwijs op zoek zijn naar rust en verkoeling. Zo diende de politie van Gent in juni 2021 de strandzone van het recreatiedomein Blaarmeersen<sup>47</sup> in Gent te ontruimen na een grote vechtpartij. Artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet voorziet in de mogelijkheid om in deze gevallen een plaatsverbod op te leggen. Met een tijdelijk plaatsverbod wordt bedoeld *“het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder echter het geheel van het grondgebied te beslaan”*. De Minister van Justitie<sup>48</sup> pleit alvast om het bestaande systeem zo aan te passen waardoor er ook tegen relschoppers preventief kan worden opgetreden om te vermijden dat ze deelnemen aan betogingen. Ook de burgemeester van Brussel, Philippe Close, is deze mening toegedaan zoals bleek uit een interview met de krant La Dernière Heure van 31.01.2022. De wet moet voor hem worden aangepast want in het kader van het plaatsverbod kan een burgemeester nu slechts *“voor een periode van één maand een perimeterverbod opleggen, maximaal twee maal verlengbaar”*. Deze aangepaste wet moet hem toelaten *“de door de Procureur des Konings of de rechter opgelegde maatregelen vergezeld te doen gaan van administratieve sancties, zoals bv. het verwijderen van deze personen uit manifestaties”*.

---

(bijvoorbeeld politieambtenaren met een hoge mate van opleiding op het gebied van "genegotieerd beheer van de openbare ruimte").

<sup>43</sup> De politie kan voortaan 'officiële waarschuwingen' uitschrijven voor supporters die over de schreef gaan. De politiemensen kiezen zelf wanneer ze een waarschuwing uitschrijven. Het gaat hier om supporters die bij voorbeeld in het voetbalstadion met bier gooien of de omheining beklimmen. In principe komen alle overtredingen in aanmerking. Maar de wetgever is formeel: het is niet de bedoeling dat gewelddelicten op deze manier worden aangepakt. Daarvoor zijn administratieve boetes en de andere voorziene sancties in de wet beter geschikt. aangepakt. Zie [https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/besafe50\\_nl\\_lowres.pdf](https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/besafe50_nl_lowres.pdf), geconsulteerd op 07.02.2022.

<sup>44</sup> Een perimeterverbod gaat verder dan een stadionverbod, het heeft tot doel de situatie te voorkomen waarbij mensen met een stadionverbod in het café om de hoek plaatsnamen en wachtten tot na de wedstrijd om heibel te schoppen.

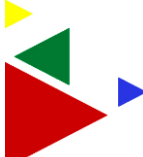
<sup>45</sup> Zie <https://www.besafe.be/nl/persberichten/voetbalcel-het-jaar-2020-in-het-teken-van-innovatie>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>46</sup> Zie <https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2021/06/339.pdf>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>47</sup> Zie <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/09/vorige-zomer-waren-er-al-af-en-toe-schermutselingen-tussen-groep/>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>48</sup> Zie <https://businessam.be/discussie-over-geweld-tegen-politie-woedt-voort/>, geconsulteerd op 29.01.2022





De Algemene Inspectie had in twee van haar rapporten, opgesteld n.a.v. de manifestaties die werden georganiseerd in het kader van “Black Lives Matters<sup>49</sup>” en “Justice pour Ibrahima”, reeds gewezen op deze mogelijkheid.

#### 4. Quo Vadis?

In een op de Belgische nationale feestdag van 2020 gepubliceerd artikel<sup>50</sup> in de krant “Trouw” poneren de Nederlandse rechtsgeleerden<sup>51</sup> Guido Terpstra en Stephan Philipson dat “*de vrijheid om te demonstreren niet neerkomt op het recht om te treiteren*”. Aanleiding was een vonnis<sup>52</sup> van een Nederlandse rechter waarbij een Nederlandse landbouworganisatie geen distributiecentra van voedingsmiddelen mocht blokkeren tijdens hun demonstraties. De rechter argumenteerde dat door deze blokkades bijvoorbeeld ziekenhuizen, bejaardentehuizen en maatschappelijke organisaties geen voedsel zouden geleverd kunnen krijgen. De rechter erkende dat hinder hoort bij een demonstratie, maar stelde eveneens vast dat de schade die zou ontstaan door het platleggen van de distributiecentra te groot kon zijn.

In hun analyse vertrekken beide rechtsgeleerden van het principe dat “*de vrijheid van betoging een grondrecht is*”. De basis achter dit grondrecht is voor beiden “*dat een democratische samenleving conflicten niet beslecht met geweld of intimidatie, maar via inhoudelijk debat*”.

Ook is het voor hen duidelijk dat “*betogingen in de openbare ruimte nu eenmaal gevolgen hebben voor de omgeving. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat in een democratie tolerantie voor dat soort hinder moet bestaan. Maar dat betekent niet dat met een beroep op de vrijheid van betoging doelbewust snelwegen en distributiecentra mogen worden afgesloten, of de minister haar bewegingsvrijheid mag worden ontnomen*”. Voor beide professoren “*biedt de demonstratievrijheid iedereen de mogelijkheid duidelijk positie in het maatschappelijk debat in te nemen*”. Ze stellen ook vast dat “*bij steeds meer acties de hinder voor medeburgers geen bijeffect is, maar wel het primaire doel. Niet het onder de aandacht brengen van een argument staat centraal, maar het veroorzaken van ontwrichting, als drukmiddel om het eigen gelijk af te dwingen*”. Grondrechten zijn voor beide professoren geen treiterrechten en “*acties met als doel het hinderen, intimideren of blokkeren van medeburgers hebben niets met de legitieme uitoefening van grondrechten te maken*”, integendeel, “*zulke acties beperken of verbieden is dan ook niet in strijd met de democratische grondbeginselen van onze samenleving, eerder een herbevestiging*<sup>53</sup>”.

**“VIOLENCE PRODUCES ONLY SOMETHING RESEMBLING JUSTICE, BUT IT DISTANCES PEOPLE FROM THE POSSIBILITY OF LIVING JUSTLY, WITHOUT VIOLENCE”<sup>54</sup>.**

---

<sup>49</sup> De manifestatie “BLACK LIVES MATTER” ging door op 07.06.2020, de manifestatie “Justice pour Ibrahima” op 13.01.2021. Deze rapporten werden niet publiek gemaakt.

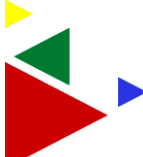
<sup>50</sup> Zie [https://www.trouw.nl/opinie/demonstratievrijheid-komt-niet-neer-op-het-recht-om-te-treiteren~b177d53b/?utm\\_campaign=shared\\_earned&utm\\_medium=social&utm\\_source=email](https://www.trouw.nl/opinie/demonstratievrijheid-komt-niet-neer-op-het-recht-om-te-treiteren~b177d53b/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email), geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>51</sup> Guido Terpstra is docent staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Stephan Philipson is docent staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

<sup>52</sup> Zie <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2019:6062>, geconsulteerd op 29.01.2022.

<sup>53</sup> Het standpunt van sommige sociologen verschilt van dat van juristen; voor deze sociologen is conflict een element van de ontwikkeling van democratische samenlevingen. Het is door conflicten dat de democratische samenleving zich ontwikkelt en versterkt. Zonder dat geweld (in al zijn vormen) wordt gelegitimeerd, kan geweld overkomen als een onlosmakelijk onderdeel van het conflict, met name wanneer de legitimiteit van democratische processen (vertegenwoordiging/besluitvorming) in twijfel wordt getrokken of wanneer het erom gaat zich te verzetten tegen een vermeend geweld van de democratische staat (b.v. ongepast politieoptreden), zie BULLE (S.) et TARRAGONI (F.), Sociologie du conflit, Paris, Armand Colin, 2021, pagina 272. BULLE (S.) et TARRAGONI (F.), Sociologie du conflit, Paris, Armand Colin, 2021, page 272.

<sup>54</sup> Quote van Leo Tolstoy, Russisch schrijver.



Een samenleving die het principe van de vreedzaamheidsvereiste verdedigt en verkondigt en hiervoor maatregelen<sup>55</sup> uitwerkt, die samenleving zorgt er net voor dat degenen die vreedzaam manifesteren wel hun standpunt op een democratische wijze onder de aandacht kunnen brengen. Burgers die enkel aan een betoging deelnemen met als enkel doel om door geweld ontwrichting te veroorzaken hebben niet de intentie om deel te nemen aan een democratisch inhoudelijk debat. Zij willen zelfs inhoudelijk geen gelijk krijgen, hun doel is enkel het creëren van wanorde en ontwrichting via geweld. Zoals hiervoor duidelijk werd aangetoond handelen zij dan ook in strijd met de democratische grondbeginselen van deze samenleving en zijn zij finaal gericht op een ontwrichting van de legitieme rechtsstaat.

## 5. Samengevat

De vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting zijn fundamentele vrijheden in een democratische samenleving; overheden dienen ervoor te zorgen dat deze vrijheden een brede bescherming genieten.

Eenzijds rust er op de overheid de verplichting om ervoor te zorgen dat een manifestatie kan doorgaan, door de betogers met haar politiemacht te beschermen. Het enkele feit dat er een risico<sup>56</sup> op gewelddaden bestaat, kan niet worden gebruikt om een betoging te verbieden. Anderzijds beschermen de Grondwet en het Europees verdrag van de Rechten van de Mens enkel het recht om vreedzaam te manifesteren. Er bestaat geen grondrecht om gewelddadig te manifesteren.

Het komt in elk geval aan het parlement toe om een dergelijke ingrijpende inperking van fundamentele vrijheden te bespreken, te stemmen en in een duidelijk rechtskader te vertalen. Er zijn al voorgaanden waarbij gelijkaardige individuele vrijheden werden beperkt, zoals in het kader van de voetbalwet en het plaatsverbod.

HCP Johan DE VOLDER  
Adjunct-Inspecteur-generaal

1<sup>ste</sup> HCP Thierry GILLIS  
Inspecteur-generaal

---

<sup>55</sup> Die door het parlement worden besproken en goedgekeurd en die gebaseerd zijn op tussenkomsten van gerechtelijke en bestuurlijke overheden.

<sup>56</sup> Zonder dat daarvoor de nodige concrete bewijzen worden aangeleverd bv. door het OCAD of nog door politierapporten.