- WET OORLOGSRECHT

- Referaat vrijheid van demonstratie



5-12-2008

Column

Matthijs Kaaks



Juridische handlanger

In de wandelgangen van de Rechtbank Amsterdam liep ik een van de landsadvocaten van Pels tegen het lijf en ik kon niet laten er even over te beginnen: het vonnis van de Rechtbank Roermond begin vorige maand (Rb. Roermond, 5-11-08, LJN: BG3846) waarbij de provincie Limburg en haar advocaat hard onderuit de zak hadden gekregen. Hij wilde eigenlijk doorlopen, maar de hoffelijkheid – die het Haags kantoor hoog in het vaandel draagt – won het van de argwaan die mijn joviale begroeting leek op te roepen.

'Amiessss', riep ik, 'jij hebt toch niet die zaak gedaan in Roermond?'

Hij kalmeerde beschroomd.

Het betrof een unieke zaak van de provincie Limburg die meende te zijn beledigd door een makelaar die de provincie corrupt had genoemd. Tegen wie hij dat gezegd had, en hoe en waarom, dat had de provincie niet duidelijk kunnen maken. De advocaat kennelijk ook niet. Saillant was dat de overheid hierover ging procederen en zich beriep op art.8 EVRM, dat strekt tot bescherming van de eer en goede naam van de *burger*. Daar kan een overheid zich helemaal niet op beroepen, vond de rechter, die zich niet liet ringeloren door de juridische kletspraat uit de Hofstad.

'Wie heeft dat nou bedacht?, vroeg ik. Eerlijk gezegd, schrok ik een beetje. Ik roep namelijk ook zo nu en dan dat de overheid een corrupte boevenbende is. Dat kan een heel bevrijdend u gevoel geven.
Krijg ik dan voortaan ook een brief van je, dat ik moet oppassen met de lange tenen van Vadertje Staat?'

'Natuurlijk is dat onzin', bromde de oude procestijger van Pels. 'Het zijn die ambtelijke leegschedels die dat bedenken. En onderschat niet de balkenendisering van het recht. Sinds het optreden van Balkenende tegen het tijdschrift *Opinio* is de drempel lager geworden om te procederen. Enkel om respect af te dwingen. Er wordt heel wat bij Pels over de schutting geworpen en daar moeten wij dan wat van bakken.'

'Maar waarom werk je daar aan mee?', vroeg ik. 'Zo'n zaak kun je toch niet in gemoede aannemen?'

'Als landsadvocaat kun je geen nee zeggen', zuchtte hij. 'Ze zien ons als een soort juridische handlanger. Maar gelukkig hebben we daar onze eigen methodes voor.'

'Je maakt me nieuwsgierig', zei ik.

'Dan maken we gewoon een heel slechte dagvaarding. Zo is het in Roermond ook gegaan en dan weten we van tevoren dat de zaak wordt afgewezen. Uiteindelijk zal het die ambtenaren een zorg zijn. Ze willen alleen even hun tanden laten zien.'

Hij grijnsde even. 'Maar dit is allemaal vertrouwelijk, uiteraard.'

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING

INTERNE NOTITIE

Van : Meindert
Aan : Nico en Erik
Datum : 11 juni 2011
Nummer : MS/11.004/04
Onderwerp: vrijheid van verdediging / meningsuiting

Beste vrienden,

Ter nadere informatie bijgaand een afschrift van de brief van de heer Tan van 3 juni jongstleden en van mijn reactie daarop van heden.

Ik heb geen gevolg gegeven aan het advies om een klacht tegen de heren Tan en Martens in te dienen, omdat zij met hun actie een voor ons gunstige uitspraak van de raad van discipline Amsterdam alsnog onderuit zouden willen houden. Dit omdat het nu niet gaat om de uitspraak dat een advocaat-generaal handelt op dezelfde wijze als de *furchtbare Juristen* destijds. Er kan wel geconstrueerd worden dat het in feite om dezelfde kwestie gaat, te weten dat ik een vergelijking heb gemaakt van de handelwijze van de Nederlandse rechterlijke macht ten aanzien van systeemmisdadige overheidsoptreden met die van de Duitse rechterlijke macht ten tijde van het Derde Rijk. Maar dat leidt mijns inziens af van het principiële punt van de vermeende bevoegdheid om te oordelen over meningsuitingen van advocaten.

Daarom richt ik mij nu tegen de handelwijze van de heer Tan. Deze acht ik niet alleen onzorgvuldig, maar ook onbetamelijk en in strijd met de gedragsregels. Met dit laatste geef ik een duidelijk schot voor de boeg. Gaat hij nu niet over tot een definitieve beëindiging van zijn onderzoek inzake mijn uitingen, dan kan ik terzake een klacht indienen.

Meindert

DEKEN DER
ORDE VAN ADVOCATEN
UTRECHT

mr. H.H. Tan

Hieronymusplantsoen 12, 3512 KV Utrecht
Tel. (030) 234 38 19
Fax (030) 234 34 25

Advocatenkantoor Steijnen, Olof & Stelling
T.a.v. de weledelgestrenge heer
mr. M.J.F. Stelling
Couwenhoven 52-05
3703 ER ZEIST

Datum: 3 juni 2011
Kenmerk: RvT 1011-9020 HT/SD (graag bij correspondentie vermelden)
Inzake: Deken / mr. M.J.F. Stelling
Doorkiesnr.: +31 (0)88 30 300 70
E-mail: deken@advocatenordeutrecht.nl

Geachte confrère,

Zeer veel dank voor uw brief van 14 mei jl., waarmee u reageert op mijn brief aan u van 11 mei jl. Wij zijn het erover eens dat de vraag die hier centraal staat betreft de omvang van de vrijheid van meningsuiting. Deze vraag is, mede ten aanzien van u, reeds onderwerp van een tuchtrechtelijke procedure, en wel de tuchtrechtelijke procedure waar aan u refereert.
Ik heb besloten het onderzoek naar de vraag of u de grenzen van de vrijheid van meningsuiting hebt overtreden met de uitlatingen die opgetekend zijn door de Advocaat-generaal bij de Hoge Raad in zijn conclusie van 14 december 2010 voorlopig althans te sluiten om dit eventueel te heropenen in het geval de uitkomst van de zaak die thans door het Hof van Discipline wordt behandeld daartoe aanleiding geeft.

Ter vermijding van misverstanden merk ik op dat ik er vanuit ben gegaan dat het verweer dat u voert bij de zaak die thans bij het Hof van Discipline ligt van toepassing is op deze zaak.

Hoogachtend,

p/o gezien.

Huan Tan,
deken

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

tel: 030 - 6956867
fax: 030 - 6962429
e-mail: meindert.stelling@planet.nl

DUPLICAAT

Aan : de heer mr. H.H. Tan
Hieronymusplantsoen 12
3512 KV Utrecht

Datum : 11 juni 2011
Kenmerk : MS/11.004/03
Referte : uw brief van 3 juni 2011
RvT 1011-9020HT/SD
Bijlagen :
Onderwerp: vrijheid van meningsuiting

Mijnheer Tan,

Naar aanleiding van uw onder referte vermelde brief constateer ik dat u zich, handelend als bestuursorgaan, klaarblijkelijk niet de moeite hebt getroost om voorafgaande aan uw besluit om van mij als burger rekenschap te vragen van mijn meningsuitingen, te vergewissen van uw bevoegdheid daartoe. Een dergelijke handelwijze acht ik in strijd met zowel het rechtsbeginsel dat een bestuursorgaan uitsluitend dan kan optreden indien hem daartoe door de wetgever de bevoegdheid is gegeven, als het zorgvuldigheidsbeginsel. Met het opstarten van uw onderzoek naar mijn meningsuiting heeft u mij immers in de positie gebracht dat ik gedwongen werd daarop te reageren. Zodoende heeft u op uiterst onzorgvuldige wijze beslag gelegd op mijn tijd en aandacht. En dit terwijl het gaat om een door de Grondwet gewaarborgde vrijheid, voor de beperking waarvan door u een formeel wettelijke bepaling dient te kunnen worden aangewezen, waarin een duidelijke norm is neergelegd ten aanzien van de meningsuiting van advocaten.

De onzorgvuldigheid van uw handelwijze wordt onderstreept doordat u, zonder de formeel wettelijke grondslag daarvoor aan te geven, kennelijk wenst vast te houden aan die vermeende bevoegdheid. U schrijft immers dat u heeft besloten om uw onderzoek voorlopig te sluiten. Daarmee laat u de onderhavige kwestie als een zwaard van Damocles boven mijn hoofd hangen. Dit acht ik onaanvaardbaar.

Uit de stukken die ik u heb toegezonden bij mijn brief van 14 mei 2011 blijkt immers genoegzaam dat art. 7 Grondwet voor iedere beperking van de meningsuiting, wat betreft de inhoud daarvan, een formeel wettelijke bepaling eist, die op zodanige manier geformuleerd dient te zijn dat de toepasser daarvan niet feitelijk de te hanteren maatstaf bepaalt. Met andere woorden: een open norm kan ingevolge de Grondwet niet dienen als basis voor beperking van de vrijheid

van meningsuiting wat betreft de inhoud daarvan en voor sanctionering van meningsuitingen door bestuursorganen of tuchtrechtelijke colleges. Een uitleg van art. 46 Advocatenwet in die zin, dat daarin een beperking van de uitoefening van grondrechten van advocaten zou kunnen worden gelezen, is derhalve gespeend van iedere redelijkheid en tast de grondwettelijke bescherming van onder meer de meningsuiting van advocaten aan. Een en ander klemt temeer nu de wetshistorie ook geen enkele indicatie inhoudt dat de wetgever met art. 46 Advocatenwet heeft bedoeld een formeel wettelijke begrenzing te stellen aan de uitoefening van grondrechten van advocaten.

Dat art. 46 Advocatenwet een open normstelling bevat waar het gaat om de norm *"enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt"*, is overigens een opvatting die naar mijn mening geenszins kan worden betwist. Ik verwijs hierbij naar Taru Spronken, die in haar proefschrift *Verdediging* (Deventer: Gouda Quint 2001) spreekt over *"de open normen van artikel 46 Advocatenwet"* die feitelijk door de tuchtrechter worden ingevuld. Zij schrijft (p. 498):

> *Dit betekent dat het advocatenrecht vooral rechtersrecht is waarbij de Raden van Discipline en het Hof van Discipline, afgezien van het overtreden van verordeningen, aan de hand van de open normen van artikel 46 Advocatenwet van geval tot geval oordelen of er tuchtrechtelijk laakbaar is gehandeld.*

Door te spreken over rechtersrecht, wordt ook door haar aangegeven dat in feite de tuchtrechtelijke colleges de norm inhoudelijk hebben bepaald. Hetgeen stellig in strijd is met het grondwettelijk delegatieverbod.

Een overeenkomstige zienswijze komt naar voren in de bijdrage van Jan Loorbach aan het *liber amicorum* J.P. Balkema, getiteld: *De rechter in het geding* (redactie F.W. Bleichrodt e.a., Deventer: Kluwer 2011). In zijn opstel "De positie van de aangeklaagde advocaat in het advocatentuchtrecht" spreekt hij over de *"zeer open normen van zorgplicht en betamelijkheid"* van art. 46 Advocatenwet (p. 245).

Dat de norm van art. 46 Advocatenwet geen duidelijke maatstaf inhoudt terzake van meningsuitingen van advocaten, zodat deze niet kan worden gezien als formeel wettelijke beperking daarvan, blijkt ook uit het artikel van Pieter van der Kruijs en Theo de Roos dat in *Ars Aequi* van afgelopen mei werd gepubliceerd, getiteld "Raadsman en uitingsvrijheid". Zij stellen dat die norm niet veel houvast biedt (p. 391).

Er kan derhalve geen sprake van zijn dat u op redelijke gronden zou kunnen menen dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat u terzake van de meningsuiting van advocaten zou beschikken over de bevoegdheid om een advocaat ter verantwoording te roepen, en dat die bevoegdheid zou kunnen worden bevestigd door de uitspraak van het hof van discipline in de thans bij dat hof aanhangige klachtzaak tegen mijn kantoorgenoten en mij. U schrijft immers dat u uw onderzoek voorlopig heeft gesloten, *"om dit eventueel te heropenen in het geval de uitkomst van de zaak die thans door het Hof van Discipline wordt behandeld daartoe aanleiding geeft"*. Het is volkomen evident dat, indien het hof van discipline zou vasthouden aan zijn reeds decennia durende ongrondwettige praktijk om zich uit te spreken over de meningsuiting van advocaten, hij daarmee willens en wetens de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden zou schenden (**EVRM**).

In dit verband wil ik dan ook benadrukken dat u als bestuursorgaan een eigen verantwoordelijkheid heeft en de wettelijke verplichting om u zelfstandig een oordeel te vormen omtrent uw bevoegdheden. Nu u klaarblijkelijk niet in staat bent om de wettelijke grondslag aan te wijzen voor uw veronderstelde bevoegdheid om u te bemoeien met de meningsuiting van advocaten, gebieden het recht, de redelijkheid en zorgvuldigheid te concluderen dat u terzake niet bevoegd bent. Om die reden had u behoren te besluiten om uw onderzoek definitief te sluiten.

Door dit laatste na te laten, meen ik dat u als deken handelt in strijd met de betamelijkheid die van advocaten moet worden verwacht. U geeft op ondubbelzinnige wijze aan geen boodschap te hebben aan de Grondwet en het EVRM. Een handelwijze die onbestaanbaar is voor een advocaat en derhalve onverenigbaar is met gedragsregel 1. Evenmin getuigt uw handelwijze van enig streven naar welwillendheid en vertrouwen die in de onderlinge verhoudingen tussen advocaten is vereist, aangezien u - klaarblijkelijk zonder in staat te zijn om mijn visie inzake uw onbevoegdheid te falsificeren op grond van een rechtens houdbare argumentatie - mijn opvatting niet heeft overgenomen en derhalve op basis van een vooroordeel impliciet vasthoudt aan uw vermeende bevoegdheid. Daarmee handelt u mijns inziens niet in overeenstemming met gedragsregel 17.

Op grond van het voorgaande geeft ik u dan ook in overweging om uw onderzoek alsnog definitief te sluiten.

Hoogachtend,

M.J.F. Stelling

AMNESTY INT. "RESPONSIBILIES HAVE NO BORDERS" JAARVERSLAG 2004 AI

Economic and social insecurity

The persistence of poverty – more than a billion people live in extreme poverty – remained perhaps the gravest threat to human rights and collective security. The fact that so many people live in inhuman conditions, and that the gap between rich and poor is widening between and within countries, directly contradicts the notion that all human beings are born equal in dignity and rights.

The Universal Declaration of Human Rights and international human rights treaties hold out the promise of a life with dignity, where every person enjoys an adequate standard of living and access to those essentials that give practical meaning to such a life – including food, water, shelter, education, work and health care.

These fundamental economic and social entitlements must be recognized as rights on an equal footing with the right not to be tortured or arbitrarily detained. Until the corresponding obligations are built into public policy at the national and international levels, efforts to tackle poverty will remain tokenistic and ineffectual.

In several countries, economic and social rights have been invoked successfully in efforts to remedy injustices. For example, the human rights framework has been used to confront the forced eviction of slum dwellers in the Angolan capital Luanda and the political manipulation of food shortages by the Zimbabwean government. In 2004 AI supported efforts in these countries to claim the right to housing and the right to food.

AI's work throughout the year also highlighted how poverty, marginalization and exclusion deprive people of the conditions for enjoying other rights, including freedom of expression and access to a fair trial. The relative powerlessness of the poor leaves them vulnerable to the arbitrary exercise of state power, from repressive policing in urban shanty towns to the denial of access to essential public services.

The UN Millennium Declaration set a range of targets, later complemented by the Millennium Development Goals, which include halving extreme poverty, promoting women's equality and reversing the spread of HIV/AIDS by 2015. The Millennium Development Goals should be seen not as a limited aspiration for selected countries, but as an opportunity to advance a broader range of economic and social rights obligations which apply to all states and to the international community as a whole. They should provide the context for promoting transnational obligations for human rights which should inform international decision-making on policy and practice in the fields of trade, aid and debt.

In 2004 these obligations continued to be woefully neglected in the international forums and global governance institutions charged with these matters. An indication of the relative neglect of economic, social and cultural rights was the slow progress made within the UN human rights system in adopting a new mechanism to hear complaints of violations of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Despite renewed momentum generated by non-governmental organizations and sympathetic governments, such a mechanism remains a distant prospect.

Another indication of the shortcomings of existing global governance structures is the lack of acceptance that corporate actors have human rights responsibilities. December marked the 20th anniversary of the gas leak in Bhopal, India, which left 20,000 people dead and 100,000 living with chronic illnesses. Twenty years on, the tragedy and contaminated environment continue to ruin the lives of the surrounding communities. The companies involved, Union Carbide Corporation (UCC) and Dow Chemicals, have still not cleaned up the site or stopped pollution that started when the plant opened in the 1970s. Survivors are still waiting for just compensation and adequate medical care. No one has been held to account for the toxic leak. Dow Chemicals and UCC both deny legal responsibility, with UCC refusing to appear before Indian courts to face trial.

Businesses provide employment for countless millions of people and constitute the driving force in most national economies today. Companies therefore exercise tremendous influence and power, and many businesses have a global reach. Corporate activities have significant effects on the human rights of those they influence. In many countries government regulation and enforcement are inadequate to protect individuals when corporate activities harm workforces or communities. National systems are often unable or unwilling to hold companies operating in their countries accountable. The complex structure of multinationals can create obstacles for local courts in exercising jurisdiction over abuses committed by a corporation with headquarters outside the country.

Most companies oppose any move towards binding international regulations, although many businesses operate across boundaries in a way that exceeds the regulatory power of any one state. Voluntary codes and initiatives such as the Global Compact, the international network in support of responsible corporate citizenship, can be useful in promoting good practice, but have failed to reduce the negative consequences of corporate behaviour on human rights.

In 2004 the process to codify the human rights responsibilities of transnational corporations and related business enterprises gained momentum in the UN.

Back to top ^^

UN reform

2004 revealed the inadequacy of the UN's response to global human rights challenges, and the need for more

effective and impartial mechanisms for human rights protection.

The UN came under strong criticism during 2004, some of it justified, some of it aimed at weakening the UN itself. AI believes that the role of the UN remains central to the protection and promotion of human rights, but needs to be strengthened through constructive reform of its human rights machinery. In order to recapture people's trust in the language of human rights, and to strengthen efforts to improve human security, the UN must reform. Governments must recognize that sidelining human rights creates greater insecurity, and greater scope for abuse.

The need for reform was recognized in the report of the UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change – *A more secure world: Our shared responsibility* – published in December 2004. The report provides a critical opportunity to strengthen the UN and to re-establish the central importance of human rights and the rule of law in tackling complex global threats and challenges. The governments that make up the UN must use this chance to strengthen human rights protection and promotion in the UN system by giving human rights the authoritative position which the UN Charter requires and by providing the UN's human rights machinery with the necessary political and financial support.

AI believes that the following reforms, among many others, are needed. In developing a comprehensive, principled "counter-terrorism" strategy, the UN must integrate human rights as a central component. The Security Council must be encouraged to address the human rights deficit in the work of its Counter-Terrorism Committee so that the instruments and measures it promotes remain strictly within a legal framework that is respectful of human rights.

The Security Council should invite the High Commissioner for Human Rights to participate routinely in relevant thematic and country debates. The High Commissioner has an invaluable contribution to make to the Security Council's debates, including on the mandates of peace operations, on early warning, and on the effective implementation of human rights-related provisions in its resolutions.

The Security Council's Permanent Members should commit themselves not to use the veto when dealing with genocide, crimes against humanity, war crimes or other large-scale human rights abuses.

The Commission on Human Rights – the legitimacy of which has been undermined by the political manoeuvrings of its members – should be reformed to ensure the most effective protection and promotion of human rights in all countries at all times. Any proposal to expand membership of the Commission to include all UN member states should be undertaken only as part of a comprehensive strategy to strengthen the UN human rights machinery. Any institutional changes must ensure that the role of non-governmental organizations is maintained.

Governments should substantially increase financial support for the Office of the High Commissioner for Human Rights. The lack of sustained and adequate financial support (it receives only two per cent of the UN budget) has hampered the human rights programme's ability to attract the stable, professional resources that are essential for effective work.

The High-level Panel's report on UN reform discusses the issue of shared responsibilities towards human rights, but the debate is framed largely in terms of a duty to intervene militarily in the case of mass human rights abuses. AI believes that this narrow focus is both limited and dangerous. The international responsibility to respect, protect and fulfil human rights goes well beyond the use of military force in so-called humanitarian interventions and covers a much broader range of obligations. These include: taking early measures to prevent conflict; not selling arms to states that violate human rights; providing asylum to refugees fleeing persecution; and helping other states combat problems such as endemic inequalities, poverty and HIV/AIDS.

Back to top ^^

A challenging year

Human rights activists had a difficult year in 2004. The disturbing pictures of torture in Abu Ghraib highlighted the need to defend principles once thought inviolable, like the prohibition of torture. The prevalence of horrific sexual violence against women in conflicts was a reminder of how rapidly men thrown into battle are dehumanized, and how consistently women and girls are targeted. The escalating levels of xenophobia in many countries showed the importance of confronting every manifestation of racism. These, and many other problems, revealed the scale of the challenges facing human rights defenders around the world.

However, there were grounds for optimism. Five countries – Bhutan, Greece, Samoa, Senegal and Turkey – joined the growing list of states that have abolished the death penalty for all crimes. Prisoners of conscience were released in several countries. The International Criminal Court continued to make progress, providing new hope of justice for victims of horrendous crimes.

Around the world, vast numbers of ordinary people demonstrated the power and influence of civil society. The World Social Forum in Mumbai, India, in January; the European Social Forum in London, UK, in November; the widening debate on human rights in the Middle East; and the protests on the streets of Ukraine in December, were all examples of solidarity in action. The millions who massed on the streets of Madrid to protest against the train bombings showed the power of ordinary people to mobilize, to claim their right to live free from fear, to repudiate the acts of the "terrorist", and to demand that their governments be truthful and answerable to the people.

Global activism is a dynamic and growing force. It is also the best hope of achieving freedom and justice for all

HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS



ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

No. 11, September 1999

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Drs. D.J. van den Berg *(Ministerie van Buitenlandse Zaken)* Drs. E. Kwast *(Ministerie van Defensie)*
Secretaris	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Inleiding 6

II Korte schets van de ontwikkelingen 7

IIa Context 7
IIb Ontwikkelingen 7

III Concrete vragen van beleid 13

Inleiding 13

IIIa Landen- en themaresoluties 13
Voorzittersverklaringen 14
'Inpassing' in thematische resoluties en interventies 16
De 'kritische dialoog' 16

IIIb Economische, sociale en culturele rechten 18

IIIc De rol van NGOs 21

IV Verhouding Commissie - Sub-Commissie 23

Mandaat en context 23
Voorstellen rapport Selebi 24

V Samenvatting en aanbevelingen 27

Bijlage I Adviesaanvraag
Bijlage II Recommendation 12 of the report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112; Rationalization of the work of the Commission
Bijlage III Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 29 oktober 1998 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd te adviseren over het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

Het advies hierover is voorbereid in de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. Deze Commissie bestond op 1 september 1999 uit de volgende personen: prof. dr. P.R. Baehr*, mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. mr. Th.C. van Boven*, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman*, drs. T. Etty*, prof. mr. C. Flinterman* (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten*, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mej. mr. C. Hak*, mw. mr. M. Koers-van der Linden en mr. F. Kuitenbrouwer. De leden van wie de namen met een asterisk (*) zijn gemarkeerd, hebben deelgenomen aan een subcommissie die het conceptadvies heeft voorbereid.

Deze subcommissie stond oorspronkelijk onder voorzitterschap van drs. G. Ringnalda. Op 24 februari 1999 werd Geb Ringnalda, tijdens een vergadering van de subcommissie, onwel en overleed na aankomst in het ziekenhuis. Zijn betrokkenheid bij en kennis van het functioneren van Verenigde Naties in het algemeen en de rol van de Verenigde Naties in het bescherming en bevordering van de rechten van de mens in het bijzonder, maakten hem tot een ideale voorzitter. De totstandkoming van het advies is in zijn geest verder vormgegeven onder voorzitterschap van prof. mr. C. Flinterman.

Aan de voorbereiding van het advies is bovendien bijgedragen door prof. dr. N.J. Schrijver van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) adviseur mw. mr. dr. B.G. Tahzib-Lie (DMD/RM). Het secretariaat van de CMR is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaire mw. M. van Dok.

Het voorliggende advies heeft de AIV vastgesteld op 10 september 1999.

I Inleiding

Op 29 oktober 1998 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (hierna: AIV) te adviseren over het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

De adviesaanvraag (zie bijlage I voor tekst), opgesteld naar aanleiding van een verzoek van het Tweede-Kamerlid Koenders, betreft vooral het vraagstuk van mogelijke verbeteringen van de werkwijze en het functioneren van de Commissie voor de Rechten van de Mens (de Commissie) van de Verenigde Naties in haar agendavorming en in de door haar gehanteerde instrumenten.

Bij de beantwoording van de adviesaanvraag is in de eerste plaats aandacht geschonken aan algemene aspecten van de problematiek. In hoofdstuk II wordt aandacht besteed aan enkele oorzaken van de groei van het aantal onderwerpen op de agenda van de Commissie en aan de wijze waarop zij heeft gepoogd enige rationalisatie in dat proces aan te brengen.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan verscheidene specifieke beleidsvragen. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de in de adviesaanvraag opgeworpen vraag of landen- en thema-resoluties nog wel passende instrumenten zijn om daadwerkelijke naleving van de rechten van de mens te bevorderen. De AIV gaat daarbij tevens in op de vraag of effectievere middelen denkbaar zijn om druk uit te kunnen oefenen op notoire schenders. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan het middel van de zogeheten 'kritische dialoog' en een mogelijke rol van andere VN-instellingen op het terrein van de rechten van de mens. Voorts wordt in dit hoofdstuk de vraag behandeld in hoeverre het implementatiedebat met betrekking tot economische, sociale en culturele mensenrechten niet voornamelijk zou moeten worden gevoerd in gespecialiseerde organisaties en financiële instellingen, zoals UNESCO, FAO, ILO, WHO, IMF en Wereldbank. Vervolgens zal de rol van de Niet Gouvernementele Organisaties (NGOs) worden besproken. De AIV is verzocht zich uit te spreken over de rol en het functioneren van deze groeiende groep actoren binnen de Commissie.

Tenslotte wordt in hoofdstuk IV ingegaan op de verhouding tussen de Commissie en de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden (Subcommissie).[1] In het gesprek dat de minister van Buitenlandse Zaken in februari 1999 met de CMR heeft gevoerd is expliciet verzocht om een schriftelijke bijdrage op dit punt. De AIV zal nader ingaan op aanbeveling 12 van het in december 1998 verschenen VN-rapport over het functioneren van de Commissie, dat is opgesteld onder voorzitterschap van de Zuid-Afrikaan Selebi.[2] Deze aanbeveling gaat specifiek in op de verhouding tussen beide instellingen.

In hoofdstuk V wordt een samenvatting van de aanbevelingen gegeven.

1 Zie ook: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM), 'De rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden', advies nummer 20, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1996.

2 Zie: Report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights, submitted pusuant to Commission decision 1998/12 (UN Doc. E/CN.4/1999/104).

II Korte schets van de ontwikkelingen

IIa Context

In 1946 nam de Verenigde Naties (VN) het besluit tot instelling van de Commissie. In de loop van haar meer dan 50-jarig bestaan is de Commissie qua taakstelling, samenstelling en plaats in het stelsel der VN aanzienlijk veranderd.[3] Terwijl in de eerste fase van haar bestaan de taakstelling van de Commissie was toegespitst op internationale normstelling, uitmondend in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de twee grote internationale verdragen ('de International Bill of Human Rights'), is de Commissie gaandeweg uitgegroeid tot wat zij nu is: het belangrijkste politieke en diplomatieke beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens.

Hoewel was besloten dat de Commissie uit regeringsvertegenwoordigers zou bestaan en niet uit personen in hun individuele en onafhankelijke hoedanigheid, werd de Commissie in vroegere jaren gekenmerkt door persoonlijkheden, zoals Eleanor Roosevelt en René Cassin, die op grond van hun gezag en deskundigheid een eigen stempel drukten op de activiteiten. Naarmate de Commissie zich steeds meer ging inlaten met schendingen van de rechten van de mens in tal van landen, met alle politieke implicaties vandien, gingen regeringsbelangen in de Commissie een steeds grotere rol gingen spelen. Ook het feit dat de rechten van de mens in de loop der jaren en vooral heden ten dage een hoge plaats hebben gekregen op de internationale politieke agenda, heeft grote invloed gehad op karakter en samenstelling van de Commissie. De Commissie is daarom een *pur sang* politiek orgaan dat in haar koers en vooral in haar besluitvorming wordt beheerst door politici en diplomaten en waarbij regionale groepsbelangen en tegenstellingen de boventoon voeren. Bij de beoordeling van het werk van de Commissie en bij de bespreking van wenselijke veranderingen en ontwikkelingen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Uit het voorafgaande vloeit verder voort dat de plaats die in het Handvest van de VN aan de Commissie is toegekend, namelijk die van een functionele commissie van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC, art. 68), niet meer beantwoordt aan de realiteit. Formeel kan de Commissie nog steeds in deze termen worden aangeduid, maar in werkelijkheid is zij, zoals gezegd, uitgegroeid tot het belangrijkste politieke en beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens.

IIb Ontwikkelingen

Als vermeld hebben de eerste jaren na 1946 vooral in het teken gestaan van het totstandbrengen van de 'International Bill of Human Rights'. Binnen twee jaar werd overeenstemming bereikt over de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De operationalisering van de Universele Verklaring en het daarin neergelegde 'gemeen-

3 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het functioneren van de Commissie in de periode 1946-1986: Howard Tolley, Jr.: 'The U.N. Commission on Human Rights', Westview Special Studies in International Relations, Westview Press/Boulder and London, 1987. Zie ook: Philip Alston,'The Commission on Human Rights' in Alston (ed.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal. Oxford: Clarendon Press, 1992, pp. 126-210.

werd gekenmerkt door een meer dan proportionele uitbreiding van het aantal onderwerpen dat onder de verschillende agendapunten werd behandeld alsmede een uitbreiding van het aantal aanvaarde resoluties.[13]

Bovenstaande ontwikkelingen weerspiegelen de groeiende belangstelling en zorg voor tal van problemen, situaties in landen en groepen mensen. Dat blijkt ook uit het aantal geregistreerde deelnemers aan de vergaderingen van de Commissie. Dit aantal blijft jaarlijks groeien door de toename van het aantal lidstaten van de VN, de spectaculaire toename van het aantal NGOs op het terrein van de rechten van de mens en de toegenomen interesse voor de werkzaamheden van de Commissie van de zijde van regionale en gespecialiseerde organisaties.[14] De directe gevolgen voor het functioneren van de Commissie zijn onder meer de overvolle sprekerslijsten, lange vergaderdagen, problemen met documentatievoorziening en vertaalcapaciteit en gebrek aan vergaderruimte.

De Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) kreeg een speciale rol in de coördinatie van de VN-activiteiten op het terrein van de rechten van de mens. Deze functie werd in 1993 ingesteld en leidde ertoe dat het serviceverlenende apparaat van de Commissie na 1997 werd hernoemd in Bureau van de HCRM. Om tegemoet te komen aan de kritiek op de ondersteuning zijn, zeker de laatste jaren, inspanningen verricht om te komen tot verbetering van de relatie tussen het Bureau van de HCRM en de Commissie. Daarbij kan onder meer worden gewezen op de verbeterde samenwerking tussen de Secretaris-Generaal van de VN, de HCRM en de rapporteurs en voorzitters van werkgroepen die belast zijn met de uitvoering van procedures; deze samenwerking is erop gericht de effectiviteit van de activiteiten van de Commissie te verhogen. Ook is overgegaan tot een grondige reorganisatie van het Bureau van de HCRM, is een aantal voorzieningen op personeelsgebied verbeterd en is aandacht geschonken aan een verbetering van de materiële en logistieke ondersteuning van de Commissie. Een belangrijke belemmerende factor, naast de bestaande politieke en organisatorische belemmeringen, blijft evenwel de budgettaire situatie. Omdat het reguliere door de AVVN vastgestelde budget van het Bureau van de HCRM ernstig te kort schiet, zal het uitermate lastig blijven om de sterk toegenomen werkzaamheden op het terrein van de rechten van de mens op een effectieve wijze uit te voeren.

De Commissie zelf heeft door de jaren heen in de institutionele sfeer pogingen ondernomen om te komen tot een rationalisatie van de agenda en de werkwijze. In 1989 werd de wens van de Niet Gebonden Landen (NGL) om te komen tot uitbreiding van het ledenaantal ('enlargement'), door de Westerse landen aangegrepen om voorstellen te doen voor grondige verbeteringen in de werkwijze ('enhancement'). De NGL reageerden daarop met een uitgebreid pakket van tegenvoorstellen. De Commissie kwam niet tot besluitvorming en schoof de kwestie door naar de ECOSOC. Dat orgaan besloot vervolgens zowel over te gaan tot uitbreiding van het ledental als in te stemmen met veel

13 In 1978 werden 26 resoluties aanvaard. In 1988 waren dat er, bij een vrijwel identieke agenda, 78. Het aantal liep tot 1994 op tot 97. Mede als gevolg van de pogingen te komen tot een rationalisering van de agenda is het aantal in 1999 weer afgenomen tot 82.

14 In 1993 woonden 1603 deelnemers de zitting bij. In 1998 waren dat er 3080 en in 1999 namen 3240 deelnemers deel aan de 55e zitting (zie VN Documenten E/CN.4/1994/Wg.12/2, E/CN.4/1999/109 en brief van 29 April 1999 van de directeur van de Information Service aan de voorzitter van de Commissie).

voorstellen van Westerse zijde. De uiteindelijke resultaten van deze hervorming bleven echter zeer beperkt. In 1994 werd, onder Nederlands voorzitterschap, opnieuw een poging gedaan te komen tot een substantiële hervorming van de agenda. De belangrijkste voorstellen betroffen het samenvoegen en reduceren van het aantal agendapunten alsmede het verwijderen van de kwestie Zuid-Afrika van de agenda in het licht van de vooruitgang in dat land. De wijzigingsvoorstellen werden, op het voorstel om het aparte en tijdrovende agendapunt Zuid-Afrika te schrappen na, uiteindelijk door een kleine groep landen geblokkeerd.[15] Desondanks leidden de discussies over dit onderwerp tot een groeiend besef bij lidstaten dat werkelijke veranderingen noodzakelijk waren. In de jaren na 1994 heeft dat onder meer geleid tot wijzigingen in de vorm en inhoud van resoluties (korter/krachtiger en minder) en is gezocht naar wegen om in resoluties, naast teksten van een veroordelend karakter, ook teksten op te nemen met concrete voorstellen om te komen tot een verbetering van de mensenrechtensituatie in het betreffende land.

In 1998 is, onder leiding van de Zuidafrikaanse voorzitter Selebi, een verdere aanzet tot agendahervorming en verbetering van werkmethoden gegeven. Deze aanzet leidde later dat jaar tot een omvangrijk rapport met een breed scala van voorstellen, die onderwerp van uitgebreide discussie zijn geworden tussen de diverse regionale groepen binnen de Commissie. De voorstellen betreffen onder meer de verbetering en versterking van het samenstel van landen- en thematische rapporteurs, een herziening van de 1503-procedure, een verbeterde werkwijze van de Sub-Commissie en de werkwijze van de werkgroepen van de Commissie, die zich bezighouden met normstelling. De besprekingen over het rapport tijdens de 55e zitting van de Commissie in 1999 verliepen zeer moeizaam. Een aanzienlijk gedeelte van de vergadertijd over dit onderwerp werd besteed aan procedurele debatten. Een groep van tien tot vijftien landen (de 'Like Minded Group'[16]) koos een 'harde' lijn en trachtte inhoudelijke discussies te voorkomen of te bemoeilijken. Uiteindelijk werd tijdens de zitting alleen op een paar ondergeschikte punten concreet resultaat geboekt.

Het belangrijkste besluit van de Commissie tijdens de 55e zitting was de instelling van een intersessionele, 'open-ended' werkgroep die opdracht kreeg nadere voorstellen uit te werken en oplossingen te vinden voor die punten waarover geen overeenstemming te bereiken viel. Deze werkgroep zal in totaal 15 vergaderdagen tot haar beschikking hebben en rapporteren aan de 56e zitting van de Commissie (2000). De Commissie besloot voorts de benoemingsperiode van Speciale Rapporteurs tot een maximum van zes jaar te beperken en slechts bij hoge uitzondering dezelfde persoon te benoemen tot Rapporteur met een ander mandaat. Ook besloot de Commissie dat relevante documentatie en rapporten in een zo vroeg mogelijk stadium beschikbaar dienen te zijn; daarnaast besloot de Commissie de naam van de Sub-Commissie te wijzigen in 'Sub-Commissie voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens'. Voor het overige heeft de Commissie aan de ECOSOC, de Sub-Commissie en de voorzitters van werkgroepen die zich met normstelling bezighouden, gevraagd zich te buigen

15 Tot deze groep behoorden, om uiteenlopende redenen, onder meer Cuba, Iran, Israël en de Verenigde Staten.

16 Tot deze groep behoren onder meer Algerije, China, Cuba, Egypte, India, Iran, Maleisië, Myanmar, Pakistan en Sudan.

over de voor hen relevante onderdelen van de voorstellen uit het rapport Selebi, teneinde te helpen oplossingen en verbeteringen in de werkwijze te bereiken.

Gezien het grote belang van een effectief en efficiënt functionerende Commissie, acht de AIV de uitkomsten van de discussies tijdens de 55e zitting van de Commissie teleurstellend. De AIV beveelt de regering niettemin aan een actieve rol te blijven spelen in de door de Commissie ingestelde werkgroep en te streven naar een zo groot mogelijke overeenstemming over verbeteringen. Waar relevant voor de in de adviesaanvraag gestelde vragen gaat de AIV in hoofdstuk III van dit advies nader in op de in het Selebi-rapport gedane aanbevelingen en op uitkomsten van de discussie tijdens de laatste zitting van de Commissie. In hoofdstuk IV gaat de AIV, als vermeld, meer specifiek in op voorstellen inzake de Sub-Commissie.

III Concrete vragen van beleid

Inleiding

In hoofdstuk II werd aangegeven dat de Commissie is uitgegroeid tot het belangrijkste politieke en beleidsorgaan van de VN op het gebied van de rechten van de mens. Dat maakt het in de praktijk moeilijk om veranderingen c.q. verbeteringen in de werkwijze van de Commissie door te voeren. De AIV is zich van dit 'haalbaarheidsprobleem' op de korte termijn bewust, maar heeft ervoor gekozen in dit advies ook te bezien of bepaalde aanpassingen van de werkwijze op wat langere termijn gewenst zijn om een beter functioneren van de Commissie mogelijk te maken. De in de adviesaanvraag naar voren gebrachte concrete onderwerpen als de functie van resoluties, de discussie over de implementatie van ESC-rechten en de rol van NGOs kunnen niet los worden gezien van de historische ontwikkelingen die in hoofdstuk II zijn beschreven en van de instrumenten ('de gereedschapskist') die de Commissie heeft gecreëerd met het oog op een goede uitvoering van haar mandaat; daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de Sub-Commissie.

Voor de volledigheid dient erop te worden gewezen dat het functioneren van de Commissie ook niet los kan worden gezien van het functioneren van het gehele VN-mensenrechtenprogramma. In dat verband dient onder meer te worden gewezen op activiteiten van de ECOSOC, de Derde Commissie van de AVVN, de Veiligheidsraad, de organen bij de andere mensenrechtenverdragen, maar ook op die van de lokale VN-kantoren ('field-offices') die onder de verantwoordelijkheid van de HCRM vallen, van het Bureau van de HCRM zelf, van Speciale Rapporteurs en van gespecialiseerde organisaties. Omdat de adviesaanvraag zich concentreert op het functioneren van de Commissie zelf, zal de AIV zich in dit advies vooral daarop richten en alleen daar waar andere organen naar zijn mening een directe bijdrage kunnen leveren aan een beter functioneren van de Commissie, ingaan op die organen. Eén en ander laat overigens onverlet dat het overweging verdient het functioneren van het mensenrechtenprogramma van de VN in de nabije toekomst in zijn volle breedte aan een nadere analyse te onderwerpen.

IIIa Landen- en themaresoluties

Het aannemen van resolutie 1235 (1967) heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal resoluties dat betrekking heeft op concrete landen-situaties. Eerst stonden alleen Zuid-Afrika en de door Israël bezette gebieden ter discussie. Het aantal landen-resoluties is inmiddels zo toegenomen dat sprake is van toenemende scepsis over het nut van dergelijke resoluties; deze scepsis wordt onder meer ingegeven door het feit dat voor sommige landen waar de rechten van de mens ernstig worden geschonden, om verschillende politieke redenen nooit resoluties worden aangenomen. Daarnaast geldt dat vele resoluties jaar na jaar vrijwel in dezelfde bewoordingen worden gesteld. De in de adviesaanvraag gestelde vraag of landen- en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium zijn om werkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen, dient dan ook in dit licht te worden bezien.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat het instrument van landen-resoluties serieus wordt genomen. Het is opvallend dat landen zich vaak fel verzetten tegen het (dreigen met) het indienen van een resolutie. Veel NGOs beschouwen landen-resoluties

als hét instrument in hun strijd tegen mensenrechtenschendingen en stemmen hun lobbyactiviteiten daar sterk op af. In de praktijk kan worden geconstateerd dat het overleg over en het indienen van dergelijke resoluties, zowel in de Commissie als in de Derde Commissie van de AVVN, op groeiende weerstand stuiten. Dat kan zijn omdat oprechte zorg bestaat over de vraag of via een dergelijke resolutie wel de juiste aanpak wordt gekozen, maar de weerstand kan ook voortkomen uit de zorg die vele landen hebben om de volgende keer zelf doelwit te zullen zijn van een dergelijke resolutie.

Op het gevaar van selectiviteit bij het reageren op mensenrechtenschendingen is al gewezen. Een ander probleem doet zich voor indien landen jaar na jaar in vrijwel identiek geformuleerde resoluties worden veroordeeld. De Commissie kan in zo'n situatie gemakkelijk in een trend belanden waarin de discussie niet langer wordt gevoerd over de feitelijke mensenrechtensituatie, maar verzandt in een steekspel over de tekst van ontwerp-resoluties. Dergelijke resoluties hebben, zeker indien weinig aandacht bestaat voor de follow-up van eerder aangenomen resoluties, op den duur nauwelijks meer effect.

Tevens kan worden geconstateerd dat Europese landen, die traditioneel het merendeel van deze resoluties indienden, steeds minder bereid zijn het voortouw te nemen bij het onderhandelen over en indienen van dergelijke resoluties. Een belangrijke reden daarvoor lijkt te liggen in de toegenomen samenwerking en afstemming binnen de kaders van de Europese Unie. Het streven naar gezamenlijke EU-standpunten verloopt vaak via moeizame en tijdrovende consultatieprocedures, zeker indien de EU-partners verschillen over de wenselijkheid van het indienen van een resolutie. Toch zullen er zich, naar de mening van de AIV, situaties blijven voordoen waarin een stevige benadering door middel van een landen-resolutie wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Situaties als in Myanmar of Irak, waar sprake is van voortdurende ernstige mensenrechtenschendingen, zullen bij ongewijzigd mensenrechtenbeleid in die landen, een resolutie blijven vergen, zelfs indien van dergelijke resoluties niet een onmiddellijk positief effect op de mensenrechtensituatie mag/kan worden verwacht. Daarbij is het steeds van belang dat in gelijke gevallen voor landen gelijke maatstaven worden gehanteerd. In het licht van de in de verdragen van Maastricht en Amsterdam neergelegde verplichtingen dient Nederland in het kader van de GBVB te streven naar overeenstemming over een gezamenlijke EU-benadering. Indien een dergelijke gezamenlijke benadering niet mogelijk blijkt te zijn, dient Nederland er in situaties van grove schendingen van de rechten van de mens niet voor terug te schrikken alleen of met gelijkgezinde landen over te gaan tot indiening van een dergelijke resolutie.

Bovengenoemde redenen hebben er de laatste jaren toe geleid dat een ontwikkeling op gang is gekomen, waarbij wordt onderhandeld met landen die dreigen te worden veroordeeld en waarbij in toenemende mate wordt gezocht naar depolitiserende alternatieven die als minder bedreigend worden ervaren. In dit kader kan onder meer worden gewezen op het toenemend gebruik van voorzittersverklaringen, het inpassen van (landen) situaties in thematische resoluties of in interventies en het meer in algemene zin, binnen en buiten het kader van de Commissie, voeren van een 'kritische dialoog'. Aan deze alternatieven zijn echter zowel voor- als nadelen verbonden, waarop hieronder in het kort zal worden ingegaan.

Voorzittersverklaringen

Het streven naar het bereiken van overeenstemming over een voorzittersverklaring is een recent verschijnsel. Vooral na 1995 (Sri Lanka en Oost-Timor) is in toenemende mate gebruik gemaakt van dit middel. Afhankelijk van de door het land ingenomen

houding wordt gekozen voor deze vorm, eventueel in combinatie met de hierna te bespreken 'kritische dialoog'. Belangrijke overwegingen hierbij zijn of een land verwacht op deze wijze een veroordeling te voorkomen en werkelijk bereid is om mee te werken aan verbeteringen; een dergelijke bereidheid is cruciaal. Ook voor landen die in een fase van overgang van een autoritair naar een democratisch regime verkeren, kan een voorzittersverklaring in plaats van een landen-resolutie gerechtvaardigd zijn teneinde te bezien of de nieuwe machthebbers bereid zijn zich serieus in te zetten voor een goed mensenrechtenbeleid.

Het overleg met het betrokken land over de concept-tekst van een voorzittersverklaring kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit daarvan. Sommige verklaringen zijn vaag en bevatten vrijwel geen concrete toezeggingen, terwijl andere verklaringen zeer uitgebreid zijn en duidelijke toezeggingen bevatten (zie bijvoorbeeld de Colombia-verklaring van 1998).[17]

De meningen over het gebruik van voorzittersverklaringen lopen sterk uiteen. Regeringen van landen waarin zich ernstige mensenrechtenschendingen voordoen, geven verre de voorkeur aan deze vorm van 'veroordeling' boven het als confronterend ervaren middel van een landenresolutie. In kringen van NGOs wordt een voorzittersverklaring daarentegen ervaren als een slap aftreksel van een landenresolutie en staat men kritisch tegenover het toegenomen gebruik van dit middel.

Om het karakter van voorzittersverklaringen te versterken zou in de toekomst een aantal eenvoudig te realiseren maatregelen kunnen worden genomen. Voorzittersverklaringen zitten nu 'verstopt' in het officiële verslag van de zitting van de Commissie. De reden daarvan is dat de Commissie geen formeel standpunt inneemt over een voorzittersverklaring; de verklaring wordt daarom niet opgenomen in de lijst van resoluties en beslissingen van de Commissie. Het verdient dan ook aanbeveling dat de Commissie, na voorlezing van de verklaring door de voorzitter, door middel van een besluit formeel kennis neemt van de verklaring ('takes note'). Een dergelijk voorstel zou geen grote problemen behoeven op te leveren, omdat over de tekst als zodanig geen verschillen van mening bestaan. Het besluit met als annex de voorzittersverklaring kan dan in de lijst van resoluties en besluiten in het officiële verslag van de Commissie worden opgenomen. Dat vergemakkelijkt tevens de publieke controle op de follow-up van de in de verklaring opgenomen programmatische punten.

Verder moet worden gestreefd naar het opnemen van een operationeel kader in voorzittersverklaringen dat is gericht op een actieve dialoog tussen het betreffende land en de Commissie. Voorbeelden van een dergelijke operationalisering zijn het uitnodigen en toelaten van Bijzondere Rapporteurs, die namens de Commissie de dialoog verder vorm en inhoud kunnen geven. Op een dergelijke wijze kan een voorzittersverklaring in situaties waarin de regering van het desbetreffende land zich duidelijk bereid toont tot loyale medewerking met de VN, een effectief instrument zijn. Wel dient te worden voorkomen dat een 'cultuur van voorzittersverklaringen' ontstaat; vervanging van resoluties door verklaringen lost niet veel op en verschuift het probleem alleen maar. Daarom dient duidelijk te zijn, ook voor het land in kwestie, dat ingeval de voorzittersverklaring geen effect sorteert, omdat de toezeggingen niet worden nagekomen, het indienen van een landenresolutie ernstig zal worden overwogen.

17 Zie VN Doc. E/1998/23, pg. 293 - 298.

'Inpassing' in thematische resoluties en interventies
Het 'inpassen' van (landen)situaties in thematische resoluties komt de laatste jaren steeds vaker voor. In veel gevallen is er geen bezwaar tegen om deze praktijk te gebruiken. Een thematische benadering is vaak een verkapte landenbenadering en kan in die zin ook het gewenste veroordelende effect bereiken.[18] Een belangrijke voorwaarde bij het hanteren van dit middel is evenwel dat het niet mag leiden tot een situatie waarin landen niet meer duidelijk en expliciet worden aangesproken op schendingen, met alle nadelen daarvan voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen in concrete situaties. Een ander nadeel is dat thematische rapporten vaak pas in een laat stadium gereed komen en vervolgens, door de grote hoeveelheid andere documentatie, onvoldoende serieuze aandacht krijgen in de Commissie.

Ook het opnemen van specifieke mensenrechtensituaties in interventies zoals die van het EU-voorzitterschap kent nadelen. De vermelding van specifieke landen geeft weliswaar aan dat het land (of de groep van landen) die de speech uitspreekt, kennis heeft genomen van de mensenrechtensituatie, maar voor het overige is het noemen van schendende landen nogal 'vluchtig'. Het publiekelijk, in de vorm van een resolutie, aan de kaak stellen door de Commissie van de mensenrechtensituatie in een bepaald land zal vanzelfsprekend veel meer effect sorteren dan de enkele vermelding van een land in interventies van de aan de Commissie deelnemende staten (of NGOs). In de visie van de AIV dient daarom, indien de mensenrechtensituatie in een bepaald land daartoe aanleiding geeft, niet te worden volstaan met het 'inpassen' van landensituaties in thematische resoluties en met de enkele vermelding van zo'n situatie in interventies.

'De kritische dialoog'
In de adviesaanvraag is opgemerkt dat het op prijs zou worden gesteld als de AIV ook aandacht zou willen schenken aan het instrument van de 'kritische dialoog'. Hoewel dit instrument zich tot nu toe voornamelijk buiten het multilaterale kader van de VN (en dus ook van de Commissie) afspeelt kan het worden gezien als een aanvulling op het instrumentarium van de Commissie en heeft het ook invloed op de besluitvorming en de houding die staten innemen tijdens de zittingen van de Commissie.

De 'kritische dialoog' is een middel dat mogelijk uitkomst kan bieden als andere middelen politiek onhaalbaar of niet effectief blijken te zijn, zoals in de gevallen van China en Algerije. Door het doen van toezeggingen op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld door het ondertekenen en ratificeren van bepaalde verdragen, kan een land proberen om publieke veroordeling in een resolutie van de Commissie te voorkomen. Een 'kritische dialoog' op regeringsniveau met de desbetreffende staat kan in zulke gevallen een belangrijk middel zijn om te komen tot een verbetering van de mensenrechtensituatie, maar het succes daarvan is afhankelijk van de voorwaarden waaronder deze wordt gevoerd.

De belangrijkste haken en ogen aan het gebruik van een 'kritische dialoog' zijn onder meer het ontbreken van transparantie en controleerbaarheid. Dat maakt het nog lastiger te bepalen wat de resultaten zijn van de inzet van dit middel. Regeringen zijn niet

18 Een voorbeeld hiervan is het rapport van de Speciale Rapporteur inzake Foltering inzake zijn bezoek aan Turkije met als titel 'Visit by the Special Rapporteur to Turkey', VN Doc. E/CN.4/1999/61/Add.1, pg. 27 - 32.

geneigd tot openheid over de werkelijke gang van zaken. Vaak wordt maar weinig publiek bekend gemaakt, zeker in de landen waarmee de 'dialoog' wordt gevoerd. Voorkomen dient te worden dat een 'dialoog' gaat dienen als een doekje voor het bloeden en wordt gebruikt als excuus voor het afzien van concrete actie.

Waar inzet van het instrument 'kritische dialoog' wordt overwogen, is het van groot belang voor ogen te houden voor wie dit instrument wordt gebruikt en wat de inzet van de discussie is. Als gezegd speelt het voeren van een 'dialoog' zich vooral af op het niveau van staten (of groepen van staten zoals de EU).[19] Het belang van coördinatie en afstemming tussen de landen die een gelijktijdige 'dialoog' voeren is daarbij evident. Daardoor wordt tevens voorkomen dat een land of een groep van landen een al te geprofileerde rol gaat spelen en dat andere, gelijkgezinde landen zich gepasseerd voelen. Ook daarom heeft een gezamenlijk optreden in de meeste gevallen de voorkeur boven opereren op eigen titel.

Eerder in deze paragraaf is al gemeld dat het voeren van een 'kritische dialoog' invloed kan hebben op de positie die staten innemen in de zittingen van de Commissie. Het is daarom van belang dat landen, die in een 'dialoog' zijn verwikkeld, op goede wijze samenwerken met VN-instellingen als het Bureau van de HCRM, met de Secretaris-Generaal van de VN, met Speciale Rapporteurs, met de toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen of met de lokale VN-kantoren. Ook deze kunnen op dit terrein een belangrijke, eigen rol vervullen.

De toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen spelen een belangrijke rol, omdat deze bij uitstek de taak hebben een 'kritische dialoog' met verdragspartijen te voeren over de ingediende landenrapportages. De uitkomsten van een dergelijke dialoog en de opvolging van de aanbevelingen van de verdragscomité's dienen een belangrijke rol te spelen bij de bepaling hoe te handelen in de context van de Commissie en in de context van andere vormen van een 'dialoog'.

Voor de toekomst ziet de AIV ook voor de HCRM en de lokale VN-kantoren goede mogelijkheden om een constructieve rol te spelen in de 'dialoog' met een land: zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De mogelijkheden voor de HCRM liggen vooral op regeringsniveau, die voor de lokale VN-kantoren ter plaatse. Dergelijke kantoren vallen onder de zeggenschap van de HCRM en zijn veel beter op de hoogte van specifieke ontwikkelingen in het land dan de staf in Genève of in de hoofdsteden en kunnen naast het voeren van een 'dialoog' ook een adviserende functie vervullen. Wat voor het ene land lijkt te werken, werkt niet voor het andere; de politieke, culturele en andere verschillen zijn daarvoor te groot. De AIV is zich ervan bewust dat bepaalde landen ernaar streven de lokale VN-kantoren in hun mogelijkheden te beperken[20]; toch ziet de AIV juist op dit terrein voldoende, niet politiserende mogelijkheden voor de lokale VN-kantoren om een constructieve rol te vervullen. Dit kan zeker indien de lokale VN-kantoren ook de problematiek van ESC-rechten een duidelijk accent geven in hun werkzaamheden.

19 China is in 'dialoog' met de volgende gesprekspartners: Australië, Canada, EU en de Verenigde Staten van Amerika. De 'dialoog' met de Verenigde Staten is, vanwege de raketaanval op de Chinese ambassade in Belgrado dit voorjaar, opgeschort.

20 Het betreft met name de landen, die actief zijn in de 'Like Minded Group'. Zie hiervoor ook voetnoot 16.

De AIV constateert dat een door staten en/of de HCRM en de lokale VN-kantoren te voeren 'kritische dialoog' een belangrijk middel kan zijn. Vooral een actieve rol van de HCRM en de lokale VN-kantoren kan op de lange termijn een positieve uitwerking hebben op de mensenrechtensituatie in een land. Daarbij dient het te gaan om een 'dialoog' waarin de elementen van kritiek en advies beide aanwezig zijn. Het is van groot belang de effecten van de 'dialoog' voor de gewone burger en de slachtoffers van mensenrechtenschendingen zichtbaar te maken. De AIV beveelt echter aan dat, ingeval een 'dialoog' op termijn geen effect sorteert, het indienen van een landenresolutie in de Commissie als serieuze optie wordt gehandhaafd.

Uit het voorafgaande blijkt dat de in de adviesaanvraag geformuleerde vraag of landenresoluties en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden, niet eensluidend kan worden beantwoord. Voorop staat dat de Commissie zich ook in de toekomst blijft bezighouden met concrete landensituaties. Het hanteren van het instrument landen-resoluties dient dan ook zeker als optie te worden gehandhaafd. Op die wijze wordt publieke aandacht gecreëerd voor de schendingen en druk uitgeoefend op de regeringen van de landen waar deze schendingen plaatsvinden. De vraag of overgegaan dient te worden tot het indienen van een landenresolutie hangt evenwel sterk af van de vraag of andere middelen en werkwijzen effectiever lijken te zijn. Afhankelijk van de concrete situatie en de effectiviteit van het middel in die specifieke situatie kan derhalve worden geput uit de ter beschikking staande andere middelen en methoden uit de 'gereedschapkist'. Hierbij dient immer het uitgangspunt te zijn dat er sprake moet zijn van een waarneembare verbetering van de positie van de slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

IIIb Economische, sociale en culturele rechten

In de adviesaanvraag wordt gewezen op het gegeven dat op de agenda van de Commissie in toenemende mate onderwerpen worden opgevoerd die maar zijdelings te maken hebben met mensenrechten. Bovendien, zo wordt gesteld, wordt steeds vaker de uitvoering van sociaal-economisch en cultureel beleid in de Commissie aan de orde gesteld. Dit heeft tot de concrete vraag geleid of het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten niet voornamelijk dient te worden gevoerd in de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties en niet in de Commissie.[21]

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet duidelijk worden aangegeven waarover precies wordt gesproken. Naar de mening van de AIV dient het uitgangspunt te zijn dat de Commissie een grote rol heeft te spelen bij alle rechten die zijn neergelegd in de *"International Bill of Human Rights"*, dus zowel burger- en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. De ook door Nederland onderschreven ondeelbaarheid (en onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid) van alle rechten van de mens is een belangrijk beginsel in het internationale recht inzake de rechten van de mens.

21 Omdat in de adviesaanvraag alleen wordt ingegaan op de verhouding tussen de gespecialiseerde organisaties en de Commissie zal de AIV een ander relevant forum, het toezichthoudende Comité bij het ESC-verdrag (het ESC-comité), in deze paragraaf buiten beschouwing laten.

De Commissie heeft vooral sinds de tweede helft van de jaren tachtig in toenemende mate aandacht geschonken aan de verwezenlijking van ESC-rechten.[22] Deze belangstelling resulteerde onder meer in een verzoek aan de Sub-Commissie een alomvattende studie naar knelpunten en praktische maatregelen met betrekking tot de implementatie van ESC-rechten te verrichten; daarnaast nam de Commissie een toenemend aantal resoluties inzake de problematiek van de implementatie van ESC-rechten aan. Deze resoluties benadrukken veelal aspecten van de verwezenlijking van ESC-rechten die de bijzondere aandacht van de staten verdienen, zoals de mensenrechtendimensie van verplaatsingen van bevolkingen, mensenrechten en inkomstenverdeling, de realisatie van het recht op behoorlijke huisvesting, de realisatie van het recht op ontwikkeling, mensenrechten en extreme armoede en vakverenigingsrechten.

Deze steeds verdere uitbreiding van resoluties op het terrein van ESC-rechten vormt de achtergrond van de vraag of het implementatiedebat over ESC-rechten niet vooral buiten de Commissie dient plaats te vinden. Gezien de positie van de Commissie binnen de organisatie van de VN als geheel is het duidelijk dat zij zowel het recht als de plicht heeft een rol te spelen bij die rechten die ook in gespecialiseerde organisaties aan de orde zijn.[23] Op grond van ECOSOC-besluitvorming[24] heeft de Commissie de taak het werk van de gespecialiseerde organisaties te coördineren. De problematiek van ESC-rechten hoort derhalve principieel tot het mandaat van de Commissie.[25]

Naast voorgaande formele overwegingen gelden ook andere overwegingen betreffende het functioneren van de Commissie. Door een vermindering van aandacht voor de problematiek van ESC-rechten zullen de al bestaande tegenstellingen tussen de onderscheiden overleggroepen (zoals de Westerse groep en de Niet-Gebonden Landen) hooguit verder worden verscherpt. Vooral landen uit de Aziatische en de Afrikaanse regio betogen met een zekere regelmaat dat de Westerse wereld in zijn mensenrechtenbeleid weliswaar uitgaat van de ondeelbaarheid van alle rechten, maar in de praktijk een eenzijdig accent legt op de naleving van de BuPo-rechten. Door zo te werk te gaan zou, aldus diezelfde landen, een scheidslijn worden aangebracht die op gespannen voet staat met onder meer de Slotverklaring van de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen (1993).[26] Dergelijke bezwaren dienen, zoals ook al eerder is gesteld door de AIV, op hun waarde te worden bezien.[27] Bovendien zou het (grotendeels)

22 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze problematiek: ACM, 'Economische, sociale en culturele mensenrechten', advies nummer 18, Den Haag, 1994.

23 Zie hiervoor onder meer hoofdstuk II en pg. 17, de regels 4 t/m 9.

24 ECOSOC-resolutie 5(I) van 16 februari 1946 en resolutie 9(II) van 21 juni 1946.

25 Ook de Nederlandse regering is deze mening toegedaan blijkens de op 8 april 1999 uitgesproken speech onder item 10 (ESC-rechten) van de agenda van de 55e zitting van de Commissie.

26 Zie onder meer Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/93 van 25 juni 1993, para's 4 en 5.

27 Zie AIV, 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juni 1998. Op pag. 28 wordt meer specifiek ingegaan op de belangrijkste argumenten die in deze discussie een rol spelen.

ecarteren van het debat over implementatie van ESC-rechten niet in lijn zijn met de oproep die de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken zelf heeft gedaan in zijn toespraak tot de zitting van de Commissie in 1998. In zijn rede riep hij de Commissie op over te gaan tot een 'werkelijk constructieve dialoog over economische, sociale en culturele rechten'.[28]

Eén en ander wil uiteraard niet zeggen dat andere VN-organen en de gespecialiseerde organisaties, naast het ESC-comité en de Commissie, geen eigen, belangrijke rol hebben te spelen op het terrein van de implementatie van ESC-rechten. Veel organisaties hebben al een eigen uitgebreid programma op het terrein van de rechten van de mens (zie bijvoorbeeld de ILO, UNICEF en UNDP). Hoewel nog immer wrijving en tekortkomingen in de communicatie kunnen worden geconstateerd tussen de Commissie en gespecialiseerde als de ILO, UNESCO en IMF en Wereldbank, is er de laatste jaren ook sprake van een verbeterde samenwerking tussen deze organisaties en het Bureau van de HCRM. Deze praktische samenwerking, hoewel in sommige gevallen nog té incidenteel, zou door een beter gebruik van de beschikbare expertise van gespecialiseerde organisaties door de Commissie positief kunnen uitwerken voor de verbetering van de mensenrechtensituatie in de landen waar deze organisaties actief zijn. Van groot belang daarbij is dat gespecialiseerde organisaties, naast de uitvoering van hun eigen programma op het terrein van ESC-rechten, in meer algemene zin aandacht schenken aan misstanden en deze vervolgens signaleren en doorspelen naar het bureau van de HCRM en de Commissie. Met name de samenwerking met de ILO die een lange traditie heeft op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens, verdient versterking. Het is verheugend te constateren dat langzamerhand steeds meer onderdelen van het VN-systeem, zoals de ILO, UNESCO, UNICEF en UNDP, maar bijvoorbeeld ook de Wereldbank, strategieën ontwerpen waarin de problematiek van de rechten van de mens een centrale plaats inneemt.[29] De AIV beveelt de Nederlandse regering aan de samenwerking tussen de Commissie, andere onderdelen van de VN en de gespecialiseerde organisaties met kracht te (blijven) stimuleren en actief te ondersteunen.

De werkwijze waarbij de Commissie en andere VN-organisaties en gespecialiseerde organisaties elk een eigen, maar ook een gezamenlijke, rol te spelen hebben, zou op termijn kunnen leiden tot een effectieve aanpak van zowel de realisatie van burger- en politieke rechten als van economische, sociale en culturele rechten. Niet alle rechten die zijn neergelegd in het ESC-verdrag, zijn evenwel opgenomen in de mandaten van de diverse gespecialiseerde organisaties. De Commissie is het forum bij uitstek om een nadere uitwerking te geven aan het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid van alle rechten van de mens en zij moet dat in de visie van de AIV ook blijven. Alle hiervoor besproken instrumenten kunnen en moeten daarbij worden ingezet. Nederland dient in de Commissie op actieve wijze betrokken te zijn, respectievelijk te blijven, bij de totstandkoming van operationeel geformuleerde resoluties op het terrein van ESC-rechten, waarin concrete schendingen aan de orde worden gesteld en waarin aanbevelingen worden geformuleerd op welke wijze de gesignaleerde problemen

28 Speech Minister van Mierlo op 19 maart 1998 tijdens de Commissie in Genève, met als titel 'Fifty Years Universal Declaration of Human Rights and the realisation of economic, social and cultural rights.'

29 Zie hiervoor onder meer: J. Häusermann; 'A Human Rights Approach to Development', a discussion paper commissioned by the Department for International Development of the UK Government, London, 1998.

kunnen worden opgelost, onder andere door toedoen van de gespecialiseerde organisaties; deze organisaties zouden daartoe expliciet kunnen worden opgeroepen in de resoluties. Door zo te handelen kan een constructieve bijdrage worden geleverd aan een steeds verdere substantiële en procedurele versterking van ESC-rechten, die ertoe leidt dat het uitgangspunt van ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van BuPo-rechten en ESC-rechten meer en meer praktijk wordt.

IIIc De rol van NGOs

Een belangrijke vraag uit de adviesaanvraag is die over de rol en het functioneren van NGOs in de Commissie. In dat verband wordt onder meer gewezen op de aanwezigheid van een groot aantal NGOs tijdens zittingen van de Commissie. Vooral de uitoefening van het spreekrecht door NGOs met betrekking tot de meeste agendapunten lijkt in toenemende mate te leiden tot problemen in de agendavoering.

De AIV hecht eraan de rol en het functioneren van NGOs in een zeker perspectief te plaatsen. NGOs hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het internationale normatieve bouwwerk op het gebied van de rechten van de mens. Dat gold al voor het redigeren van het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; sindsdien hebben NGOs, vooral in het kader van de Commissie, een belangrijke rol gespeeld bij het initiëren en redigeren van mensenrechteninstrumenten. NGOs hebben voorts door actieve gebruikmaking van de verschillende politieke en verdragsspecifieke toezichtprocedures bewerkstelligd dat de rechten van de mens geen dode letter zijn gebleven, maar daadwerkelijk worden gebruikt als maatstaf voor het beoordelen van overheidshandelen. Zij zijn er in hoge mate voor verantwoordelijk dat de resoluties 1235 en de 1503 in de praktijk zijn gebruikt. In die zin hebben NGOs in enige mate kunnen voorzien in het opvullen van het 'democratisch deficit', dat het functioneren van de Commissie als orgaan van regeringsvertegenwoordigers kenmerkt. Tevens dient te worden gesignaleerd dat recente discussies in VN-verband over NGO-participatie in functionele commissies van de ECOSOC redelijk positief en constructief verlopen en niet leiden tot een inperking, maar veeleer tot een uitbreiding van de mogelijkheden van NGOs om ook te participeren in de werkzaamheden van VN-fora als de AVVN.

Naar de mening van de AIV dient daarom terughoudendheid in acht te worden genomen als in kritische zin wordt gesproken over beperkingen van de rol van NGOs op mensenrechtengebied. De meeste NGOs dragen, als gezegd, wezenlijk bij aan de hoofdtaak van de Commissie op het terrein van de bescherming en bevordering van de rechten van de mens; er moet voor worden gewaakt dat de goede organisaties worden gestraft vanwege de slechte. Sommige NGOs worden door regeringsdelegaties als een last ervaren omdat ze (te) veel aan het woord zijn, een bizarre agendavoering kennen of een nogal 'hinderlijke' werkwijze hebben, die weinig of in het geheel niet als produktief wordt ervaren. Toch heeft deze kritiek de laatste jaren met een zekere regelmaat geleid tot suggesties en voorstellen van de kant van regeringen om te komen tot het opstellen van beperkingen aan het functioneren van NGOs in de context van de Commissie.

Overigens is er in de praktijk al sprake van enige regulering en verbetering. Door de Commissie ingestelde spreektijdbeperkingen en beperkingen van de lengte van schriftelijke bijdragen hebben geleid tot een toename van onderlinge afstemming tussen NGOs van met name hun mondelinge interventies. Deze samenwerking verdient evenwel verdere verbetering. Verder zouden de NGOs kunnen overwegen om, in navolging van de

ervaringen ter voorbereiding aan de Wereldconferentie Mensenrechten (1993), de Sociale Top (1995) en de Vrouwenconferentie (1996), vaker te kiezen voor (platform) overleg voorafgaande aan de zittingen van de Commissie teneinde op hoofdpunten gezamenlijke standpunten in te nemen. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat er een verbetering van de toegankelijkheid van de grote hoeveelheid beschikbare informatie wordt bewerkstelligd. Tevens zou het zeer wel mogelijk en nuttig zijn in de toekomst meer hoorzittingen en briefings te organiseren waarmee het overleg tussen NGOs en bijvoorbeeld de Speciale Rapporteurs van de Commissie een structureel karakter zou kunnen krijgen. Door het houden van dergelijke bijeenkomsten zal naar alle waarschijnlijkheid de noodzaak van het houden van mondelinge en schriftelijke interventies afnemen en de effectiviteit van de werkzaamheden van de Commissie als geheel kunnen toenemen. Verder is de AIV van oordeel dat de overladen agenda van de Commissie en de daaruit voortvloeiende lange vergaderdagen meer gebaat zijn bij goede vergadertechnieken dan bij het beperken van de mogelijkheden van NGOs om in het debat te participeren.

IV Verhouding Commissie - Sub-Commissie

Een aanzet tot agendahervorming is, als gemeld, in 1998 gegeven. Dit heeft geleid tot een breed scala van voorstellen om te komen tot een betere vergaderorde en een herziening/herschikking van agendapunten. In hoofdstuk II is al kort ingegaan op de discussies, die zijn gevoerd tijdens de 55e zitting van de Commissie in 1999. In dit hoofdstuk gaat de AIV meer specifiek in op een aantal aanbevelingen ten aanzien van de Sub-Commissie (zie voor relevante aanbevelingen bijlage III).

Mandaat en context

Daartoe gemachtigd door de ECOSOC riep de Commissie in 1947, vanwege het grote belang dat in die tijd aan het onderwerp werd gehecht, de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden in het leven. Volgens het oorspronkelijke mandaat diende de Sub-Commissie studies te verrichten en aanbevelingen te doen aan de Commissie betreffende de voorkoming van discriminatie van welke aard dan ook op het gebied van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en terzake van de bescherming van raciale, nationale, godsdienstige en taalminderheden. Daarnaast werd de Sub-Commissie gemachtigd -en dit verklaart de latere verbreding van haar taakstelling- om zodanige andere functies te vervullen als aan haar zouden worden toevertrouwd door de ECOSOC of door de Commissie (een 'open' formule).

In de eerste fase van haar bestaan heeft de Sub-Commissie toonaangevende studies verricht die vooral de uitbanning van discriminatie beoogden. De activiteiten ter bescherming van minderheden bleven aanvankelijk beperkt. De laatste jaren heeft de Sub-Commissie echter belangrijk werk verricht, gericht op het vinden en bevorderen van vreedzame en constructieve oplossingen voor problemen die minderheden betreffen.[30] De 'open' formule in het oorspronkelijke mandaat van de Sub-Commissie is in de loop der jaren gebruikt om haar taakstelling steeds verder te verbreden. De Sub-Commissie groeide uit van een studieorgaan tot een initiërend en adviserend beleidsorgaan voor de rechten van de mens, zij het dat zij ondergeschikt bleef aan de Commissie en de ECOSOC. Elke nieuwe of ruimere taakstelling werd óf geïnitieerd óf behoefde goedkeuring van beide organen. Toen derhalve de Commissie, eind jaren zestig en begin jaren zeventig, ertoe overging zich intensiever bezig te houden met massale en systematische schendingen van de rechten van de mens en daartoe procedures ontwierp, werd de Sub-Commissie verzocht in deze procedures een substantiële rol te spelen.[31] De Sub-Commissie kreeg ook taken toebedeeld in het kader van de vertrouwelijke klachtenprocedure.[32]

In de loop der jaren zijn verschillende werkgroepen in het leven geroepen die speciale en systematische aandacht besteden aan specifieke (veelal kwetsbare) groepen in de

30 Het belangrijkste resultaat is neergelegd in een studie van A. Eide, die de basis heeft gelegd voor het in het leven roepen van een speciale werkgroep voor minderhedenvraagstukken (1995).

31 Zie ECOSOC-resolutie 1235 (XLII, 1967) en resolutie 8 (XXIII), paragrafen 2 en 6.

32 Zie ECOSOC-resolutie 1503 (XLVIII, 1970).

samenleving.[33] Hoezeer de werkzaamheden en de aandachtsterreinen van de Sub-Commissie in structurele en in incidentele zin zijn uitgewaaierd en gewijzigd, blijkt onder meer uit de meer dan 40 resoluties en beslissingen die tijdens haar zitting van 1998 zijn aanvaard.[34]

Met name de uitbreiding van de taken in de procedures van schendingen van de rechten van de mens deed de Sub-Commissie meegroeien in het totale politieke klimaat van het mensenrechtenprogramma van de VN met alle voor- en nadelen van dien. Belangrijke nadelen zijn onder meer gebrek aan focus, kwaliteitsverlies van studies, overbelasting van de agenda en gebrekkige coördinatie ten opzichte van de overige onderdelen van het programma. Het was dan ook vrijwel onvermijdelijk dat haar werkzaamheden, die steeds intensiever de belangen van regeringen raakten, in toenemende mate een politieke dimensie kregen en dat dit leidde tot groeiende onvrede en een zekere mate van wantrouwen van de zijde van de Commissie. Tegelijkertijd is er een andere, meer positieve zijde van de medaille. Méér dan ieder ander VN-orgaan op het gebied van de rechten van de mens fungeert de Sub-Commissie met haar werkgroepen als platform waar NGOs gemakkelijk toegang hebben en waar gemarginaliseerde groepen gehoor vinden. De Sub-Commissie fungeert als een soort laboratorium of proeftuin voor de rechten van de mens, waar nieuwe ideeën en ontwikkelingen worden gesignaleerd en besproken en waarvandaan nieuwe impulsen worden gegeven aan het programma van de rechten van de mens.

Voorstellen rapport Selebi
De AIV beoordeelt de voorstellen als neergelegd in het rapport Selebi met inachtneming van deze context en concentreert zich daarbij op de belangrijkste aanbevelingen.

In algemene zin is de AIV van oordeel dat het een goede zaak is dat de positie van de Sub-Commissie, die meer dan 50 jaar bestaat en nu een totaal andere Commissie met veel nieuwe instrumenten boven zich heeft, wordt geherwaardeerd. Tegelijkertijd blijft in elk geval behoefte bestaan aan onafhankelijke expertise; deze kan en moet de Sub-Commissie leveren. Daarbij is het wel van belang dat de Sub-Commissie haar eigen werkmethoden kritisch beziet. De AIV onderschrijft dan ook de aanbeveling aangaande de verbetering van de werkmethoden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat aan de Sub-Commissie adequate ondersteuning wordt gegeven door het Bureau van de HCRM, door onder meer de toekenning van voldoende financiële en personele middelen.

Als vermeld, kreeg de Sub-Commissie in de loop der jaren ook taken toebedeeld in het kader van de vertrouwelijke klachtenprocedure op grond van ECOSOC-resolutie 1503. Ten aanzien van laatstgenoemde procedure werd de Sub-Commissie gevraagd een selectie te maken van die klachten die leken te wijzen op een systematisch patroon van grove schendingen van de rechten van de mens en aldus aangeduide situaties onder de aandacht te brengen van de Commissie. De aanbeveling, in het rapport Selebi, om de 1503 procedure geheel te concentreren bij de Commissie wordt gesteund door de AIV. Het grote voordeel daarvan is dat daarmee wordt bereikt dat de procedure aanzienlijk wordt versneld en zal leiden tot een verlichting van de werkdruk voor de Sub-Commissie. Bovendien kan deze stap bijdragen aan de broodnodige depolitisering van het werk van de Sub-Commissie.

Het voorstel over te gaan tot een vermindering van het aantal leden en verkorting van de vergadertijd wordt door de AIV evenwel niet gesteund. Met name het verminderen van de vergadertijd tot twee weken per jaar is al te drastisch en maakt het welhaast onmogelijk de werkzaamheden van dit orgaan op serieuze wijze vorm en inhoud te geven. Deze aanbeveling verhoudt zich slecht met de aanbevelingen dat de Sub-Commissie wordt geacht op grondiger wijze haar onderzoek- en studieprojecten te verrichten, dat zij met 'agreed recommendations' moet komen en dat zij een jaarlijks rapport moet opstellen met haar bevindingen over schendingen van de rechten van de mens in alle delen van de wereld. Deze taken kunnen, indien men ze serieus opvat, niet op realistische wijze binnen twee weken worden verricht, ook niet indien de nu ontoereikende ondersteuning door het Bureau van de HCRM zou worden versterkt. Tegen deze achtergrond kan de AIV zich ook niet vinden in de aanbeveling het aantal leden van de Sub-Com-missie te verminderen van 26 naar 15. Gegeven het takenpakket en gezien het belang om zoveel mogelijk (rechts) culturen binnen de Sub-Commissie vertegenwoordigd te hebben, is dit voorstel onwenselijk en onhaalbaar. Mits betrokken, deskundig en onafhankelijk, behoeft het aantal leden als zodanig evenwel geen belemmering te vormen voor een goed functionerende Sub-Commissie.

Het voorstel om de leden van de Sub-Commissie niet meer gekozen maar benoemd te laten worden, wordt door de AIV gesteund. Een dergelijke werkwijze zou een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een depolitisering van de Sub-Commissie en is in lijn met de voorstellen daartoe van de voormalige ACM in het eerder genoemde advies nummer 20. De AIV vindt het evenwel geen goed idee om de voorzitter van de Commissie een belangrijke rol te geven in een dergelijke benoemingsprocedure. Het lijkt veeleer wenselijk te zoeken naar andere wegen. De wijze van benoeming van het Comité van Experts van de Internationale Arbeidsorganisatie zou als voorbeeld kunnen dienen. De Directeur-Generaal doet, na consultaties en selectie door het Secretariaat, een voordracht welke vervolgens door de Raad van Beheer wordt goedgekeurd. Naar analogie zou de Secretaris-Generaal van de VN -of wellicht de HCRM als hoogstverantwoordelijke onder de Secretaris-Generaal -na consultaties en na toetsing aan criteria zoals onafhankelijkheid en expertise- een voordracht kunnen doen ter goedkeuring door de Commissie.

De AIV kan zich op hoofdlijnen vinden in de aanbeveling om het mandaat van de Sub-Commissie serieus in heroverweging te nemen. Haar studieprogramma dient beter te worden afgebakend en van prioriteiten voorzien teneinde beter te kunnen functioneren als ondersteuning van het totale mensenrechtenprogramma, inclusief het werk dat wordt verricht in het kader van het toezicht op de naleving van verschillende verdragen. In dat verband zou ervoor kunnen worden gekozen om het aantal studies, dat in enigerlei fase van behandeling is, te verminderen tot een maximum van zes teneinde voldoende serieuze aandacht te kunnen geven aan de voorbereiding, uitwerking en follow-up daarvan.

In algemene zin zou de AIV aan het voorafgaande willen toevoegen dat bij een heroverweging van de taken van de Sub-Commissie ervoor gewaakt dient te worden dat geen 'goede' elementen in het functioneren verloren gaan. In dit verband kan onder meer

33 Deze werkgroepen houden zich onder meer bezig met hedendaagse vormen van slavernij, met de rechten van inheemse volken, met minderhedenvraagstukken en met rechtsbedeling.

34 Zie E/CN.4/Sub.2/1998/45 van 30 september 1998.

worden gewezen op de praktijk van de Sub-Commissie om via werkgroepen speciale aandacht te besteden aan specifieke, veelal kwetsbare, groeperingen in de nationale en internationale samenleving. Dergelijke werkgroepen kunnen een bijzonder nuttige functie vervullen ten aanzien van het identificeren en analyseren van problemen, het aandragen van oplossingen en het ontwikkelen van programma's ten behoeve van deze groeperingen. Bovendien fungeren deze werkgroepen als belangrijk overlegplatform. De voorstellen dienaangaande dienen daarom zorgvuldig te worden bezien. Er dient te worden voorkomen dat deze belangrijke fora, waaraan genoemde groeperingen vaak veel waarde hechten, aan betekenis gaan inboeten. Daarnaast merkt de AIV op dat het wenselijk is dat bij het opstellen van studies niet alleen geïnteresseerde regeringen, internationale organisaties en NGOs in de mogelijkheid worden gesteld de Sub-Commissie voorstellen te doen en inhoudelijke bijdragen te leveren, maar dat ook de verdragsorganen in de gelegenheid worden gesteld voorstellen te doen voor het verrichten van projecten of studies

Ook voor de toekomst ziet de AIV voor de Sub-Commissie een belangrijke, eigensoortige functie weggelegd. Daarom hecht de AIV aan haar voortbestaan. Om haar taak op meer effectieve wijze te kunnen verrichten, zijn evenwel verbeteringen wenselijk en verdient de positie van de Sub-Commissie een herwaardering. De voorstellen als verwoord in het rapport Selebi kunnen daarbij, met inachtneming van bovenstaande opmerkingen, als goede leidraad voor de positiebepaling van de Nederlandse regering dienen.

V Samenvatting van aanbevelingen

Op 29 oktober 1998 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hun te adviseren over verbeteringen van de werkwijze en het functioneren van de Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. In de adviesaanvraag stond een drietal vragen centraal. In de eerste plaats werd de AIV verzocht een oordeel te geven over de vraag of landen- en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium zijn om daadwerkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen. Vervolgens werd gevraagd te beoordelen of het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten niet voornamelijk zou moeten worden gevoerd in de gespecialiseerde organisaties en tot slot werd een oordeel gevraagd over de rol en het functioneren van NGOs.

De AIV heeft in het onderhavige advies, naast enige andere algemene aspecten, achtereenvolgens aandacht besteed aan deze drie deelvragen, daarbij rekening houdend met de context waarin de werkzaamheden van de Commissie zich afspelen. Deze in de loop van de decennia sterk veranderde context maakt het in de praktijk moeilijk om wijzigingen c.q. verbeteringen in de werkwijze van de Commissie door te voeren. De AIV is zich van dit 'haalbaarheidsprobleem' bewust, maar heeft ervoor gekozen in dit advies ook te bezien of bepaalde aanpassingen van de werkwijze op termijn gewenst zijn om een beter functioneren van de Commissie mogelijk te maken. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het functioneren van de Commissie niet los kan worden gezien van het functioneren van het totale mensenrechtenprogramma van de VN. Naar de mening van de AIV zou het overweging verdienen deze problematiek in de nabije toekomst in zijn volle breedte aan een nadere analyse te onderwerpen. In dit advies concentreert de AIV zich evenwel op de Commissie. De AIV komt tot de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse regering:

Landen- en thema-resoluties en andere instrumenten

- De vraag of landen-resoluties en thema-resoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden, kan in zijn algemeenheid niet op ondubbelzinnig wijze worden beantwoord. Voorop staat het grote belang dat de Commissie zich ook in de toekomst blijft bezighouden met concrete landensituaties. Het hanteren van het instrument landen-resoluties dient dan ook zeker als belangrijke optie te worden gehandhaafd. In het licht van de in de verdragen van Maastricht en Amsterdam neergelegde verplichtingen dient Nederland in het kader van de GBVB te streven naar overeenstemming over een gezamenlijke EU-benadering. Indien een dergelijke gezamenlijke benadering niet mogelijk blijkt te zijn, dient Nederland in situaties van grove schendingen van de rechten van de mens niet terug te schrikken alleen of met gelijkgezinde landen over te gaan tot indiening van een dergelijke resolutie.
- Afhankelijk van de concrete situatie en de effectiviteit van het middel in die specifieke situatie kan worden geput uit andere middelen en methoden uit de 'gereedschapkist' die de Commissie ter beschikking staat. Hierbij dient het uitgangspunt te zijn dat het gebruik van een bepaald middel een waarneembare verbetering van de positie van de slachtoffers van mensenrechtenschendingen teweegbrengt.
- Een instrument dat kan worden toegepast als een landenresolutie niet direct tot de mogelijkheden behoort of in die specifieke situatie ongewenst is, betreft voorzittersverklaringen. Om het karakter van dit instrument te versterken, zou een aantal maatregelen kunnen worden genomen. Het is vooral van belang om dergelijke verklaringen beter traceerbaar in het besluitvormingsproces te maken. Dit zou kunnen door deze

verklaringen afzonderlijk te vermelden in het rapport van de zittingen van de Commissie. Voorts verdient het aanbeveling dat de Commissie, na voorlezing van de verklaring door de Voorzitter, door middel van een besluit formeel kennis neemt van de verklaring. Tot slot moet worden gestreefd naar het opnemen van een operationeel kader in voorzittersverklaringen; een kader gericht op een actieve dialoog tussen het land in kwestie en de Commissie. Ingeval een voorzittersverklaring geen effect sorteert, omdat gedane toezeggingen niet worden nagekomen, dient ernstig te worden overwogen een landenresolutie in te dienen.

- De AIV adviseert terughoudend om te gaan met het 'inpassen' van (landen) situaties in thematische resoluties en het vermelden van landen in interventies. Belangrijke voorwaarden bij het hanteren van deze middelen zijn dat het niet mag leiden tot een situatie waarin landen niet meer duidelijk en expliciet worden aangesproken op schendingen. Indien de mensenrechtensituatie in een bepaald land daartoe aanleiding geeft, dient niet te worden volstaan met het 'inpassen' van landensituaties in thematische resoluties en met de enkele vermelding van zo'n situatie in interventies.
- Het entameren van een 'kritische dialoog' kan in sommige gevallen een belangrijk middel zijn om te komen tot verbetering van de mensenrechtensituatie. Wel dient te worden voorkomen dat een 'dialoog' gaat dienen als een 'doekje voor het bloeden' en wordt gebruikt als excuus voor het niet-ondernemen van concrete actie. De AIV ziet op dit terrein een grotere rol weggelegd voor de toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen, de HCRM en/of de lokale VN-kantoren, zeker indien deze VN-kantoren ook de problematiek van ESC-rechten een duidelijk accent geven in hun werkzaamheden. Het is van groot belang de effecten van de 'dialoog' voor de gewone burger en de slachtoffers van mensenrechtenschendingen te blijven toetsen. Indien op lange termijn geen effect wordt gesorteerd, dient het indienen van een landenresolutie in de Commissie als serieuze optie te blijven gehandhaafd.

Economische, sociale en culturele rechten

- De Commissie is, ook in de toekomst, hét forum om een nadere uitwerking te geven aan het beginsel van de ondeelbaarheid en onderlinge afhankelijkheid van alle rechten van de mens. Nederland dient derhalve in de Commissie op actieve wijze betrokken te zijn respectievelijk te blijven bij de totstandkoming van operationeel geformuleerde resoluties op het terrein van ESC-rechten, waarin onder meer concrete schendingen aan de orde worden gesteld en waarin aanbevelingen worden geformuleerd voor de praktische realisatie van ESC-rechten. Zo kan een constructieve bijdrage worden geleverd aan een steeds verdere substantiële en procedurele versterking van ESC-rechten, die ertoe leidt dat het uitgangspunt van ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van BuPo-rechten en ESC-rechten meer en meer praktijk wordt.
- De werkwijze waarbij Commissie, andere VN-organen en gespecialiseerde organisaties elk een eigen, maar ook een gezamenlijke, rol te spelen hebben, zou op termijn kunnen leiden tot een effectieve aanpak van de realisatie van zowel BuPo-rechten als ESC-rechten. Het is van groot politiek en juridisch belang dat een evenwichtige benadering wordt gekozen in de behandeling van alle mensenrechten. De Commissie kan hierbij een coördinerende rol spelen.
- De AIV beveelt de regering aan de samenwerking tussen de Commissie en de gespecialiseerde organisaties met kracht te (blijven) stimuleren en actief te ondersteunen.

De rol van NGOs

- Naar de mening van de AIV dient terughoudendheid in acht te worden genomen als in kritische zin wordt gesproken over beperkingen van de rol van NGOs op mensenrechtengebied. De meeste NGOs dragen wezenlijk bij aan de hoofdtaak van de Commissie. De AIV is van oordeel dat de overladen agenda van de Commissie en de daaruit voortvloeiende lange vergaderdagen meer gebaat zijn bij goede vergadertechnieken dan bij het beperken van de mogelijkheden van NGOs om in het debat te participeren.
- De AIV signaleert dat in de praktijk al sprake van enige regulering en verbetering van samenwerking tussen NGOs, met name op het gebied van onderlinge afstemming over mondelinge interventies. Deze samenwerking verdient evenwel verdere verbetering. NGOs zouden kunnen overwegen om vaker te kiezen voor (platform) overleg voorafgaande aan de zittingen van de Commissie teneinde op hoofdpunten gezamenlijke standpunten in te nemen. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat er een verbetering van de toegankelijkheid van de grote hoeveelheid beschikbare informatie wordt bewerkstelligd. Tevens zou het zeer wel mogelijk en nuttig zijn in de toekomst meer hoorzittingen en briefings te organiseren waardoor het overleg tussen NGOs en bijvoorbeeld de Speciale Rapporteurs van de Commissie een structureel karakter zou kunnen krijgen en de effectiviteit van de werkzaamheden van de Commissie als geheel kunnen toenemen.

Verhouding Commissie - Sub-Commissie (Rapport Selebi)

- De uitkomsten van de discussies over het rapport Selebi, tijdens de 55e zitting van de Commissie, zijn teleurstellend. De AIV beveelt de regering aan een actieve rol te blijven spelen in de daartoe ingestelde intersessionele werkgroep. Dit omdat de AIV, ook voor de toekomst, een belangrijke eigensoortige functie ziet weggelegd voor de Sub-Commissie.
- De AIV onderschrijft de aanbeveling aangaande de verbetering van de werkmethoden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat aan de Sub-Commissie adequate ondersteuning wordt gegeven door het Bureau van de HCRM.
- De AIV steunt de aanbeveling om de 1503-procedure geheel te concentreren bij de Commissie. De procedure wordt daarmee aanzienlijk versneld en zal leiden tot een verlichting van de werkdruk. Bovendien kan deze stap bijdragen aan de broodnodige depolitisering van het werk van de Sub-Commissie.
- Het voorstel over te gaan tot verkorting van de vergadertijd wordt door de AIV niet gesteund. Het verminderen van de vergadertijd tot twee weken per jaar is te drastisch; dit maakt het welhaast onmogelijk om de werkzaamheden, waaronder het opstellen van een voorgestelde jaarlijkse rapport over mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld, serieus vorm en inhoud te geven.
- Gegeven het takenpakket en gezien het belang om zoveel mogelijk (rechts)culturen binnen de Sub-Commissie vertegenwoordigd te hebben, is het voorstel het aantal leden van de Sub-Commissie te verminderen van 26 naar 15 onwenselijk en onhaalbaar. Het voorstel om de leden niet meer gekozen maar benoemd te laten worden, krijgt wel steun van de AIV. Deze werkwijze zou een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een depolitisering van de Sub-Commissie. De AIV vindt het evenwel geen goed idee om de voorzitter van de Commissie een belangrijke rol te geven in een dergelijke benoemingsprocedure. Het lijkt veeleer wenselijk te zoeken naar een andere methode van verkiezen. De benoemingsprocedure binnen de Internationale Arbeidsorganisatie zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen.

- De AIV kan zich vinden in de aanbeveling het mandaat serieus in heroverweging te nemen, door het studieprogramma beter af te bakenen en van prioriteiten te voorzien. Het aantal studies dat in enigerlei fase van behandeling is, dient te worden verminderd tot een maximum van zes. Wel dient zorgvuldig te worden bezien dat geen 'goede' elementen in het functioneren, zoals het aandacht besteden aan specifieke, veelal kwetsbare groepen in de samenleving, worden verloren. Tot slot merkt de AIV op dat het van belang lijkt dat bij het opstellen van studies niet alleen een rol wordt weggelegd voor geïnteresseerde regeringen, internationale organisaties en NGOs, maar dat ook de verdragsorganen in de mogelijkheid worden gesteld de Sub-Commissie voorstellen te doen voor het verrichten van projecten of studies.

Bijlage 1

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering
Afdeling Regionale en Mondiale Organisaties
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum	29 oktober 1998		
Kenmerk	DMD/RM-305/98	*Behandeld*	K. de Vey Mestdagh
Blad	1/2	*Telefoon*	(070)-348 5078

Betreft Adviesaanvraag inzake het functioneren van de VN-Mensenrechtencommissie

In antwoord op een vraag van de heer Koenders, lid van de Tweede Kamer, waarin hij verzocht om een notitie over de visie van de regering ten aanzien van het 'functioneren van de VN-Mensenrechtencommissie alsmede de mogelijkheden ter verbetering van het proces van mensenrechtenmonitoring in de VN en in de EU-besluitvorming dienaangaande', heeft de vorige Minister van Buitenlandse Zaken gesteld, dat hij de Adviesraad Internationale Vraagstukken zou vragen hierover een advies uit te brengen.

Zoals bekend heeft de voormalige Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) reeds tweemaal uitvoerig geadviseerd over VN toezicht op mensenrechten. Zowel in 1988 als in 1996 ging de ACM op gedetailleerde wijze in op de problemen waarmee in het bijzonder de Verdragsprocedures worden geconfronteerd en deed zij waardevolle aanbevelingen voor verbetering. Aanbevelingen die ook in de bijeenkomsten van voorzitters van Verdragscomités van betekenis zijn geweest. Bovendien adviseerde de ACM, eveneens in 1996, over de rol van de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden.

Met het oog op het bovenstaande stellen wij er prijs op uw Raad te verzoeken ons ditmaal advies uit te brengen over mogelijke verbeteringen in de werkwijze van de Mensenrechtencommissie zelf. Ons adviesverzoek geldt niet zozeer de beoordeling van het stelsel van mensenrechtenmechanismen (het immer groter wordende conglomeraat van speciale rapporteurs, vertegenwoordigers, procedures, commissies en comités), waarover de Mensenrechtencommissie zich op dit moment zelf buigt, als wel het functioneren van de Commissie: in het bijzonder haar agenda en de door haar gehanteerde instrumenten, zoals de landen- en themaresoluties.

De agenda van de Mensenrechtencommissie wordt jaarlijks langer en bevat in toenemende mate onderwerpen die maar zijdelings met mensenrechten te maken hebben. Bovendien wordt steeds vaker de uitvoering van sociaal-economisch en cultureel beleid in de Commissie aan de orde gesteld. Dient het implementatiedebat met betrekking tot de economische, sociale en

culturele rechten (inclusief de instelling van speciale rapporteurs) - zeker nu het begrip 'mainstreaming' steeds meer ingang vindt - niet in eerste instantie gevoerd te worden in de gespecialiseerde organisaties van de VN?

Ons adviesverzoek betreft ook de vraag of landen- en themaresoluties nog wel het juiste instrumentarium bieden om daadwerkelijke naleving van mensenrechten te bevorderen. Zou niet aan andere instrumenten gedacht kunnen worden om effectievere druk op notoire schenders uit te oefenen? In dat verband stellen wij het op prijs wanneer de Adviesraad tevens ingaat op het middel van de sinds kort gehanteerde z.g. kritische dialoog.

Ten slotte zouden wij graag zien dat uw Raad zich uitlaat over de rol en het functioneren van de steeds groter wordende groep van niet-goevernementele organisaties in de Mensenrechtencommissie. Op dit moment hebben ongeveer 600 van dergelijke organisaties een waarnemerstatus in de Commissie, hetgeen spreekrecht met betrekking tot de meeste agendapunten en bij gevolg overvolle sprekerslijsten impliceert.

Wij stellen het op prijs indien uw Adviesraad ons over bovenstaande vragen en eventuele daarmee samenhangende aspecten van advies kan dienen.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

DE MINISTER VAN DEFENSIE

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Recommendation 12 of the report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112; Rationalization of the work of the Commission

RECOMMENDATION 12

(a) Reflecting the role of the Sub-Commission in assisting the Commission to address a broad range of human rights issues, it should be renamed 'the Sub-Commission on the Promotion and the Protection of Human Rights';

(b) Reflecting the proposed sharpening of the Sub-Commission's role as an independent expert body focusing its attention on priorities determined by the Commission:

(i) The membership of the Sub-Commission should be reduced to 15 members, nominated by the Chair of the Commission in consultation with the Bureau, on the basis of their expert qualifications, to serve a four-year term, renewable for a maximum of one additional four-year term. To preserve the image of the Sub-Commission as an independent expert body, no member should be concurrently employed in the executive branch of their country's Government;

(ii) The length of annual sessions of the Sub-Commission should be reduced to two weeks;

(c) The Sub-Commission's work and priorities should be based on tasks entrusted to it by the Commission on Human Rights, with the principal focus on the elaboration of studies, research and expert advice at the request of the Commission. The Commission should regard the Sub-Commission's experts as its foremost resource for the performance of such assignments, rather than appointing others to undertake expert research and analysis; and in considering the assignment of projects to the Sub-Commission, the Commission might consider relevant proposals from the High Commissioner for Human Rights, from other United Nations human rights institutions and from the Sub-Commission itself;

(d) The Sub-Commission's working methods in respect of its research and study projects should, consistent with the independent expert character of the body, entail a well-prepared, thorough peer-review process culminating in an analytical report to the Commission comprising the final text of the study in question, any agreed recommendations on further steps and a summary of major observations of members of the Sub-Commission. This approach would preclude the need for negotiating traditional resolutions for submission to the Commission. While the Sub-Commission's deliberations should provide opportunities for interested Governments, international organizations and NGOs to provide input into this process, the experts should also be prepared to dedicate adequate time to private deliberations on their projects, inter alia in the framework of sessional working groups such as the existing working group on the administration of justice;

(e) Recognizing the important opportunities the Sub-Commission and some of its subsidiary bodies play in affording a public forum for concerned parties to raise their human rights concerns:

(i) The Sub-Commission should continue to conduct an annual debate on human rights violations in all parts of the world. However, rather than leading to the negotiation of resolutions, this debate should be reflected in a summary to the Commission as part of the Sub-Commission's annual report;

(ii) The Sub-Commission's inter-sessional Working Groups on Minorities and on Indigenous Populations should continue to perform the valuable work they are engaged in, the latter until such time as the question of its future status is resolved in the context of the Commission's deliberations on a permanent forum for indigenous people in the United Nations system. The question of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery is addressed in recommendation 1 above;

(f) As regards transitional arrangements associated with these proposed changes, the Bureau recommends that the Commission devise a transitional process aimed at bringing the recommended reforms fully into effect for the fifty-second session of the Sub-Commission in the year 2000.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BuPo-verdrag	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
CMR	Commissie Mensenrechten van de AIV
De Commissie	Commissie voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties (United Nations Commission on Human Rights)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
ESC-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
ESC-verdrag	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
EU	Europese Unie
FAO	Voedsel en Landbouw Organisatie van de Verenigde Naties (United Nations Food and Agriculture Organization)
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties
ILO	Internationale Arbeids Organisatie (International Labour Organisation)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
NGL	Niet Gebonden Landen
NGOs	Niet Gouvernementele Organisaties
Rapport Selebi	Rapport van het Bureau van de 54e zitting van de Commissie voor de Rechten van de Mens, gepresenteerd op grond van Commissiebesluit 1998/12 (VN Doc. E/CN.4/1999/104)
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
UNDP	Ontwikkelingsamenwerking Programma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme)
UNESCO	Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur van de Verenigde Naties (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)
VN	Verenigde Naties
VN-Subcommissie	Verenigde Naties Sub-Commissie ter voorkoming van Discriminatie en bescherming van Minderheden
WHO	Wereldgezondheids Organisatie (World Health Organization)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*

2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*

3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*

4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*

5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*

6 HUMANITAIRE HULP: NAAR EEN NIEUWE BEGRENZING, *november 1998*

7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP *november 1998*

8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*

9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije de Europese Unie, *juli 1999*

10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*

** De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

De Adviesraad Internationale Vraagstukken is een adviesorgaan van de regering. Hij brengt adviezen uit aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.
De Adviesraad kent vier permanente commissies voor de advisering op de beleidsterreinen van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.
De staf van de Adviesraad en permanente commissies bestaat uit: drs. F. van Beuningen, mw. drs. C.E. van Dullemen, drs. T.D.J. Oostenbrink, drs. H.A. Würzner en drs. G.J. van der Zwan.

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG
TELEFOON 070.348 5108/6060 FAX 070.3486256
E-MAIL AIV@SBO.MINBUZA.NL
INTERNET WWW.AIV-ADVIES.NL

ILO:

'Beroepsverboden in strijd met volkenrecht'

Al vanaf 1974 houdt de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) de ontwikkelingen rond de „Beroepsverboden" in West-Duitsland in de gaten. Anderhalf jaar geleden ging men over tot het instellen van een speciale commissie die de praktijk van het uitsluiten van overheidsfuncties op basis van politieke ideeën nader moest onderzoeken. Recentelijk werd het eindoordeel — vernietigend voor de Westduitse autoriteiten — bekendgemaakt.

De onderzoekers, onder leiding van drie hoogleraren in het internationale recht, hebben hun werk grondig gedaan. Alle zaken waarin sprake was van beroepsverboden werden bestudeerd, uitspraken van rechtbanken en websteksten werden op hun juridische merites geanalyseerd. Met veroordeelden, juristen en regeringsautoriteiten werd uitvoerig gesproken. Aangevuld met de meningen van allerlei organisaties, waaronder die van werknemers en werkgevers, kwam men tenslotte tot de onverbiddelijke conclusie dat het mechanisme van beroepsverboden zoals dat in de Bondsrepubliek bestaat, in strijd is met het internationale recht.

Uit het lijvige rapport blijkt dat de commissieleden alle argumenten van de Westduitse autoriteiten zorgvuldig hebben getoetst. Eén voorbeeld daarvan is het argument van de „indoctrinatie". Volgens de overheidsautoriteiten moeten leraren met, naar hun mening, „gevaarlijke" politieke opvattingen uit de klaslokalen worden geweerd omdat zij hun leerlingen op onaanvaardbare gedachten zouden kunnen brengen. Als voorbeeld noemt de Westduitse overheid een onderwijzer met extreemrechtse ideeën die tijdens de lessen de misdaden van het nazi-tijdperk probeerde te verbloemen. Een wat wrange redeneerwijze als men beseft dat het overgrote deel van de slachtoffers van de beroepsverboden bestaat uit leden van de Westduitse communistische partij (DKP) en dat het aantal veroordeelden ter rechter zijde op één hand te tellen is.



Achtung!! Vorsicht!! Drie „staatsgevaarlijke" elementen in de Bondsrepubliek.

Hoewel de ILO commissie niet opmerkt dat het door de Westduitse regering aangedragen voorbeeld op geen enkele wijze representatief is, verwerpt ze wel nadrukkelijk de suggestie van „indoctrinatie". Naar haar mening zijn schuilsteren voldoende capabel om zelf het onderscheid te maken tussen propaganda en werkelijkheid.

Op soortgelijke wijze worden allerlei andere argumenten ter rechtvaardiging van het ontslaan van ambtenaren op politieke gronden door de ILO ontrafeld. Nadat de commissie dit volgens de beste juridische principes heeft gedaan, kan ze niet anders dan tot de slotsom komen dat de beroepsverbod-politiek in strijd is met de fundamentele mensenrechten, zoals deze onder meer zijn vastgelegd in het ILO-verdrag, dat ook door de Bondsrepubliek ondertekend is. Volgend uit deze constatering wordt aan de Westduitse regering opgedragen de politiek van beroepsverboden te beëindigen, de processen te staken en de slachtoffers te rehabiliteren. Als controlemiddel krijgt de regering in Bonn de opdracht jaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het ILO verdrag.

Dit soort zware veroordelingen spreekt de ILO spaarzaam uit. In het verleden was slechts enkele andere staten, waaronder Portugal ten tijde van het dictator regime, Polen en Zuid-Afrika, dit ten beurt gevallen. Van de ILO heeft de Bondsrepubliek drie maanden de tijd gekregen, tot 23 mei, om te verklaren of ze het rapport accepteert of in beroep wenst te gaan bij het Internationale Gerechtshof in Den Haag. Tot op heden zijn er aanwijzingen dat men in Bonn niet formeel zal reageren en dat men alles bij het oude wil laten door het rapport ter zijde te leggen. Voor de Westduitse regering zal dit geen directe consequenties hebben al maakt ze natuurlijk met zo'n handelwijze wel duidelijk dat ze rechtsregels alleen dan serieus neemt als het zo uitkomt.

Want dat blijft het probleem van het internationale recht: het beschikt niet over effectieve strafmaatregelen tegen staten. Voor rechters, die de beroepsverboden moeten legitimeren, is dit echter anders. Elke, zichzelf respecterende rechtspraak houdt in zijn oordelen rekening met het internationale recht en mag geen wetten uitvoeren die in strijd zijn met dat recht. Het zal dus in de toekomst aankomen op de matoen onafhankelijke rechtsspraak in West-Duitsland.

Hoop

Het is dan ook niet vreemd dat de slachtoffers en hun medestanders hoop putten uit de conclusies van de ILO commissie. Want hoe de Westduitse regering ook zal reageren, in de rechtzaal is het bewuste rapport een sterk wapen geworden. De eerste tekenen, het verdagen van enkele lopende processen, wijzen in de richting van een voorzichtige acceptatie door de rechters van het ILO standpunt.

Ook op het politieke niveau zal het rapport haar nut hebben. De oppositiepartijen SPD en de Grünen zullen de regeringen in Bonn en de verschillende deelstaten het vuur na aan de schenen kunnen leggen met te verwijzen naar de door de ILO geconstateerde schendingen van de mensenrechten. De aanvechters van de beroepsverbod-praktijk blijven, ondanks hun optimisme, wijzen op de noodzaak van een verandering van de politieke machtsverhoudingen. Horst Bethge van de initiatiefgroep „Weg met de Beroepsverboden" benadrukte in zijn eerste reactie op het ILO rapport dat de „Berufsverbote" na deze juridische overwinning niet van de politieke agenda mag verdwijnen. Naar zijn mening is „de situatie nu gunstiger dan ooit om de „censuurmaatschappij" van de regering in Bonn een gevoelige klap toe te dienen." Hierin wordt hij bijgevallen door SPD-fractievoorzitter Gerhard Schröder in Nedersaksen. Hij noemt het ILO rapport „een vernietigend oordeel" en voegt daaraan toe dat als de SPD het in deze deelstaat voor het zeggen krijgt het definitief gedaan zal zijn met de beroepsverboden.

Van regeringszijde wordt nog steeds gezwegen over haar gevoelige verlies. Maar ruim vijftien jaar na de eerste veroordelingen lijkt de hoop gerechtvaardigd dat de politiek van „Berufsverbote" zijn langste tijd heeft gehad.

Kohl kan einde maken aan traditie die terug gaat tot Bismarck

Onlangs heeft een onafhankelijke commissie van juristen uit diverse landen verklaard dat de beroepsverbod-politiek van de Westduitse overheid in strijd is met het volkenrecht. De regering Kohl wordt opgeroepen een einde te maken aan deze ondemocratische praktijk. Komt zij hier aan tegemoet dan breekt zij met een oude Duitse traditie. Beroepsverboden waren er immers al toen Andreas Baader en Ulrike Meinhof nog geboren moesten worden.

Nazi-Duitsland, 1933: „Ambtenaren die vanwege hun politieke overtuiging niet de garantie kunnen geven te allen tijde zonder meer de nationale staat dienen, kunnen uit de overheidsdienst geweerd worden".

Bondsrepubliek Duitsland, 1972: „Het als ambtenaar opnemen in overheidsdienst geschiedt onder voorwaarde dat de sollicitant de garantie biedt, zich te allen tijde voor de vrije democratische orde zoals de grondwet die omschrijft, in te zetten".

Ondanks dat deze twee „Berufsverbote"-besluiten door bijna 40 jaar van elkaar gescheiden worden, vertonen zij een frappante gelijkenis. Politieke discriminatie is in de Duitse geschiedenis dan ook een steeds terugkerend fenomeen. Karl Marx moest zelf al uit Duitsland vluchten omwille van zijn politieke ideeën. Maar zijn denkbeelden verspreidden zich in Europa en werden door de machthebbers gezien als gevaar voor de stabiliteit van de maatschappelijke orde. Vanaf 1878 kneveldе kanselier Bismarck met zijn Socialistenwetten de Duitse arbeidersbeweging: lidmaatschap van een socialistische organisatie werd aan banden gelegd. In onze eeuw gebruikten de nazi's onder meer een beroepsverbod om linksoppositionele krachten — Hitler sprak van „Volksfeinde" — te verlammen.

Wie echter denkt dat met de denazificering van Duitsland en de totstandkoming van de Duitse grondwet in 1948 het fenomeen „Berufsverbot" vóórgoed uitgeroeid zou zijn, kwam bedrogen uit. Nog geen vijf jaar na het einde van de oorlog leerde Duitsland het Adenauer-decreet kennen, waarmee leden van communistische organisaties uit overheidsdienst geweerd werden. Zes jaar later werd de KPD zelfs tot verboden organisatie verklaard (1956).



Vier linkse generaties van de familie Ahrens, vier generaties vervolgd om hun politieke oriëntatie. Zal het ILO-rapport de vijfde generatie (op de voorgrond) behoeden voor eenzelfde lot?

Galg

Op de democratiseringseisen van de jaren zestig antwoordde de Duitse overheid niet alleen met hard politieoptreden, maar ook met strenge wetgeving. De „Notstandgesetze" van 1968 gaven de autoriteiten de mogelijkheid om democratische procedures in extreme situaties op te schorten. De activiteiten van de Baader-Meinhofgroep waren aanleiding om weer naar een oud middel te grijpen. In januari 1972 aanvaardden de minister-presidenten van de deelstaten onder leiding van de toenmalige bondskanselier Willy Brandt het beruchte „radicalenbesluit". Brandt motiveerde dit met het argument dat het bedoeld was om regels te stellen bij de politieke willekeur die werd toegepast bij sollicitaties bij de overheid. Aanhangers van „extremistische organisaties" moesten met behulp van dit besluit uit de overheidsdienst geweerd kunnen worden.

SPD bouwde mee aan haar eigen galg

In de praktijk werd het begrip „extremistische groepering" eenzijdig uitgelegd en resulteerde het besluit in een ware heksenjacht op links. De SPD bleek meegebouwd te hebben aan een galg waar zij zelf aan opgehangen zou worden, samen met de Duitse communisten die vanaf 1968 weer in georganiseerd verband waren toegestaan. De „Verfassungsschutz" — de Duitse geheime dienst — ging voortaan de gangen na van iedereen, van hoog tot laag, die in overheidsdienst wilde komen of reeds was. Een leraar, een postbode, een spoorwegman, zij allen waren in deze visie een potentieel gevaar voor de „vrije democratische orde". Lidmaatschap van de DKP, maar ook van de SPD, het verspreiden van vlugschriften of „jeugdzondes" als deelname aan een demonstratie tegen het Pinochet-bewind in Chili kwam menig ambtenaar (in spe) duur te staan. Zo gauw er twijfel rees of een sollicitant wel helemaal „zuiver op de graat" was, werd het de taak van de „verdächte" om aan te tonen dat hij of zij geen „Verfassungfeind" was. Een omkering van de bewijslast heet dat in juridische kringen. Deze omdraaiing van de in een rechtstaat gebruikelijke procedure was vaak een onmogelijke opgave en leidde dus tot afwijzing van de kandidaat.

Fout

Inmiddels steeg gowel in de Bondsrepubliek als daarbuiten de verontwaardiging over de beroepsverboden. Binnen de SPD-geledeгen rees de weerzin tegen de beroepsverbodpolitiek, waar de sociaal-democraten zelf medeverantwoordelijk voor waren. Willy Brandt verklaarde publiekelijk dat zijn instemming met het radicalenbesluit een fout was geweest. Steeds vaker vertoonden sociaal-democraten zich op demonstraties tegen Berufsverbote, zij aan zij met de Groenen. In veel Duitse, maar ook Nederlandse, steden stelden comités dit soort praktijken aan de kaak. Toch was het protest niet afdoende om de beroepsverbod-politiek een halt toe te roepen. Zelfs het feit dat het gezaghebbende Russell-Tribunaal in het voorjaar van 1978 de mensenrechtensituatie in de BRD op de korrel nam, kon het tij niet keren.

Onlangs heeft de Bondsregering een stevige oorvijg gekregen van een onafhankelijke internationale commissie van juristen. De Berufsverbote-politiek is in strijd met conventie nr. 111 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), die politieke discriminatie in het arbeidsproces verbiedt. Onder invloed daarvan hebben Duitse gerechtshoven inderdaad de zaken verdaagd. Sedert 1972 zijn naar schatting meer dan 10.000 personen het slachtoffer geworden van politieke discriminatie. De komende maanden zal blijken of de regeringscoalitie van christendemocraten en liberalen gevoelig is voor deze druk en bereid is een einde te maken aan een kwalijke traditie.

Nederland moet sociale wetten toesnijden op gesloten verdragen

Arbeidsongeschiktheid en beroepsziekte zijn niet hetzelfde. En een lage WAO-uitkering hoeft niet in strijd te zijn met het door Nederland onderschreven ILO-Verdrag 121. T. Henkes plaatst kanttekening bij de voorgenomen opzegging van dit ILO-verdrag (International Labour Organisation).

De laastse tijd is terecht op ruime schaal aandacht geschonken aan de plotselinge opzegging van ILO-Verdrag 121.

Men doet het echter voorkomen als iemand maar in of door zijn werk arbeidsongeschikt is geworden, er sprake is van een zogenaamde beroepsziekte. Op grond van het ILO-verdrag zou ook een uitkering in verband met een beroepsziekte nooit lager mogen zijn dan 60 percent van het sociaal minimum.

Beide veronderstellingen zijn onjuist. Op zich is het niet verwonderlijk dat de begrippen door elkaar worden gehaald. We leven immers in 1988 en kennen dus al ruim eenentwintig jaar in Nederland geen speciale arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering.

Hoewel de definiëring van het begrip arbeidsongeval niet zo voor de hand ligt als dit schijnt, ga ik hier niet verder op in. De begripsverwarring is immers ontstaan rond beroepsziektes.

De definitie van het begrip beroepsziekte zal men echter tevergeefs in het verdrag zoeken. In het verdrag is wel bepaald dat in de nationale wetgeving een definitie van het begrip zou moeten worden opgenomen. Die definitie moest zo ruim geformuleerd zijn dat de in tabel 1 van het verdrag genoemde ziekte-oorzaken er onder zouden vallen.

Dit is echter nooit gebeurd. Toen Nederland dit verdrag bekrachtigde, hadden we immers juist het stelsel zodanig veranderd, dat er geen plaats meer was voor een specifieke arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering.

Wellicht zou de zaak verduidelijkt kunnen worden als we voor het begrip beroepsziekte uitgaan van een ziekte die men — ongeacht de eigen gezondheid — op kan lopen en die veroorzaakt wordt door inwerking van een gevaarlijke stof waarmee men in zijn beroep moet werken.

Een duidelijk voorbeeld van een beroepsziekte is de silicose (stoflong) van een mijnwerker of een werknemer in de cementindustrie. Andere voorbeelden zijn asbestose bij een isoleerder of de vergiftiging door tri of benzeen bij werknemers in de chemische industrie.

Er moet dus worden voldaan aan twee voorwaarden. De werknemer moet ziek zijn geworden door inwerking van gevaarlijke stoffen èn de werknemer moet in zijn beroep aan die gevaarlijke stoffen zijn blootgesteld.

Een timmerman die zo gek is om tri te snuiven, zal ongetwijfeld arbeidsongeschikt worden. Bij hem kan er dus niet gesproken kunnen worden van een beroepsziekte en op zijn arbeidsongeschiktheid zal ILO-Verdrag 121 niet van toepassing zijn. In zijn werk wordt hij immers niet geconfronteerd met tri.

Er is in de pers een voorbeeld gegeven van een kok die door een allergie voor uien, prei en knoflook arbeidsongeschikt was geworden. Ik ben echter vanmening, dat een dergelijke ziekte-oorzaak niet onder het begrip beroepsziekte valt.

Als je al zou kunnen zeggen dat uien, prei en knoflook gevaarlijke stoffen zijn, dan is toch niet goed vol te houden dat je ongeacht je eigen gezondheidstoestand wel ziek moet worden van die levensmiddelen.

Ook de stelling dat als er sprake is van een beroepsziekte, er altijd een beroepsziekte-uitkering zou moeten toegekend van ten minste 60 procent van het soci-

In artikel 4 van het verdrag is immers bepaald dat bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid er een billijke verhouding moet bestaan tussen de uitkeringen bij volledige en bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

Zoals vroeger onder de oude ongevallenwet, kennen de ons omringende landen met wel een specifieke arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekering bij sommige ongevalsletsels vaste uitkeringspercentages.

Ook bij beroepsziektes kent men deeluitkeringen afhankelijk van de mate van geschiktheid voor een ander beroep. Eventueel wordt de betrokkene omgeschoold. De huidige afschattingen in het kader van de WAO (Wet Arbeidongeschiktheidsverzekering)zijn dus zeker niet in tegenspraak met ILO-Verdrag 121.

Natuurlijk zijn er zeer veel goede gronden aan te wijzen waarom dit verdrag niet opgezegd behoort te worden. Naar mijn mening is het gezien het huidige denken over ziekte- en invaliditeitsuitkeringen zeer goed verdedigbaar te stellen dat de keuze van 1967 onjuist is geweest. De huidige ontwikkelingen zijn immers zodanig dat er wederom ook in Nederland weer een aparte ongevalsverzekering moet komen.

Nu er al maar sprake is van kortingen op de loon-gerelateerde invaliditeitsuitkeringen zijn we immers weer aangeland in de situatie die ook in 1901 bestond.

Ook toen moest een werknemer zijn werkgever maar in een procedure aansprakelijk stellen voor de geleden schade door een arbeidsongeval of beroepsziekte. Een werkgever dient immers zodanige maatregelen te treffen, dat zijn werknemers gevrijwaard zijn van arbeids-ongevallen en beroepsziektes. Dit zal echter nooit geheel te voorkomen zijn, zodat er wel een verzekering moet komen.

Het gaat daarbij niet alleen om loonen niet te verwaarlozen pensioenschade maar ook om vergoeding van de kosten voor noodzakelijke medische verzorging.

Ik zie niet in waarom een werknemer met een loon onder de loongrens geconfronteerd moet worden met eigen bijdragen voor kosten voor medische verzorging die hij moet inroepen omdat zijn werkgever nalatig is geweest. Een bovenloongrenzer moet voor die kosten zelfs geheel opdraaien.

Ook aan de uitkeringenkant schort er nog al wat. Denk maar aan de vaste ongevalsrente van 10 procent bij verlies van bijvoorbeeld een vinger door een arbeidsongeval.

De ongevalsgetroffenen ontvangen nu immers in de meeste gevallen niets, omdat hun arbeidsongeschiktheid onder de WAO-grens ligt. Zij zijn echter dank zij hun werkgever wel een vinger kwijt en kunnen ook nog (deels) opdraaien voor geneeskundige verzorging. Als het een beetje tegenzit zijn zij ook hun baan nog kwijt, als de werkgever geen aangepast werk beschikbaar heeft.

In de Memorie van Toelichting wordt geklaagd dat het verdrag ook consequenties heeft ten aanzien van de AOW (Algemene Ouderdomswet) en AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet). Natuurlijk heeft het dat.

Het uitgangspunt van de ILO is, naar mijn mening, dat er voor werknemers een fatsoenlijke, op het vroegere loon gebaseerde pensioenverzekering is of komt. Nu is het immers maar knoeien met een lage AOW/AWW met misschien een klein bedrijfspensioentje.

Een fatsoenlijke pensioenverzekering voor werknemers lijkt mij voor het bedrijfsleven ook niet geheel onaantrekkelijk. Het probleem van de pensioenbreuk lijkt dan ook een stuk dichter bij zijn oplossing te zijn gekomen.

De minister wil nu de Kamer informeren over de plotselinge opzegging van ILO-Verdrag 121. Het is te hopen dat de Kamer het niet laat zitten bij het ontvangen van informatie over de volgens de regering gewenste opzegging.

De Kamer zou de minister dienen op te dragen de opzegging ongedaan te maken en onze wetgeving op het gebied van de sociale verzekering in overeenstemming te brengen met gesloten verdragen.

In het zicht van 1992 lijkt dit niet geheel zinloos.

T. HENKES
Beleidsmedewerker Verdrag bij het GAK Amsterdam.

De Koning zou Kamer onjuist hebben ingelicht over verdrag

Van onze verslaggeefster

DEN HAAG — De Nederlandse Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) is niet in strijd met verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Het bureau van de ILO heeft dat ook nooit tegenover minister De Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verklaard. Twee ILO-bureauleden hebben dat donderdag in een vertrouwelijk gesprek met de Tweede Kamer meegedeeld. Deze vermeende strijdigheid was destijds het voornaamste argument om het verdrag op te zeggen.

De Koning heeft het door Nederland geratificeerde verdrag nummer 121 opgezegd, ondanks tegenstand van de Kamer. Het argument van de bewindsman was dat de Nederlandse wetgeving in strijd zou zijn met het verdrag dat een onderscheid maakt tussen beroepsziekten en andere ziekten. De Nederlandse WAO kent dat verschil niet. Iedereen die arbeidsongeschikt wordt, heeft recht op een uitkering. Ook als werknemers door een trap op het voetbalveld worden uitgeschakeld.

De uitkering zou volgens het ILO-verdrag bovendien moeten worden verstrekt tot aan het overlijden van de arbeidsongeschikte. In Nederland gaat de WAO-uitkering echter op de leeftijd van 65 jaar over in een AOW-uitkering.

Tegenover de Kamer heeft de minister volgehouden dat het ILO-bureau grote kritiek had op de Nederlandse wetgeving. Hij achtte het om die reden verstandig het verdrag op te zeggen. De Kamer accepteerde de argumenten van de minister niet. Daarom werd hem gevraagd contact te leggen tussen leden van het ILO-bureau in Genève en het Nederlandse parlement. In Nederland is het nog niet eerder voorgekomen dat ILO-deskundigen het parlement voorlichtten.

Er is geen enkele reden, zo hielden zij de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor, het verdrag op te zeggen. Er is nooit kritiek geweest. Wel is een aantal keren om informatie gevraagd. Ook al is het lastig de gevraagde informatie te verstrekken, het mag volgens de deskundigen geen reden zijn verdragen op te zeggen.

Ook nadat de informatie was ontvangen, heeft de ILO geen enkele reden gezien Nederland te berispen. Steeds kon voldoende helderheid worden verkregen en problemen worden opgelost. De sociale uitkeringen zijn volgens de ILO volstrekt in overeenstemming met de geest van de verdragen. Die zijn erop gericht te voorkomen dat bijvoorbeeld arbeidsongeschikten het zonder of met een te klein inkomen zouden moeten doen. In de Nederlandse regeling is daarvan geen sprake.

Dat zou kunnen veranderen als Nederland zou besluiten de WAO-uitkering te binden aan een tijdslimiet. Maar minister De Koning heeft eerder in de Kamer laten weten dat hij niet om die reden het verdrag wilde opzeggen. Wat hem betreft zal over tijdslimieten voor WAO-uitkeringen niet worden gesproken.

De vaste kamercommissie heeft gisteren verrast gereageerd op de mededelingen van de deskundigen. PvdA-woordvoerder Ter Veld zei na afloop van het overleg steeds de indruk te hebben gehad dat De Koning niet had overlegd met de deskundigen. Ook om die reden is de Kamer zich blijven verzetten tegen het voorstel van De Koning. Naar verwachting zal de Kamer hem na dwingen de opzegging van het verdrag ongedaan te maken.

'WAO geenszins in strijd met internationale verdragen'

Van onze parlementsredactie

De bewering van minister De Koning als zou de WAO in strijd zijn met verdragen van de internationale arbeidsorganisatie ILO slaat nergens op. Dat heeft een delegatie van de ILO verklaard. De Koning hanteerde dat argument van strijdigheid om eenzijdig het betreffende ILO-verdrag nummer 121 op te zeggen.

Donderdag ontving de vaste kamercommissie voor sociale zaken een delegatie van de ILO. De Kamer had hiertoe verzocht om de beweringen van de minister te toetsen. De Koning wil af van het ILO-verdrag 121 dat een minimumuitkering garandeert voor arbeidsongeschikten en nabestaanden van slachtoffers van een beroepsziekte. Volgens de minister is de Nederlandse welgeving strijdig met het ILO-verdrag, onder meer met de overgang van WAO naar AOW. Ook zouden de uitkeringspercentages te laag zijn.

De ILO-delegatie meldde de Kamer dat de welgeving in Nederland in geest overeenkomt met wat het ILO-verdrag voorschrijft. Ook de uitkeringspercentages zijn niet te laag, daar in de ILO-berekeningen wordt uitgegaan van een arbeidsongeschikte of weduwe die kinderen heeft te verzorgen. De kamerleden reageerden verrast op de uitspraken van de delegatie. De kans dat de Kamer akkoord gaat met de opzegging van verdrag 121 is nu bijna geheel verkeken. De oppositie heeft eerder het vermoeden uitgesproken dat minister af wil van het verdrag om mensen die op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden, niet meer tot hun 65ste van een WAO-uitkering te voorzien. Dat zou wel in strijd zijn met het ILO-verdrag. De minister heeft dit altijd tegengesproken.

De Koning ontkent strijdigheid beleid met ILO-verdragen

Van onze verslaggeefster

DEN HAAG — Minister De Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestrijdt de beschuldiging dat hij in strijd handelt met de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Deskundigen van de ILO zouden die beschuldiging hebben geuit, zo maakte FNV-voorzitter Stekelenburg deze week bekend. Volgens hem hebben de acties van de verpleegkundigen daardoor de steun gekregen van de ILO.

ILO-deskundigen oordelen dat de WAGGS, de wet die de verhouding regelt tussen overheid en gepremieerde en gesubsidieerde sector, in strijd is met het verdrag op de vrijheid van onderhandelingen. Volgens de WAGGS stelt de overheid het budget vast waarmee trendvolgers moeten zien rond te komen. Volgens de ILO-deskundigen mag de minister de financiële ruimte vaststellen. Hij mag echter achteraf niet ingrijpen, als de loon-afspraken tussen werkgever en werknemers de financiële ruimte te boven gaan.

ILO tikt kabinet op vingers over vaststelling hoogte minimumloon

Van onze verslaggeefster

UTRECHT — De manier waarop in Nederland het minimumloon wordt vastgesteld, deugt niet. Economische factoren beinvloeden te veel de hoogte van het minimumloon. De ILO, de internationale arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties, heeft de Nederlandse regering op dit punt terechtgewezen in een formele klachtprocedure. De klacht was ingediend door de vakcentrale CNV.

De ILO heeft de manier waarop in Nederland het wettelijk minimumloon is vastgesteld, getoetst aan een internationaal verdrag over minimumlonen. Volgens dat verdrag moet, bij het vaststellen van een wettelijk minimum, rekening worden gehouden met zowel sociale als economische factoren. In Nederland spelen vooral economische factoren een rol, aldus heeft een commissie van ILO-deskundigen vastgesteld.

Ter onderbouwing daarvan verwijst de commissie van ILO naar de argumenten waarmee de Nederlandse regering de jarenlange bevriezing van het minimumloon verdedigt. De bevriezing is voodzakelijk om loonkosten laag te houden, werkgelegenheid te bevorderen en de economie in het algemeen te versterken. Aandacht voor de sociale component (is het minimniveau voldoende voor diegene die het ontvangt en welke sociale rol speelt het minimumloon?) ontbreekt, constateert de ILO-commissie.

Mr B. Pronk, medewerker internationale Zaken van de CNV, vindt dat de Nederlandse regering zich de uitspraak moet aantrekken, en het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen moet verhogen per 1 juli. Het CNV heeft eerder samen met FNV gepleit voor het opcrekken van het minimum met een percentage gelijk aan de gemiddelde stijging van de lonen in het bedrijfsleven. Dat betekent een uitgave van 200 miljoen gulden.

De Nederlandse regering heeft in het verleden vaak geen gevolg gegeven aan ILO-vermmingen. De arbeidsorganisatie heeft enkele malen de Nederlandse regering veroordeeld omdat de loonstijging van werknemers in de collectieve sector wordt beperkt via de Trendwet.

Zo'n wettelijke beperking is in strijd met het internationale arbeidsverdrag. Het kabinet heeft de Trendwet (waartegen de werknemers in ziekenhuizen al maandenlang actievoeren) ondanks de ILO-veroordelingen gehandhaafd.

Het kabinet besloot vorig jaar bovendien een ILO-verdrag op te zeggen uit angst een veroordeling aan de broek te krijgen wegens de arbeidsongeschiktheids- en weduwenuitkeringen. Die zouden in Nederland ook in strijd met ILO-bepalingen.

VN-ORGANISATIE NOEMT INGRIJPEN MINISTER IN STRIJD MET VAKBONDSVRIJHEID

ILO geeft steun aan acties in gezondheidszorg



STEKELENBURG

Van onze verslaggever

AMSTERDAM — Het actievoerende ziekenhuispersoneel heeft morele steun gekregen van de ILO, de arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties. De ILO vindt dat de WAGGS, de wet die voor de regering ingrepen mogelijk maakt in de cao's voor de gepremieerde en gesubsidieerde sector (onder meer gezondheidszorg en openbaar vervoer), in strijd is met het verdrag op de vrijheid van vakvereniging.

FNV-voorzitter Stekelenburg heeft dit dinsdagavond bekendgemaakt op een spreekbeurt in Leeuwarden. De ILO ontzegt de minister van Sociale Zaken niet het recht om de loonruimte vast te stellen, maar wel om achteraf in te grijpen als cao-afspraken tussen werkgevers en bonden die ruimte te boven gaan. Minister De Koning wil nu steeds slechts 0,32 procent uittrekken voor verbeteringen van de nieuwe ziekenhuis-cao.

Stekelenburg riep de werkgeversorganisatie Nationale Ziekenhuis Raad (NZR) op de onderhandelingen met de bonden te hervatten en zich niet te storen aan de door De Koning vastgestelde loonruimte. „Welke minister zal de moed hebben met zo'n uitspraak van de ILO een cao-akkoord af te keuren?", zo vroeg de FNV-voorzitter zich af.

De uitspraak van de ILO, die in juni definitief wordt vastgesteld op de Internationale Arbeidsconferentie in Genève, volgt op een in mei 1988 ingediende klacht van twaalf bonden in de gepremieerde en gesubsidieerde sector, die WAGGS in strijd achten met het recht op collectief onderhandelen.

De inkomensklooof doet volgens de ILO „onvermijdelijk twijfel rijzen over de vraag of de wet wel deugdelijke garanties biedt voor de levensstandaard van de werknemers op wie hij betrekking heeft". Volgens Stekelenburg biedt de WAGGS deze garanties niet: „De minister heeft al bij het indienen van de wet gezegd dat hij die niet wilde geven en dat hij zich van de spelregels van de ILO op dit punt ook niets wenst aan te trekken. Dat mag de minister vinden. Maar ik vind dat de Kamer dat niet mag en niet kan, zeker niet na deze gievige veroordeling", aldus Stekelenburg.

De acties in de algemene en psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen en zwakzinnigeninstellingen beginnen weer aan te trekken. Vanmiddag is er in veel instellingen in Apeldoorn en omgeving een werkonderbreking tegen de „botte hakstarrigheid van politiek Den Haag", aldus de christelijke bond CFO. Personeel dat niet kan worden gemist, draait zondagdienst. In het centrum van Apeldoorn wordt een demonstratie gehouden.

Werkonderbrekingen

Ook in andere instellingen worden werkonderbrekingen van enkele uren en zondagdiensten gehouden. Het gezamenlijk actiecomité van de vakbonden en de VVIO in het Sint Antonius ziekenhuis in Nieuwegein heeft aangekondigd dat er donderdag geen hartoperaties zullen zijn. Het Sint Anthonius is gespecialiseerd in hartingrepen. Ook de andere operaties worden een dag uitgesteld, en de röntgenafdeling gaat dicht.

In zes Rotterdamse ziekenhuizen geldt van vrijdag tot maandag een opnamestop. Het personeel van de ziekenhuizen wil door het beperken van de opname van patiënten een beddenreductie van 12 procent bereiken, evenveel als de achterstand in beloning bedraagt.

Het Rotterdamse Sint Clara Ziekenhuis geeft zijn werknemers binnenkort een eenmalige uitkering van 1 procent, ofwel een paar honderd gulden. De extra uitkering heeft volgens de directie niets te maken met de acties in de gezondheidszorg die op dit moment plaatsvinden. De toeslag komt voort uit een al enige jaren bestaand beleidsplan dat als doel heeft binnen het budget te blijven, ook als er meer patiënten zijn. Volgens economisch directeur Res is het Sint Clara het eerste ziekenhuis in Nederland dat zijn werknemers zo beloont.

ILO-rapport kan rol spelen bij bemiddeling in het conflict van verplegend personeel

De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) behandelt deze maand een rapport dat van groot belang kan zijn voor de arbeidsvoorwaarden van trendvolgers (zoals de verpleegkundigen). In het rapport wordt de Nederlandse wet die aan de arbeidsvoorwaardenvorming ten grondslag ligt (WAGGS) zwaar onder vuur genomen. Prof. dr. P. F. van der Heijden ziet een lichtpuntje.

Deze maand komt bij de International Labour Organisation (ILO) te Genève een rapport aan de orde, dat van groot belang is voor de positie van de verplegenden en verzorgenden en andere trendvolgers.

Het gaat om het rapport van de Commissie van deskundigen van de ILO, die zich een oordeel heeft gevormd over de verhouding tussen de Nederlandse Wet Arbeidsvoorwaarden-ontwikkeling in de gepremieerde en gesubsidieerde Sector (WAGGS) en Verdrag nr. 87 van de ILO, dat door Nederland is geratificeerd.

Ziekenhuiswezen

De WAGGS behelst het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming dat sinds 1985 geldt voor wat meestal nog de trendvolgers worden genoemd: werknemers in de niet-commerciële zorg- en dienstensector, waaronder het ziekenhuiswezen.

Dit systeem komt erop neer dat door de regering na overleg met de betrokkenen de zogeheten „ruimte" wordt vastgesteld waarbinnen de cao-onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden in de g-sector (g=gepremieerd en/of gesubsidieerd) zich afspelen.

Zo werd voor het ziekenhuiswezen vastgesteld dat voor de cao-onderhandelingen 1989 een ruimte beschikbaar was, die 0,75 procent lag boven die van 1988. Zoals bekend vinden werkgevers (NZR) en vakbonden die toegekende ruimte te gering. Houden werkgevers en vakbonden zich niet aan de vastgestelde ruimte dan kan de overheid krachtens de artikelen 10 en 11 van de WAGGS ingrijpen in het cao-resultaat.

De minister van Sociale Zaken kan het cao-resultaat teniet doen, aangezien hij de bevoegdheid heeft te bepalen dat in plaats van de afgesloten cao de cao van het afgelopen jaar blijft gelden. Anders gezegd: hij kan de bestaande arbeidsvoorwaarden bevriezen.

Alvorens hiertoe wordt overgegaan moet wel aan enkele voorwaarden zijn voldaan: naar het oordeel van de minister moet door het cao-resultaat de omvang en kwaliteit van de betreffende dienstverlening in gevaar komen dan wel de handhaving van de dienstverlening moet leiden tot onaanvaardbare stijging van de collectieve uitgaven. Tot zover het systeem van de WAGGS.

Vakbondsvrijheid

In Verdrag nr. 87 van de ILO wordt de vakbondsvrijheid gegarandeerd, waarbij tevens wordt bepaald dat de overheid zich van inmenging in die vakbondsvrijheid moet onthouden. Dit verdrag heeft al eerder de Nederlandse overheid parten gespeeld. Op grond van de oude Loonwet kon de overheid immers ingrijpen in de cao-resultaten óók in de commerciële sector, en deed dat ook (1980, 1981, 1982).

Dat was al jaren een doorn in het oog van de vakbonden. Hun klachten in Genève leidden ertoe, dat in 1984 een ILO-commissie onder leiding van prof. Windmuller Nederland bezocht om duidelijkheid te verkrijgen over de loonpolitiek en de vakbondsvrijheid.

Loonwet

De conclusies van het rapport-Windmuller leidden uiteindelijk tot een wijziging van de loonwet in die zin dat — overeenkomstig de ILO-Voorschriften — de overheid slechts nog kan ingrijpen in „commerciële" cao's als een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie zich voordoet, veroorzaakt door externe factoren. Bij hoge uitzondering dus.

Bij de totstandkoming van de WAGGS speelde dit oordeel van de ILO een belangrijke rol in de parlementaire discussie. De Raad van State meende dat de WAGGS op onderdelen in strijd was met ILO-verdrag 87. Niettemin werd de WAGGS door het parlement aanvaard. Thans is het wederom zover dat de ILO zich een oordeel gaat vormen, nu over de loonpolitiek in de g-sector.

6-6-89

Dynamiet

Het rapport van de Commissie van deskundigen bevat dynamiet voor de bevriezings-bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken. Ik citeer:

„De Commissie merkt op dat de Wet van 1988 gedurende een periode van drie jaar in werking is en dat de regering in mei 1988 aankondigde dat haar werking zou duren tot ten minste het eind van 1992. Een regeling van deze aard kan niet als „uitzonderlijk" worden beschouwd en als geldend voor slechts een redelijke periode, noch als noodzakelijk om de nationale economie te beschermen.

Ministerieel ingrijpen kan door de rechter worden verboden

De Commissie merkt op dat (. . .) het gat in looninkomen tussen de trendvolgers en de marktsector gedurende de geldingsduur van de WAGGS aanmerkelijk is vergroot. (. . .) *De commissie is van oordeel dat zij de regering moet vragen de artikelen 10 en 11 van de WAGGS in te trekken, en de werkgevers en werknemers in de trendvolgende sector moet toestaan vrijelijk op hun eigen voorwaarden afspraken te maken*".

En ten slotte wijst de commissie nog weer naar de Loonwet zoals die is gewijzigd.

Als de ILO dit rapport van de deskundige commissie overneemt, hetgeen in de verwachting ligt, dan is een wijziging van de WAGGS aan de orde, waardoor de uiteindelijke sanctie die deze wet bevat straan komt te ontvallen. De WAGGS zal dan in overeenstemming met de loonwet moeten worden gebracht, waardoor ingrijpen van de minister in het cao-resultaat slechts in een uitzonderlijke economische situatie mogelijk is.

Ik ga er daarbij van uit dat parlement en regering zich de ILO-veroordeling van de WAGGS ter harte nemen en de WAGGS wijzigen. Gebeurt dat niet, dan is de kans groot dat een eventueel ministerieel ingrijpen door de rechter kan worden verboden. (De mogelijkheid dat de regering ILO-verdrag 87 opzegt laat ik, als te cynisch, buiten beschouwing).

In het rapport van de Commissie van deskundigen wordt overigens het ruimte-model op zichzelf ongemoeid gelaten. Dit model laat cao-partijen echter de vrijheid een cao af te sluiten waartegen de minister vanuit de toegekende ruimte bezwaren heeft. Een dergelijke cao kan ook in werking treden, ondanks de bezwaren van de minister (art. 7 lid 4 WAGGS).

Nu, op gezag van de ILO, kan de minister de ultieme sanctie van het bevriezen van de arbeidsvoorwaarden komt te ontvallen, krijgen de cao-partijen meer mogelijkheden hun eigen inzichten over de „ruimte" gestalte te geven. Dit alles is uiteraard van groot belang voor de Ziekenhuis-cao, waarover thans een conflict bestaat. De werkgevers aldaar hebben al te kennen gegeven de door de minister toegestane „ruimte" van 0,75 procent boven het niveau van 1988 ook te laag te vinden en te willen gaan tot 2,75 procent.

Bij een eventuele bemiddelingspoging in het conflict tussen verplegend personeel, werkgevers en regering zal het rapport van de ILO-deskundigen een rol dienen te spelen, zeker nu het nog eens bevestigt wat onze Raad van State aan regering en parlement bij de creatie van de WAGGS reeds voorhield.

PROF. MR. P. F. VAN DER HEIDEN

Hoogleraar Arbeidsrecht Universiteit van Amsterdam

ILO tikt Nederlandse regering op vingers

12-5-89

Van een verslaggever

Bij de vaststelling van de hoogte van het minimumloon is door de Nederlandse regering te veel gekeken naar de algemene economische situatie en te weinig naar sociale criteria. Dit vindt de Internationale Arbeidsorganisatie ILO, zo deelde mr. B. Pronk, beleidsmedewerker van het CNV woensdag mee.

Het CNV had bij de ILO een klacht ingediend op grond van het internationale verdrag over het minimumloon. Daarin staat dat bij het bepalen van het bedrag zowel rekening moet worden gehouden met sociale als met economische factoren. Volgens een commissie van deskundigen van de ILO hebben in Nederland vooral de economische criteria een rol gespeeld. In dit verband wordt het streven genoemd om door de bevriezing van het minimumloon de loonkosten in de hand te houden teruwille van werkgelegenheid, werkloosheidsbestrijding en de verbetering van de economische situatie.

De sociale criteria hebben „een onbetekenende rol gespeeld", aldus de commissie. Die criteria komen er, simpel gezegd, op neer dat de betrokken werknemers met hun gezinnen van het vastgestelde bedrag moeten kunnen rondkomen. Pronk ziet in deze uitspraak een ondersteuning voor de eis van de vakbeweging dat er zo snel mogelijk 200 miljoen gulden op tafel komt voor verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde minimum-uitkeringen.

In een andere zaak heeft het CNV ook gelijk gekregen van de ILO. Het is volgens ILO en CNV in strijd met het verdrag over dwangarbeid dat het arbeidsbureau toestemming moet geven bij een door de werknemer (en niet door de werkgever) gewild ontslag. De regering had het probleem kunnen oplossen via een eenvoudige circulaire waarin ze de GAB's opdraagt werknemers altijd die toestemming te verlenen. Al jaren schuift ze de kwestie af op de algehele herziening van het ontslagrecht.

VOORSTEL DE KONING VOOR ALLE PARTIJEN ONAANVAARDBAAR

1-6-89

Kamer verwerpt unaniem wetsontwerp

Van onze verslaggeefster
LIDY NICOLASEN

DEN HAAG — Kamervoorzitter Dolman moet diep nadenken. Hij komt niet verder dan het noemen van de omstreden grondwaterwet die door de Tweede Kamer vrijwel geheel werd uitgekleed. Maar verder hem wil geen voorbeeld te binnen schieten van een wetsontwerp dat unaniem door de Kamer naar de prullenbak werd verwezen. Een bijzondere gebeurtenis, zeker ook omdat de verdediger van het wetsontwerp Jan de Koning heet.

In de nadagen van zijn lange loopbaan als minister van Sociale Zaken zal De Koning er toch aan moeten geloven. Er is geen fractie in de Kamer die zijn wetsvoorstel steunt tot opzegging van verdrag nr 121 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), zo bleek woensdag. „Het is een controversieel wetsontwerp", concludeerde het kamerlid Ter Veld (PvdA) in grote saamhorigheid. „Maar wel controversieel tussen Kamer en minister." Over het voorstel wordt volgende week dinsdag gestemd.

Ter Veld voerde namens alle fracties in de Kamer het woord, inclusief de regeringspartijen. Ook dat wordt zelden vertoond. De Koning bleef hardnekkig maar ontspannen aan zijn standpunt vasthouden. Dank zij zijn demissionaire status als minister kon hij het zich veroorloven tot aan het bittere einde zijn gelijk te blijven bevechten. Om dezelfde redenen konden alle fracties die ene woordvoerder zo glunderend bejegenen.

In het verdrag, dat stamt uit 1964, staat dat werknemers tot aan hun dood recht hebben op een uitkering als ze door een bedrijfsongeval of beroepsziekte arbeidsongeschikt raken. Nederland ratificeerde het verdrag twee jaar later, ook al was toen duidelijk dat de eigen wetgeving niet aansloot op het verdrag. In Nederland krijgen de arbeidsongeschikten tot aan hun 65e jaar een uitkering. Daarna wordt de uitkering vervangen door de AOW, de ouderdomsuitkering.

In de praktijk pakt de Nederlandse wetgeving voor de uitkeringen beter uit dan wanneer verdrag-121 zou worden nageleefd. Maar toch, vindt De Koning, beantwoordt Nederland niet aan de eisen van het verdrag. Wel naar de geest, maar niet naar de letter.

Ruim een jaar geleden al poogde hij de Kamer te interesseren voor opzegging. De eerste reactie was afwijzend. De minister ondernam desondanks actie. Hij nam de eerste de beste gelegenheid te baat het verdrag op te zeggen. Er was één voorbehoud: de Kamer moest nog akkoord gaan.

Vanaf dat moment verkeerde de Kamer op voet van oorlog met De Koning over het verdrag. De strijd werd heftiger toen dit voorjaar een aantal IAO-deskundigen de Kamer kwam vertellen dat er met de Nederlandse wetgeving niets mis was. Sterker nog: nooit is door de IAO de conclusie getrokken dat Nederland het verdrag-121 zou schenden.

Ter Veld verdacht de minister er gisteren van het verdrag te willen opzeggen omdat er door de IAO regelmatig navraag wordt gedaan. Spottend sprak ze van de *Dutch message*: liever een verdrag opzeggen dan vragen beantwoorden. Voor haar betekent het niet meer en minder dan dat de wortel aan de boom van de IAO-verdragen wordt gelegd. Nederland geeft een slecht voorbeeld aan andere landen voor het handhaven van internationale minimumnormen.

De Koning heeft zich helemaal niet laten leiden door kritische opmerkingen van IAO-deskundigen. „Wij hebben zelf de conclusie getrokken dat we niet handelen conform het verdrag. Ik vind het gevaarlijk als de letter van het verdrag in strijd is met de wet. De verantwoording daarvoor berust bij ons."

Als klap op de vuurpijl is het volgens deskundigen van het ministerie van Sociale Zaken niet onwaarschijnlijk dat Nederland volgens de letter van de wet geen voorbehoud kón maken bij opzegging van het verdrag. Dat zou betekenen dat het kwaad reeds is geschied en dat Nederland het verdrag alleen kan terughalen door het opnieuw te ratificeren.

klager meent dat ze Verdrag 87 of 98 schenden. Deze klachten worden behandeld door een speciale commissie, benoemd door de Raad van Beheer, welke commissie in het Engelse ILO-jargon luistert naar de naam *'Freedom of Association Committee'*. Ze bestaat uit negen leden, drie vertegenwoordigers van regeringen, drie van werkgevers- en drie van werknemersorganisaties en een onafhankelijk voorzitter. (Sinds maart 2002 bekleedt de schrijver van dit artikel deze functie; red. VN Forum) ... Vanaf de start van deze commissie in 1950 heeft ze een kleine 2000 zaken behandeld die een breed palet vertegenwoordigen van onderwerpen samenhangend met vrijheid van organisatie. ... Het resultaat van de oordelen van de Freedom of Association Commissie is wisselend. In een aantal gevallen zijn de lidstaten gevoelig gebleken voor de oordelen van de commissie en hebben zij hun wetgeving en/of praktijk gewijzigd, in andere gevallen hebben de aanbevelingen van de commissie geen effect gehad. ...

Handhaving van ILO-normen in Nederland

..[Het gaat] bij vraagstukken van handhaving van ILO-normen niet alleen om de supervisiemechanismen die de ILO zèlf heeft ontwikkeld, maar ... uiteraard ook om de systemen die de verschillende lidstaten kennen om te komen tot ratificatie en doorwerking van de verdragen die in ILO-verband zijn vastgesteld. In deze paragraaf wil ik aandacht besteden aan de doorwerking van ILO-Verdragen in Nederland. Nederland scoort niet slecht in de ratificatielijst van de ILO. Ons land heeft 94 van de 178 verdragen bekrachtigd, waarvan er 77 van kracht zijn.

De procedure is doorgaans deze dat tijdens de totstandkomingsperiode van een ILO-Verdrag de Nederlandse regering instructie geeft aan de Nederlandse overheidsdelegatie die aanwezig is op de Internationale Arbeidsconferentie. Is er uiteindelijk na de vaststelling van een Conventie spanning tussen de Conventie en de nationale wetgeving, dan dient een beslissing te worden genomen over de vraag of wordt overgegaan tot wijziging van de nationale wetgeving en vervolgens tot bekrachtiging van het verdrag, dan wel dat wordt afgezien van bekrachtiging, omdat de gevolgen ervan voor de Nederlandse rechtsorde ongewenst worden geacht. Is een ILO-Verdrag eenmaal goedgekeurd door het parlement, bekrachtigd door de regering en in werking getreden, dan kan zich vervolgens de vraag voordoen of een Verdrag rechtstreekse werking heeft. ...

Het is uiteindelijk de rechter die op grond van de toepassing van artikel 93 en 94 Grondwet moet beoordelen of er sprake is van rechtstreekse werking, alsmede of er sprake is van rechtstreekse horizontale werking. De aard, de inhoud en de bewoordingen van verdragsbepalingen en de bedoeling van verdragspartijen zijn hierbij van groot belang. In zijn preadvies voor de Vereniging voor Arbeidsrecht uit 1985 stelt Jacobs dat tot die tijd in de literatuur en de rechtspraak uiterst voorzichtig werd omgegaan met de vraag of ILO-Verdragen rechtstreekse werking toekwam. Zelf meende Jacobs ... dat deze voorzichtig negatieve houding ten opzichte van de mogelijkheid van rechtstreekse werking van ILO-Verdragen onterecht was. Als eenmaal gekozen is voor ratificatie van een ILO-norm, wat is er dan tegen om zo'n norm in beginsel rechtstreekse werking toe te kennen (Jacobs, 1985, p. 23). Uit de door Jacobs gereleveerde jurisprudentie viel op te maken dat de belangstelling voor het verwijzen naar normen uit ILO-Verdragen groeiende was en dat de rechter een enkele maal bereid bleek om rechtstreekse werking impliciet aan te nemen .... Ook waren er voorbeelden van rechterlijke uitspraken waarin de rechtstreekse werking van ILO-Verdragen expliciet werd verworpen, .. bijvoorbeeld .. waar het ging om betwisting van een loonmaatregel wegens strijd met ILO-Verdragen 87 en 98.

De vraag of ILO-Verdragen rechtstreekse werking kunnen hebben kwam ...in het brandpunt van de (politieke) belangstelling te staan, toen de Centrale Raad van Beroep op 10 juli 1996 (RSV 1997/9) expliciet de rechtstreekse werking van een ILO-Verdrag aanvaardde. ... Een aantal ziekenfondsverzekerden verzette zich tegen de toepassing door het ziekenfonds van artikel 3a van het Besluit ziekenhuisverpleging ziekenfondsverzekering dat de ziekenfondsen verplichtte aan ziekenfondsverzekerden een eigen bijdrage te vragen voor kraamhulp, *ook* in het geval dat de ziekenhuisopneming in verband met de bevalling op medische indicatie was geschied. Eiseressen in deze zaak beriepen zich erop dat de ILO-Verdragen 102 en 103 een dergelijke eigen bijdrage niet toelaten. ... Het Comité van Deskundigen van de ILO heeft de Nederlandse regering in de jaren 1988, 1990 en 1993 op de hoogte gesteld van zijn standpunt dat de genoemde bepaling van het besluit in strijd was met ILO-Verdragen 102 en 103, welke een verbod inhouden om verzekerden te verplichten bij te dragen in de kosten ter zake van kraamzorg in het geval de bevalling om medische redenen in het ziekenhuis heeft plaatsgevonden. Na een jaren durende discussie van de regering met de ILO-Commissie van Deskundigen besloot de regering ten slotte om het omstreden besluit in te trekken. Redengeving voor dit besluit van de regering was dat zij wilde voldoen aan in internationale verdragen neergelegde minimumnormen. ...[De CRvB stelde in 1996 na de intrekking van het besluit ten overvloede vast dat genoemd Verdrag rechtstreekse werking heeft].

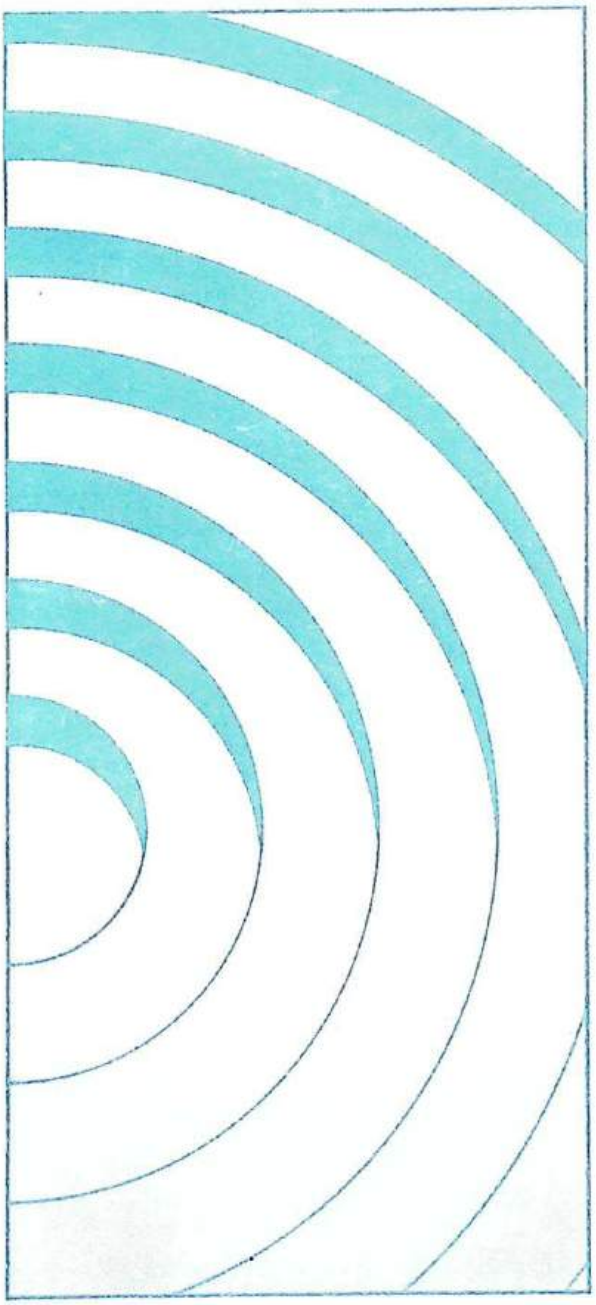
In zijn oratie over de rol van de rechter en de wetgever bij het proces van doorwerking van internationale normen in het sociale zekerheidsrecht van 22 januari 1999 verwacht G.J. Vonk dat de hierboven al geconstateerde spanning tussen wetgever en rechter nog jaren zal voortduren. Het in Nederland in gang gezette proces van privatisering van de sociale zekerheid en de terugtred van de overheid staat op gespannen voet met een aantal internationale verdragen, onder andere in ILO-verband, waarin juist een actieve overheid wordt verlangd. Vonk sluit niet uit dat gezien de tweeslachtige houding van het parlement meer conflicten tussen rechter en regering zich hier zullen voordoen. Met de tweeslachtige houding van het parlement doelt Vonk erop dat dit orgaan enerzijds meegaat met de regering als het gaat om verandering van de rol van de overheid in de sociale zekerheid, doch anderzijds niet bereid is om de gevolgen ervan, bijvoorbeeld opzeggen van internationale sociaalverzekeringsrechtelijke verdragen of ILO-Verdragen te realiseren. ...[Vonk] pleit ervoor dat regering en parlement samen optrekken als het er om gaat de internationale verdragsverplichtingen van Nederland kritisch te bekijken tegen de achtergrond van de veranderingen die onze samenleving wil aanbrengen in het sociale zekerheidsstelsel (G.J. Vonk, 1999). Ik ben geneigd het niet met Vonk eens te zijn op dit punt. ... Men kan moeilijk volhouden dat de Nederlandse rechter het staatsrechtelijk bestel onderuit haalt door in enkele gevallen aan te nemen dat internationaal aangegane verdragsverplichtingen daadwerkelijk gevolgen dienen te hebben voor de justitiabelen in het land als de verdragstekst daartoe aanleiding geeft. Wel zou het in mijn ogen aanbeveling verdienen meer systematisch te onderzoeken of wijziging in de Nederlandse wetgeving mogelijk op gespannen voet staat met aangegane internationaal-rechtelijke verplichtingen ter zake.

Causes Célèbres

Zowel van het succes als van het falen van de ILO-handhavingmechanismen zijn voorbeelden te geven die zich in de Nederlandse nabijheid afspelen. Uit de te behandelen voorbeelden blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is om uit te maken wanneer gesproken moet worden van succes dan wel falen

VN FORUM

2002/2



In dit nummer:

International Labor Organisation (ILO) een bijzonder lid van de VN-familie

Een publikatie van de Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties in samenwerking met het T.M.C. Asser Instituut

VN Forum 2002/2

Redactie/eindredactie
Yvonne Donders, Tjerk Halbertsma,
Carel Jansen en
Jos de Waart

Productie
Jos de Waart en Yvonne Hendrikman

Redactieadres
VN-Forum
Postbus 93539
2509 AM Den Haag

Druk
MeesterDruk bv, Leidschendam

Uitgave
VN Forum is een uitgave van de Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (NVVN).
VN Forum wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut en verschijnt vier maal per jaar.
Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat.
De in de bijdragen neergelegde opvattingen blijven voor de verantwoordelijkheid van de schrijvers en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de NVVN en/of de redactie weer.
Het overnemen van artikelen uit dit tijdschrift is, mits met bronvermelding, toegestaan.
Tarieven voor het plaatsen van advertenties zijn op aanvraag te verkrijgen.

Abonnementen
Bij het lidmaatschap van de NVVN is toezending van VN Forum inbegrepen.
Losse abonnementen € 32,– per jaar: schrijf naar het NVVN-secretariaat voor aanmelding als abonnee. U krijgt dan een acceptgiro thuisgestuurd. Abonnementen worden automatisch verlengd met een volgend kalenderjaar, tenzij vóór 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgevonden.

NVVN
De Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (NVVN) stelt zich ten doel het bevorderen van de doelstellingen van de Verenigde Naties in Nederland, teneinde de bevolking bewust te maken van de noodzaak van internationale samenwerking en de opbouw van een wereldrechtsorde. De NVVN is lid van de World Federation of United Nations Associations (WFUNA).
Het lidmaatschap van de NVVN staat open voor een ieder en kost € 32,– per jaar (jongeren t/m 25 jaar € 20,–; institutionele leden € 59,– per jaar.
Voor informatie: kijk op www.nvvn.nl of neem contact op met het secretariaat NVVN, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag; telefoon: 070-374 66 02.

Omslag: G. Wielaard Studio, Den Haag

Inhoud

Een bijzonder lid van de VN-familie 1
Carel H. Jansen

Handhaving van ILO (minimum)normen 17
Paul van der Heijden

ILO Conventie 169 inzake Inheemse en Tribale Volken 41
Yvonne Donders

Een bijzonder lid van de VN-familie

door Carel H. Jansen

De International Labour Organisation (ILO) is zelden in het nieuws. En dat is een goed teken als wij ervan uit gaan dat nieuws zich voornamelijk concentreert op onheil, mismanagement of andere ongemakken. Juist daarom wordt het tijd om eens speciale aandacht te besteden aan deze Gespecialiseerde Organisatie binnen de VN-familie. De ILO is in vele opzichten uniek.

Zo bestaat deze VN-organisatie nu eens niet uitsluitend regeringsvertegenwoordigers of mensen die op grond van hun speciale kennis of vaardigheden uitgezonden zijn om de wereldgemeenschap te dienen, maar uit vertegenwoordigers van regeringen, vakbonden en werkgeversorganisaties in een verhouding van 2:1:1. Regeringen kunnen dus weliswaar niet weggestemd worden, maar andere maatschappelijke geledingen spreken op deze manier een duidelijk woordje mee binnen de Organisatie.

Ook is de ILO de eerste organisatie die sinds haar ontstaan in 1919 met regelingen kwam op het gebied van de rechten van de mens en dat niet alleen ten behoeve van mensen die aan het arbeidsproces deelnemen, maar ook ten behoeve van vrouwen en kinderen, juist om te voorkomen dat zij gedwongen worden aan het arbeidsproces deel te nemen of om er voor te zorgen dat dit werk niet onder zeer slechte omstandigheden plaats vindt. Vastgelegd werd dat vrouwen deel moesten uitmaken van de bestuurs- en adviesorganen van de ILO. Dat was in 1919 nog iets waar menig man van geschrokken zal zijn. Uit hetzelfde jaar dateren ILO-Conventies die de bescherming van het moederschap en beperking van het nachtwerk voor vrouwen beogen (door Nederland nooit geratificeerd). Ook in 1919 werd de minimumleeftijd voor het werken in de industrie vastgelegd in een Conventie. In het interbellum kwam een aantal minimumstandaarden tot stand op het gebied van de arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen, werd het recht om vakbonden te mogen oprichten vastgelegd en werd het laten verrichten van dwangarbeid verboden. De maximale arbeidstijd werd voor verschillende takken van bedrijvigheid in Conventies vastgelegd evenals voorzieningen in het geval van ziekte, invaliditeit of ouderdom. Gelijke beloning voor gelijk werk was iets waar staten die zich verbonden aan betreffende Conventies naar dienden te streven etc.

Voorts beschikt de ILO over een toezichtmechanisme voor het bewaken van de naleving van de ILO-Conventies, iets waar menige internationale organisatie inclusief de VN zelf een puntje aan kan zuigen. Alleen de WTO is wellicht beter uitgerust omdat die organisatie zelf sancties op kan leggen aan de leden die de overeenkomsten niet nakomen.

Voorgeschiedenis

Met het ontstaan van de ILO kwam de internationale bemoeienis met de omstandigheden waaronder arbeiders hun werk moeten

verrichten voor het eerst goed van de grond. Er was echter het een en ander aan voorafgegaan wat het succes van de nieuwe organisatie mogelijk maakte. Aan de basis van deze ontwikkeling lag de industriële revolutie die eerst in Engeland en later in de andere landen van Europa en in Amerika op gang kwam. Deze bracht een enorme concentratie van arbeiders met zich mee, die aanvankelijk tegen de geringst mogelijke beloning zo lang mogelijk moesten werken, vaak onder erbarmelijke omstandigheden. Onlusten die daaruit voortkwamen werden met harde hand neergeslagen. Maar de arbeiders begonnen zich ook te organiseren en legden soms het werk neer als de situatie onhoudbaar werd. Karl Marx en Friedrich Engels meenden dat in het revolutiejaar 1848 - toen de burgerij zich definitief van bepaalde rechten wist te verzekeren - het moment gekomen was om in een *Communistisch Manifest* de arbeiders op te roepen zich te verenigen en zich te weer te stellen tegen de uitbuiting door de bezittende klasse, de bourgeoisie. Onder de laatste bracht dit grote schrik te weeg. Voor- en tegenstanders van de maatschappijanalyse van Marx en Engels namen deze serieus. Het was immers duidelijk dat de opkomende industrie onmiskenbaar een schrijnend contrast tussen wat Marx de onder- en de bovenbouw noemde aan het daglicht had gebracht. De heersende klasse was geneigd de arbeidersklasse als een dreigend geheel te zien dat ieder ogenblik de revolutie op gang zou kunnen brengen die Marx en Engels predikten.

De oplossing die verschillende utopisch socialisten in de eerste helft van de negentiende eeuw hadden geboden in de vorm van sociale werkplaatsen of op gemeenschapszin geschoeide ondernemingen bleek te weinig soelaas te bieden, vooral omdat al dat soort ondernemingen al snel ten gronde gingen aan de eisen die de harde economische praktijk stelde. Wat restte was de arbeiders tegemoet te komen met sociale voorzieningen die de rust in hun gelederen zou terug kunnen brengen. Het in 1871 totstandgekomen Duitse Rijk was daar één van de treffendste voorbeelden van, al was ook in dit opzicht Engeland al voorgegaan. In Duitsland bestreed de man die de Duitse eenheid tot stand had helpen brengen, Otto von Bismarck, als rijkskanselier onder keizer Wilhelm I de snel groeiende socialistische partij en vaardigde decreten uit op het gebied van de ziekteverzekering (1883), de ongevallenverzekering (1884) en de invaliditeitsverzekering (1889), om de partij de wind uit de zeilen te nemen. Bismarck was eigenlijk tegen inmenging van de staat in sociaal-economische aangelegenheden omdat hij van oordeel was dat de staat dat aan het bedrijfsleven moest overlaten en omdat deze maatregelen arbeiders alleen maar naar meer zouden doen verlangen. Maar zijn moeilijke verhouding met de liberaal gezinde kroonprins Friedrich en sinds 1888 keizer Wilhelm II, liet hem geen keus. Ook in andere landen werden maatregelen ten behoeve van arbeiders genomen, hoewel de socialistische partijen daar in de negentiende eeuw niet die omvang bereikten als in Duitsland. Dat kwam mede door het feit dat de arbeidersklasse helemaal niet die eenheid vormde waarvoor men aanvankelijk bang was geweest of waar Marx op had gehoopt. Dat laatste kwam dan vooral omdat hij en Engels met name naar de toestand in Engeland gekeken hadden. Lokale verschillen in ontwikkeling en religieuze tegenstellingen (mede gevoed door de politiek van de paus in Rome) zorgden ervoor dat de arbeiders soms elkaar al even hard bestreden als Marx' klassevijand hen deed.

Kinderwetje van Van Houten

Maar er waren ook andere motieven om er voor te zorgen dat men de noodzaak ervan inzag de scherpste kantjes van het harde bestaan van de (industrie)arbeider af te slijpen. In Nederland is daar het beroemde kinderwetje van het liberale Eerste Kamerlid Samuel van Houten het bekende voorbeeld van. Zijn initiatiefwet was bedoeld om een einde te maken aan de kinderarbeid. Dit stelde hij niet voor uit menslievende overwegingen maar uit pure economische noodzaak. Kinderen die al op jonge leeftijd opgebrand raken en niets leren, zijn op latere leeftijd niet meer bruikbaar en hebben te weinig geleerd om aan de hogere eisen te voldoen die de zich technologisch ontwikkelende industrie stelde. Het voorstel om tegelijk de leerplicht in te voeren, dat hij aan zijn wet wilde koppelen, haalde hij er uit omdat het op te veel bezwaren stuitte. Tijdens het debat in de Tweede Kamer in april 1874 hield Van Houten ook een pleidooi voor de instelling van een achturige werkdag voor volwassenen omdat daar in Engeland zulke goede resultaten mee geboekt waren. De produktiviteit werd er sterk door verhoogd. Het terugbrengen van de werkweek van 58,5 uur tot 54 uur bleek een toeneming van de produktiviteit met 12 tot 15 procent met zich mee te brengen. Dit denkbeeld werd als zijnde 'socialistisch' naar de prullenmand verwezen. De 36-jarige Abraham Kuyper, de latere voorman van de Anti-Revolutionaire Partij, hield bij deze gelegenheid zijn maiden-speech en wilde toch ook wel kwijt dat het ook immoreel was om kinderen van 5 en 6 jaar 's-morgens wakker te moeten schudden om naar de fabriek te gaan. "Zo sterk wordt de fysieke welstand van die kinderen onderdrukt dat men hun soms des morgens bij het uitgaan gezouten haring moet geven, zullen ze niet flauw vallen en de buitenlucht kunnen verdragen." Natuurlijk moest het beginsel van de vrije handel door het wetsontwerp niet worden aangetast, vond hij. Maar in dit geval moest dat dan maar. Heeft nu de industrie er belang bij de volkskracht te verbruiken, zo vroeg hij zich af. "Let men slechts op een enkel decennium, dan voorzeker. Maar vraagt men of haar belang met het oog op de toekomst dit gedoogt, dan ontken ik het ten sterkste." Toch zag hij liever dat het wetsontwerp niet alle kinderen van alle leeftijden en van beiderlei kunne over één kam zou scheren. De voorgestelde leerplicht verwierp hij omdat het bijzonder onderwijs nog lang niet in de behoefte kon voorzien en men gedwongen zou zijn naar een openbare school te gaan.

Internationalisering

Dergelijke debatten vonden in die jaren op vele plaatsen in Europa plaats en de vraag was hoever men de arbeiders tegemoet moest komen zonder de betrokken industrieën te benadelen doordat de arbeid door al dat soort maatregelen duurder zou worden en zij hun concurrentiepositie tegenover industrieën in landen waar men zich minder vergaande maatregelen kon veroorloven, zouden verliezen. Ook de arbeiders hadden zo hun redenen om bezorgd te zijn. Als hun bedrijf niet zou kunnen opboksen tegen de invoer van goedkope produkten konden zij wel eens hun baan kwijtraken en werkeloos worden. Dit was de reden voor Zwitserse vakbonden om in 1880 voor een internationale aanpak van het arbeidsvraagstuk te pleiten. Zij drongen er bij hun regering op aan onderhandelingen te openen met de buurlanden om zo tot een internationale wetgeving op het gebied van de fabrieksarbeid te komen.

Vlak voordat Bismarck de meerderheid in het parlement verloor en hij dus het veld moest ruimen, wist keizer Wilhelm II hem nog te bewegen tot het bijeenroepen van een internationale arbeidsconferentie waar het sociale vraagstuk aan de orde moest komen. Deze kwam in maart 1890 in Berlijn onder leiding van Bismarck bijeen en ook toen voerde hij het motief van de concurrentie aan: "De concurrentie van landen op handelsgebied maakt het onmogelijk om succesvolle instituties op te zetten ten behoeve van de arbeiders van een land, zonder aan de concurrentiekracht van dat land ten aanzien van andere landen afbreuk te doen. Dergelijke instituties kunnen alleen tot stand komen op een gemeenschappelijk door ieder land aanvaarde basis. De arbeidende klasse van de verschillende lan-

den hebben juist met het oog daarop zelf internationale relaties tot stand gebracht die gericht zijn op de verbetering van hun positie. Maar pogingen in die richting kunnen alleen succes hebben als de betrokken staten er in slagen samen tot overeenstemming te komen over de meer belangrijke kwesties die betrekking hebben op het welzijn van de arbeidende klasse door middel van internationale discussies." De resultaten van de conferentie waren beperkt maar deze leidde in ieder geval tot het vaststellen van standaarden op het gebied van de te werkstelling van vrouwen en kinderen. De deelnemende staten verklaarden dat 'de beraadslagingen dienden te worden voortgezet'. Het belangrijkste resultaat was het idee dat er op internationaal niveau overeenstemming te bereiken was over bepaalde standaarden. De sociale kwestie zoals dat toen genoemd werd, stond voortaan op de agenda van de regeringen. In 1900 werd tijdens een conferentie in Parijs de *International Association for Labor Legislation* (IALL) opgericht. Als compromis tussen diegenen die een uitsluitend gouvernementele organisatie wilden opzetten en zij die een zuiver private onderneming wilden opzetten, werd besloten dat de IALL beide moest omvatten. Individuen konden lid worden evenals vakbonden, maar ook regeringen. De organisatie kreeg door deze pluralistische benadering een uniek karakter, wat in de praktijk goed bleek te werken. In dit kader kwamen in 1912 de twee Conventies van Bern tot stand die betrekking hadden op het verbod van nachtwerk van vrouwen in industriële ondernemingen en het verbod op het gebruik van fosfor bij de fabricage van lucifers. Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914 maakte een einde aan activiteiten van de IALL. Aan de bijeenkomsten van de Amerikaanse afdeling van de IALL, de *American Association of Labor Legislation*, deed onder meer de latere President van Amerika, professor Woodrow Wilson, mee die in 1911 vice-voorzitter werd en dat zou blijven gedurende de tijd van zijn presidentschap. Uit deze internationale activiteiten groeide wereldwijd wat een internationale code voor mensenrechten genoemd kan worden.

Verdrag van Versailles

Tegen 1918 hadden arbeidersbewegingen in de meeste geallieerde landen de internationale arbeidswetgeving hoog op de lijst van 'oorlogsdoelen' geplaatst. De Europese bondgenoten die net met behulp van de Verenigde Staten de oorlog van Duitsland hadden weten te winnen, waren echter niet erg enthousiast als het ging om de institutionalisering van de internationale arbeidswetgeving, zeker niet nadat in Rusland de bolsjewistische revolutie een einde had gemaakt aan het tsarenbewind en de Sovjet-Unie deed ontstaan als exponent van het proletariaat, geheel volgens door Lenin aangepaste marxistische leerstellingen. In de Sovjet-Unie werd het begrip sociale grondrechten revolutionair in 1918 tot uiting gebracht in de Declaratie van de rechten van het werkende en uitgebuite volk en de gevestigde orde vreesde dat deze zijn uitwerking op de industriearbeiders in het Westen niet zou missen. Toen President Wilson er bij de andere geallieerden op aandrong om daar iets tegenover te stellen, voelden deze daar net zo min als de Republikeinse oppositie in het Amerikaanse Congres iets voor. Velen vreesden dat het opzetten van een internationale arbeidsorganisatie, zoals Wilson bepleitte, de arbeiders de kans zou geven allerlei wilde eisen te gaan stellen en internationale acties te organiseren, aangemoedigd door wat in Rusland was gebeurd. Maar Wilson wist, in de rug gesteund door de wensen van werkgevers en werknemers in eigen land, toch zijn zin te krijgen. In het Verdrag van Versailles, dat definitief een einde aan de Eerste Wereldoorlog maakte, werd een hoofdstuk XIII opgenomen dat geheel was gewijd aan de 'Organisatie van de Arbeid'. De internationale vrede kan volgens de preambule van dit hoofdstuk



Affiche uit 1911.

alleen tot stand komen als die gebaseerd is op sociale rechtvaardigheid. De arbeidsomstandigheden waren echter zo slecht dat de onrechtvaardigheid die daaruit voortkwam alleen maar voor onrust zou kunnen zorgen waardoor de vrede en de harmonie in de wereld in gevaar zouden komen. Ook hier kwam het element van concurrentievervalsing weer even om de hoek kijken: 'Daar [ook] het falen van enige staat om menselijke condities te scheppen een obstakel vormt voor andere naties die de condities in eigen land willen verbeteren....' kwamen de staten overeen een permanente organisatie op te zetten waarvan alle leden van de ook op te richten Volkenbond deel zouden uitmaken. Aldus kwam de *International Labour Organisation* ILO tot stand. Wat de samenstelling betreft ging men in de richting van wat in verband van de IALL zijn nut al bewezen had. Niet alleen regeringsvertegenwoordigers zouden deel uitmaken van de nieuwe organisatie maar ook vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in de verhouding 2:1:1 (art. 389). Deze laatste twee delegaties gevormd in overleg met de corresponderende organisaties in eigen land. Ieder lid heeft een eigen stem in de Algemene Vergadering van vertegenwoordigers (General Conference).

Crisistijd

De Amerikanen werden zelf vooralsnog geen lid van de ILO om dezelfde reden waarom men ook het lidmaatschap van de Volkenbond verwierp. Lidmaatschap zou betekenen dat een internationale organisatie zeggenschap zou krijgen over wat in Amerika diende te gebeuren. Toch vond de eerste jaarlijkse vergadering van de ILO-Conferentie in Washington plaats. Franklin D. Roosevelt, toen onderminister voor marine liet tijdelijk een deel van het gebouw van de Amerikaanse admiraliteit ontruimen om de staf van de Conferentie onderdak te bieden. De Amerikanen werkten aldus toch mee aan het totstandkomen van internationale arbeidswetgeving nog voordat zij wisten of dat wel iets was waar de staat zich mee bezig zou moeten houden. Op deze eerste Conferentie kwamen de eerste zes Conventies tot stand. Toen Roosevelt in 1933 president werd en hij Frances Perkins tot minister van arbeid benoemde, kon die meteen haar wens in vervulling zien gaan om de VS lid van de ILO te maken. Dat gebeurde in 1934, waarmee de Verenigde Staten toch nog deel gingen uitmaken van de internationale familie hoewel zij het lidmaatschap van de Volkenbond bleven afwijzen. Volgens het reglement kon dat eigenlijk niet omdat het lidmaatschap van de ILO diende samen te gaan met het lidmaatschap van de Volkenbond maar de Japanse regeringsdelegatie stelde voor Amerika onmiddellijk als lid te accepteren. Het Amerikaanse isolationisme leek doorbroken. Roosevelt zou zich altijd in blijven zetten voor het werk van de ILO.

In 1926 kwam een belangrijke vernieuwing tot stand met het opzetten van een controlesysteem op het uitvoeren van de Conventies,

dat ook heden ten dage nog bestaat. Er kwam een Comité van Deskundigen, bestaande uit onafhankelijke juristen, dat verantwoordelijk is voor de bestudering van de rapportages uit de lidstaten en dat op grond daarvan jaarlijks rapport uitbrengt aan de Algemene Vergadering van de ILO (GC). Het werk van de organisatie werd enigszins verlamd door de economische crisis die volgde op de beurskrach in New York in 1929, wat de ILO overigens niet verhinderde om tot aan 1940 nog eens 38 Conventies op te stellen wat het totaal tot dan op 67 bracht. Maar de Conventies van na 1929 waren minder succesvol als het ging om internationale erkenning (zie hierna). In mei 1940 werd na de inval van nazi-Duitsland in West-Europa, het hoofdkwartier van de ILO verplaatst van Genève naar Montreal in Canada. Aan de opstelling van nieuwe Conventies kwam voorlopig een einde.

ILO-Doelstellingen

In 1944 boden de Verenigde Staten in Philadelphia opnieuw onderdak aan de Conferentie van de ILO. Ditmaal was het opzetten van de nieuwe Constitutie en de Declaratie van Philadelphia als onderdeel daarvan onderwerp van bespreking. In grote lijnen volgde de nieuwe organisatie de opzet van 1919. In een later stadium werd bepaald dat ieder lid van de VN ook lid kan worden van de ILO, maar anders dan bij de volkerenorganisatie bestaat de mogelijkheid dat ILO-leden hun lidmaatschap op een termijn van twee jaar opzeggen. De Sovjet-Unie kon in 1944 geen lid worden van de ILO omdat men er op dat moment van uit bleef gaan dat de organisatie alleen openstond voor de leden van de Volkenbond en daarvan was dit land in 1939 na de inval in Finland uitgesloten. Nadat aan het bestaan van de Volkenbond op 18 april 1946 formeel een einde was gemaakt en de ILO in december 1946 krachtens een overeenkomst met de VN erkend werd als Gespecialiseerde Organisatie van de nieuwe volkerenorganisatie was dat probleem uit de wereld. In de statuten is bovendien vastgelegd dat behalve de leden van de volkerenorganisatie ook ieder ander land als lid van de ILO kan worden toegelaten mits dat land tweederde der stemmen op de ILO-Conferentie achter zich weet te krijgen.

In 1944 legde de Conferentie de belangrijkste doelen van de ILO opnieuw vast in een Verklaring. Uitgangspunten zijn:

a) arbeid is geen handelswaar;
b) vrijheid van meningsuiting en vereniging zijn essentieel voor een duurzame vooruitgang;
c) armoede die ergens ter wereld heerst betekent een gevaar voor de voorspoed elders;
d) de oorlog tegen gebrek dient met volle kracht gevoerd te worden door iedere natie en op internationaal niveau waarbij de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers een gelijke status dienen te hebben als de regeringen teneinde de algemene welvaart te bevorderen.

Met dat doel streeft de ILO naar:

a) algehele werkgelegenheid en het omhoogbrengen van de levensstandaard;
b) tewerkstelling van arbeiders in die beroepen waaraan zij de meeste voldoening beleven en waar hun bekwaamheden het meest tot hun recht komen en zij de grootste bijdrage kunnen leveren aan het algemeen welzijn;
c) ten einde dit te bereiken dienen er voorzieningen getroffen worden die aan ieder trainingsfaciliteiten garanderen...
d) een politiek te volgen ten aanzien van lonen en werkduur en andere arbeidsvoorwaarden teneinde iedereen te verzekeren van een rechtvaardig aandeel in de vruchten van de vooruitgang ...
e) de effectieve erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen, de samenwerking van management en arbeid om bij voortduring te werken aan de verbetering van productiviteit, en de samenwerking van werkgevers en werknemers bij het voorbereiden en toepassen van sociale en economische maatregelen;
f) de uitbreiding van de sociale zekerheden teneinde een basisinkomen te verschaffen aan iedereen die een dergelijke bescherming nodig heeft, evenals een allesomvattende medische verzorging;
g) adequate bescherming van leven en gezondheid van de werkers in alle beroepen;
h) voorzien in het welzijn van het kind en de bescherming van het moederschap;
i) het verschaffen van de juiste voeding, huisvesting en faciliteiten voor ontspanning en cultuur;
j) de verzekering van gelijke kansen voor vorming en opleiding.

Structuur

In Philadelphia werd de structuur van de organisatie opnieuw vastgelegd in een Constitutie. Hierin wordt het volgende bepaald:

De *General Conference* (GC) is de benaming van het plenaire orgaan dat 'wetgevende' bevoegdheden bezit. De lidstaten worden ieder vertegenwoordigd door twee regeringsvertegenwoordigers, een vertegenwoordiger van de werkgevers- en een van de werknemersorganisaties. De Conferentie kiest de Governing Body, stelt het budget van de organisatie vast en bespreekt het jaarlijkse rapport aangaande de activiteiten van de ILO van de directeur-generaal van het International Labour Office. De Conferentie kiest een president en drie vice-presidenten afkomstig uit de drie geledingen.

De *Governing Body* (GB) heeft de supervisie over de International Labour Office, formuleert de politiek die de Organisatie volgt en stelt programma's op. Zij stelt de agenda voor de bijeenkomst van de GC op, dient een ontwerp-begroting in en stelt de Director-Generaal aan die ook optreedt als Secretaris-Generaal van de GC. Verder speelt de GB een belangrijke rol bij klachten over de naleving van één van de Conventies door één van de lidstaten. Behalve in die gevallen waarin de Constitutie een meerderheid van 2/3 der uitgebrachte stemmen voorschrijft (bij toelaten van nieuwe leden waarbij in ieder geval 2/3 van de regeringsvertegenwoordigers voor moet zijn, in budgettaire aangelegenheden, en bij het aannemen van amendementen op de Constitutie) worden besluiten met een eenvoudige meerderheid genomen, zij het dat besluiten pas in daden omgezet worden als de achterban zich daarmee kan verenigen zodat men niet door een toevallige meerderheid overruled kan worden. De GB bestaat uit 56 leden (verdeeld over regerings-, werkgevers- en werknemers vertegenwoordigers in genoemde verhouding). Tien van de regeringsvertegenwoordigers zijn afkomstig uit de belangrijkste industrielanden, de andere 18 worden gekozen door de GC. Een speciaal Comité van de GB dat geacht wordt onpartijdig te zijn, stelt vast welke industrielanden het belangrijkst zijn. Tegen het besluit van de GB is beroep mogelijk bij de GC. De leden van de GB hebben drie jaar zitting en komen in de regel drie keer per jaar bijeen. Onder de GB ressorteren tien Comités, waarvan het Comité dat zich bezighoudt met de 'Freedom of Association' waarschijnlijk de bekendste is.

De *International Labor Office* staat de GC en de GB bij de werkzaamheden bij, verleent juridische en administratieve bijstand aan regeringen voor zover dat de ILO aangaat, en voert in algemeen die werkzaamheden en taken uit die de GC of de GB opdraagt. Het hoofdkwartier in Genève en de veertig kantoren in de gehele wereld beschikken over ongeveer 1900 medewerkers verdeeld over 110 nationaliteiten. Ongeveer 600 deskundigen verlenen overal ter wereld technische bij-

stand bij de uitvoering van de Conventies en Aanbevelingen. Het Bureau in Genève beschikt over een onderzoeksafdeling en een uitgebreide bibliotheek en documentatiecentrum. In 1960 werd het International Institute for Labour Studies (INST) opgericht als denktank van de organisatie. Uit 1965 dateert het International Centre for Advanced Technical and Vocational Training (TURIN Institute), vooral ten behoeve van de Derde Wereld-opleidingen.

Werkwijze

De GC besluit of voorstellen de vorm van een *Conventie* of van een *Aanbeveling* zullen krijgen. In het eerste geval zijn landen die deze Conventie ratificeren er aan gehouden deze na te leven. Aanbevelingen hebben tot doel lidstaten aan te zetten tot het omzetten van voorstellen in wetgeving. Voor het aannemen van een Conventie of Aanbeveling is een meerderheid van tweederde van de stemmen vereist (ieder individueel lid heeft één stem). Daarna moeten staten die dat willen de Conventies ratificeren volgens de op nationaal niveau geldende regels. Staten die zich verbonden hebben tot uitvoering van een Conventie zijn gehouden jaarlijks te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot deze Conventie. Regeringen die zich volgens het oordeel van werkgevers- of werknemers niet aan de Conventie houden kunnen daarover aangesproken worden door het GB. Het bijzondere van de ILO-Conventies is dat de afgevaardigden verplicht zijn alle Conventies aan de betrokken autoriteiten ter goedkeuring voor te leggen, ook als zij zelf tegen hebben gestemd. Een staat die de Conventie ratificeert kan daarbij geen voorbehouden maken, zoals bij de meeste andere verdragen, omdat ervan uitgegaan wordt dat de Conventie niet alleen door staten is geaccepteerd maar ook door actoren die niet tot het staatsapparaat behoren. Een Conventie kan alleen door de tripartite Conferentie van de ILO worden gewijzigd of aangepast. De lidstaat die een bepaalde Conventie niet aanvaardt, kan op verzoek van de GB op gezette tijden om verantwoording gevraagd worden in die zin dat de staat moet rapporteren hoe het met de zaak staat die in de Conventie is geregeld. De staat moet melden in welke mate het de Conventie toch in feite uitvoert of wat de ratificatie ervan tegenhoudt. Deze procedure is bedoeld om tot een maximaal aantal ratificaties te komen van Conventies die door de GC zijn aanvaard. Ieder van de leden is gerechtigd zich te beklagen over het niet naleven van een Conventie door een der andere leden. Het *Expert Committee* bestaande uit 20 onafhankelijke deskundigen, dat is op gezet door de GC, beoordeelt de werking van Conventies en Aanbevelingen en stelt daar jaarlijks een rapport over op.

De GB kan besluiten een *Commission of Inquiry* onderzoek te laten doen naar de stand van zaken. De betrokken lidstaat is verplicht aan een dergelijk onderzoek mee te werken. De Commissie doet voorstellen hoe men aan de klacht tegemoet kan komen. Lidstaten moeten binnen drie maanden uitsluitsel geven te dien aanzien. Als de zaak niet naar tevredenheid wordt opgelost kan de GB deze voorleggen aan de GC. Het Internationaal Gerechtshof kan ingeschakeld worden om een beslissing te nemen als ook de GC er niet in slaagt de betrokken staat er toe te bewegen aan de klacht tegemoet te komen. Als de betrokken staat dat blijft weigeren kan de Commission of Inquiry de GC vragen maatregelen tegen deze staat te nemen. Volgens een amendement op de Constitutie dat in 1997 in de GC is aangenomen, kunnen Conventies die niet meer voldoen aan het doel waartoe zij in het leven zijn geroepen worden ingetrokken als tweederde van de in de GC aanwezige delegatieleden daar voor is. Dit amendement wordt van kracht als 117 van de 175 leden van de organisatie waaronder tenminste 5 van de 10 belangrijkste industriestaten het hebben geratificeerd. In maart 2002 hadden 70 staten zich erachter geschaard.

Sinds 1950 bestaat er een speciale procedure om klachten over de inbreuk op vakbondsrechten, hetzij geformuleerd door de ILO of door de ECOSOC, voor te kunnen leggen aan een onafhankelijke *Conciliation Commission* van negen personen. De Commissie doet onderzoek naar de feiten (fact-finding) en als het gaat om een klacht die betrekking heeft op een ILO-Conventie waarbij betrokken staat niet is aangesloten, doet zij dat niet zonder toestemming van betrokken staat. Het *Committee of Freedom of Association* bepaalt sedert 1951 of een zaak door de GB onderzocht dient te worden of niet als het gaat om het oprichten van vrije vakbonden. Daarbij gaat men ervan uit dat het recht om een vakbond op te richten, behoort tot het internationale gewoonterecht en is het dus niet van belang of betreffende staat aangesloten is bij een ILO-Conventie van deze strekking.

De ILO heeft een budget van ongeveer $ 300-400 miljoen per jaar. Een belangrijk deel van de ontwikkelingsactiviteiten van de organisatie wordt gefinancierd door andere VN-organisaties, met name door de UNDP.

Conventies

Het succes van de Conventies is wisselend. Het aantal Conventies dat door meer dan 50 landen is geratificeerd wisselt per periode. Het meest succesvol was de organisatie in de eerste tien jaar van haar bestaan. Ook vlak na de Tweede Wereld Oorlog werd een flink aantal Conventies opgesteld dat steun vond bij de lidstaten. Daarna nam dat aantal sterk af:

1919-1929	19 van de 28,	zijnde 68%	
1930-1939	3	38	8%
1946-1955	10	37	27%
1956-1965	6	20	39%
1966-1975	3	19	16%
1976-1985	4	18	22%
1986-1995	-	15	-
1996-2002	1	7	14%

Door de ILO zelf worden als belangrijkste Conventies aangemerkt:

principe	Conventie nummer	ratificaties in maart 2002
organisatievrijheid	87 (1948)	139
collectieve onderhandelingen	98 (1949)	151
minimum leeftijd voor verrichten van arbeid	138 (1973)	116
tegen ergste vormen van kinderarbeid	182 (1999)	117
verbod van dwangarbeid	29 (1930)	160
idem	105 (1957)	157
recht op gelijke beloning	100 (1951)	156
verbod van discriminatie bij arbeid	111 (1958)	154

Conventies blijven van kracht ook als staten hun lidmaatschap van de ILO beëindigen. Ook de Conventies kunnen worden opgezegd op een termijn van twee jaar, waarbinnen een staat nog terug kan komen op dat besluit.

Gedragscode

In verschillende industriële comités, regionale conferenties en de GC is het Governing Body van de ILO herhaaldelijk gevraagd actie te ondernemen op het gebied van multinationale ondernemingen en de daarmee samenhangende sociale politiek. In 1977 kwam er inderdaad een gedragscode voor multinationals op tafel. Omdat men in de GC niet het vereiste aantal stemmen voor het aannemen van een Conventie of Aanbeveling kon behalen, werden in dat jaar richtlijnen voor multinationals opgesteld in de vorm van een Verklaring, de *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, in november 2000 gearmendeerd op de 279ste bijeenkomst van de GC. Aanleiding hiertoe was de gedachte dat concentratie van economische macht tot misbruik kon leiden wat tegen de

belangen van nationale staten en die van werkers in zou gaan. Het doel van de Verklaring was om vooral de positieve bijdrage die multinationals aan de economische en sociale vooruitgang kunnen leveren te bevorderen en de problemen te verminderen of op te lossen. Dit alles moest destijds vooral bezien worden in het kader van de Nieuwe Internationale Economische Orde die in 1974 in de Algemene Vergadering was afgekondigd. Er werden in de Verklaring principes geformuleerd die regeringen, werkgevers- en werknemersorganisaties en multinationale ondernemingen moesten brengen tot het nemen van dusdanige maatregelen dat de principes zoals die in de Constitutie van de ILO, en de desbetreffende Conventies en Aanbevelingen waren vastgelegd in de praktijk gebracht zouden kunnen worden. Deze liggen op het terrein van de werkgelegenheid, training, arbeidsomstandigheden en betrekkingen van de industrie met regeringen, werkgevers- en werknemersorganisaties. Aanvaarding van deze gedragscode kon alleen op vrijwillige basis, zo besefte men. Maar de hoop bestond dat er een soort gewoonterecht zou kunnen ontstaan dat zou leiden tot verbetering van de arbeidsomstandigheden binnen de multinationale ondernemingen, die in de Verklaring overigens niet gedefinieerd werden. In 2000 werd er nog aan toegevoegd dat men er van uit ging dat de Verklaring zou bijdragen tot realisering van de *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* en wat daaruit voortvloeide, zoals aangenomen in 1998 (over de gevolgen van de globalisering voor de rechten van werknemers en het opnemen van sociale clausules in handelscontracten). Regeringen die er nog niet toe waren overgegaan de Conventies nos. 87, 98, 111, 122, 138 en 182 te ratificeren werd dringend verzocht dat alsnog te doen en deze in praktijk te brengen of in ieder geval hun nationale politiek daarmee in overeenstemming te brengen. Van multinationals werd verwacht dat zij rekening zouden houden met de nationale politiek van die staten waar zij gevestigd zijn. In de Verklaring wordt verder aangedrongen op overleg tussen de thuislanden van de multinationals en de staten waarin deze hun vestigingen hebben.

Multinationals dienen volgens de Gedragscode de werkgelegenheid zo veel mogelijk te bevorderen onder andere door toepassing van de juiste technologieën, die aansluiten bij de noden en karakteristieken van de gastlanden. Ze dienen de plaatselijke nijverheid bij hun activiteiten te betrekken. Discriminatie op grond van ras, kleur, sekse, religie, politieke mening, en sociale afkomst is niet toegestaan bij het aannemen van werknemers. Van regeringen wordt gevraagd zich daar ook niet aan te bezondigen. Arbitraire ontslagen dienen vermeden te worden en over reorganisaties die invloed hebben op de werkgelegenheid dienen multinationals zich te verstaan met plaatselijke organisaties en regeringen. De arbeidsvoorwaarden dienen niet achter te blijven bij wat in het gastland gebruikelijk is of wat redelijk is in het licht van het loonbeleid van de betreffende regering. Andere voorzieningen voor werknemers, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting en gezondheidszorg, dienen van een behoorlijk niveau te zijn. Regeringen dienen er voor te zorgen dat de mensen met de laagste inkomens zo veel mogelijk kunnen profiteren van de activiteiten van multinationals. Deze zullen de minimumleeftijd voor het verrichten van arbeid dienen te respecteren. Regeringen dienen er op toe te zien dat de arbeid onder veilige omstandigheden kan plaatsvinden en de Conventies over veiligheid en gezondheid in acht worden genomen. Op de multinationals drukt een soortgelijke verplichting. Werknemers hebben het recht zich te organiseren. Waar de omstandigheden dat gebieden, moeten multinationals representatieve arbeidsorganisaties steunen. Regeringen mogen ondernemingen wat dat betreft geen beperkingen opleggen. Werknemers van multinationale ondernemingen hebben het recht collectief te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden. Deze ondernemingen dienen hen daartoe de gelegenheid te bieden en het dreigen met sluiting of verplaatsing van de onderneming naar elders achterwege te laten gedurende dergelijke onderhandelingen. Regeringen dienen de werknemersorganisaties behulpzaam te zijn bij het vergaren van de nodige informatie die voor vruchtbare onderhandelingen nodig is. Daarnaast dient er ook een mogelijkheid te zijn voor regelmatig overleg over zaken die beide partijen aangaan. Werknemers moeten hun klachten kwijt kunnen zonder dat dat tot represailles tegen hen leidt. Daartoe moet een bepaalde procedure in het leven geroepen worden. Voor conflicten tussen onderneming en werknemersorganisaties dient een arbitrageprocedure opgezet te worden.

De ILO-gedragscode werd gevolgd door een van de OECD maar beide codes hebben gemeen dat deze niet tot verplichtingen voor ondernemingen kunnen leiden. Van deze ondernemingen kan alleen gevraagd worden dat zij zich op vrijwillige basis bij de gestelde regels aansluiten. Er zijn zakelijke overwegingen denkbaar waarom ondernemingen dit inderdaad doen en in die zin hebben deze codes ook wel gewerkt.

Politiek

De ILO-gedragscode kwam tot stand in een voor de organisatie woelig jaar. Gedurende het hele bestaan had de Organisatie al te maken gehad met politieke ontwikkelingen waarop zij geen greep had. Alleen al bij het ontstaan van de organisatie in 1919 speelden politieke overwegingen een belangrijke rol. In de crisisjaren voor de Tweede Wereldoorlog had de ILO ernstig te lijden onder de malaise en traden een aantal belangrijke staten uit de Volkenbond (Duitsland, Japan, Italië, de Sovjet-Unie) en dus uit de ILO. Aan het overzicht van de totstandgekomen Conventies was dat al te zien. Na de oorlog raakte de Organisatie natuurlijk ook verstrikt in de Koude Oorlog. Bij het opzetten van de Verenigde Naties was het niet de bedoeling dat deze organisatie, noch de Gespecialiseerde Organisaties die in dit kader hun werk gingen doen een politieke rol zouden spelen, althans niet in de ogen van de voornaamste sponsor, de Verenigde Staten. Men diende zich te beperken tot functionele activiteiten die leidden tot technische oplossingen voor bestaande problemen. Met de ILO kwam de regering in Washington in 1970 tot een conflict toen een Sovjet-afgevaardigde tot vice-president van de GC werd gekozen. Het conflict tussen de Verenigde Staten en de ILO over de politisering van de organisatie liep echt hoog op toen de GC de politiek van Israël en Zuid-Afrika ieder jaar begon te veroordelen en men weigerde Israël als lid toe te laten. Ook waren de Amerikanen er fel tegen gekant dat de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) in 1975 tot de arbeidsconferentie werd toegelaten als waarnemer. De Amerikanen zegden het lidmaatschap in 1975 op en verlieten in 1977 daadwerkelijk de Organisatie, wat deze onmiddellijk in financiële moeilijkheden bracht omdat de Amerikanen nu eenmaal belangrijke sponsors van de VN-instituties waren (zo'n 25% van de begroting). De ILO moest 300 werknemers ontslaan en haar programma drastisch inkrimpen. Opmerkelijk genoeg veranderde de toon van de ILO-conferenties nadien. De Organisatie begon kritiek uit te oefenen op tegen de arbeidsbeweging gerichte activiteiten in de Sovjet-Unie en andere communistische landen. De sinds 1974 jaarlijks terugkerende resolutie tegen Israël werd niet meer aangenomen in de GC. In 1980 keerde Washington op zijn schreden terug toen bleek dat de ILO op het politieke vlak toch ook een nuttige rol kon spelen. De Poolse vakbond Solidariteit die eind jaren zeventig ontstond en die er uiteindelijk in slaagde Polen als een van de eerste Oosteuropese landen uit het communistische Oostblok los te maken, dankte zijn bestaan in de eerste plaats aan het feit dat Polen de ILO-Conventie die de vakbondsvrijheid garan-

deert had geratificeerd. Daar konden de ondernemende werknemers van de werf in Gdansk gebruik van maken. Vakbondsleider Lech Walesa kreeg daardoor internationale steun voor zijn streven een einde te maken aan het communistische bewind.

Ook de Derde Wereldlanden waren niet altijd gelukkig met de ILO hoewel deze organisatie toch veel voor de ontwikkelingslanden heeft gedaan. De gedragscode voor multinationals is daarvan een voorbeeld. Maar het feit dat zo'n ingrijpend voorstel niet op de steun van een tweederdemeerderheid en de industrielanden binnen het GB kon rekenen liet al zien dat ILO's mogelijkheden noodzakelijkerwijs beperkt waren. Het wantrouwen van de Derde Wereld tegenover de ILO bleek bijvoorbeeld toen de organisatie in 1974 met een basisbehoeftenprogramma kwam. Hiermee wilde men de armoede van de 20 à 30 procent minstbedeelden van de bevolking in de Derdewereldlanden oplossen door het economisch beleid van deze landen en de hulpverlening door de rijke landen te richten op de vervulling van die basisbehoeften: voedsel, behuizing, schoon drinkwater, medische zorg, onderwijs en kleding. Uitgangspunt was dat de ontwikkelde landen van het noordelijk halfrond overgehaald dienden te worden om de basisbehoeften van de Derdewereldlanden te garanderen zolang de 'Nieuwe Internationale Economische Orde', waarnaar de Derde Wereld in die jaren streefde nog geen feit was. Het ILO-concept kon bij de rijke landen op meer steun rekenen dan de veel verder strekkende plannen van de ontwikkelingslanden omdat het eerder was gebaseerd op antropologische uitgangspunten dan op cultureel gebonden waarden. Maar de ontwikkelingslanden keerden zich tegen het ILO-concept. De heersende elite in deze landen ervoer het plan als inmenging in haar binnenlandse aangelegenheden en als een poging van het Westen om de naderende internationale economische omwenteling te ontlopen.

De politieke invloed van de tien belangrijkste industrielanden binnen de ILO is altijd groot gebleven dankzij het feit dat zij statutair altijd deeluitmaken van het uitvoerende orgaan van de organisatie, het Governing Body. Belangrijke besluiten zoals het aannemen van Conventies en Aanbevelingen vereisen niet alleen een tweederde meerderheid in de GC maar ook tenminste vijf van de tien stemmen van de belangrijkste industrielanden. Sinds 1986 ligt er een statutenwijziging op tafel waardoor het aantal leden van het GB zou worden verdubbeld tot 112 leden en waardoor de club van tien industrielanden afgeschaft zou worden. De 54 van de 56 regeringsvertegenwoordigers zouden moeten komen uit de verschillende regio's in de wereld met dien verstande dat minimaal 12 mensen uit één regio afkomstig dienen te zijn. Het maximum werd op 15 gesteld. Het aantal vertegenwoordigers van de regeringszetels per regio zou afhangen van het Bruto Nationaal Produkt van betrokken landen, de omvang van de bevolking en hun bijdrage aan de organisatie. De twee overige zetels zouden alternerend worden bezet door Afrika en Amerika enerzijds en Azië en Europa anderzijds. Werkgevers- en werknemers zouden ieder door 28 personen vertegenwoordigd zijn. De verdeling per regio zag er in 1986 aldus uit: Afrika 13 zetels, Amerika 12 zetels, Azië en Europa alternerend 15 en 14 zetels. Maar dat kon nog gewijzigd worden, zei men er bij. Volgens de statutenwijziging zou de directeur-generaal van het International Labour Office, bij wie de dagelijkse leiding ligt, niet meer uitsluitend worden benoemd door de GB maar ook de goedkeuring moeten hebben van de GC. Al met al zou de invloed van de Derde Wereld hierdoor aanzienlijk worden vergroot. De ratificatie van deze wijziging laat sedertdien op zich wachten. Hiervoor is nog steeds een tweederde meerderheid vereist inclusief de vijf stemmen van industrielanden. India was het eerste land dat de wijziging ratificeerde en bleef lang alleen.

Directeuren-Generaal van de ILO sinds 1919

Albert Thomas, Frankrijk	*1919 - 1932*
Harold Butler, Groot-Brittannië	*1932 - 1938*
John G. Winant, USA	*1939 - 1941*
Edward Phelan, Ierland	*1941 - 1948*
David A. Morse, USA	*1948 - 1970*
C. Wilfred Jenks, Groot-Brittannië	*1970 - 1973*
Francis Blanchard, Frankrijk	*1974 - 1989*
Michel Hansenne, België	*1989 - 1999*
Juan Somavia, Chili	*maart 1999 -*

Op de Wereldtopconferentie over sociale ontwikkeling, die in 1995 in Kopenhagen gehouden werd, werden alle staten opgeroepen respect te tonen voor de basale rechten van arbeiders door de Conventies van de ILO volledig uit te voeren of in ieder geval rekening te houden met de principes die in deze Conventies zijn verwoord, ook als men die niet geratificeerd heeft (Programme of Action, paragraaf 54 b).Op de conferentie van de WTO in Singapore (1996) werd de ILO aangewezen als de organisatie bij uitstek als het gaat om het vastleggen van internationaal erkende standaarden op het gebied van arbeidsomstandigheden. Er werd toen, noch op andere tijdstippen, echter overeenstemming bereikt over de vraag of de ILO zich ook had bezig te houden met het opnemen van 'sociale clausules' in handelsverdragen, bedoeld om de handelspartners er toe te dwingen de rechten van de werkenden bij de uitvoering van een handelscontract te respecteren. Vooral in de Derde Wereld wilde men daar niet aan. Men vreesde dat de rijke industrielanden dergelijke clausules zouden gebruiken als voorwendsel om produkten uit de ontwikkelingslanden te kunnen tegenhouden omdat ze onder slechte arbeidsomstandigheden tot stand zouden zijn gekomen om zo hun eigen produkten te beschermen. In de eerder genoemde ILO-Verklaring van 1998 werd om die reden een artikel toegevoegd (art.5) waarin een dergelijke praktijk werd afgewezen. In dezelfde Verklaring werden de staten die zich niet aangesloten hebben bij de acht belangrijkste Conventies (zie hiervoor), opgeroepen jaarlijks rapport uit te brengen over de obstakels die ondertekening van deze verdragen in de weg staan. De Verklaring maakte het eens te meer mogelijk landen die dat nodig hebben bij te staan bij de implementatie van deze Conventies, iets wat ongekend is bij andere internationale organisaties.

Dat het verzet tegen bemoeienissen van de ILO met de sociale aspekten van de wereldeconomie niet is verdwenen, bleek weer eens op de WTO-conferentie van november vorig jaar (2001), toen de ILO als de eerst aangewezene op dit terrein werd geschrapt uit de concept-slotverklaring (zie VN Forum 2002/1). Behalve de ontwikkelingslanden, zijn ook de Verenigde Staten geen grote voorstanders van een prominente rol van de ILO als het om handelsaangelegenheden gaat.

Carel H. Jansen
Oud-docent Internationale Betrekkingen
school voor Journalistiek, Utrecht en lid van de redactie van VN-Forum.

INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE: ILO DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK AND ANNEX [1]

@[adopted June 18, 1998]
+Cite as 37 I.L.M. 1233 (1998)+
Introductory Note

by Lee Swepston [2]

The International Labour Organization adopted a Declaration of Fundamental Rights and Principles at Work, and an outline of a follow-up, at the 86th Session of the International Labour Conference in June 1998. It is a significant instrument for the ILO itself, as well as containing innovative features in international human rights law.

The Declaration emerges from a long discussion in which two questions of basic importance to the ILO converged. The first is the implications of the globalizing economy for the ILO's mission of improving the situation of workers around the world. Changes in the global economic structure have compromised government control over conditions of work for workers in many countries, and the ILO has taken the position that there are certain principles so fundamental to workers' protection that they must be protected whatever the country, and whatever the economic situation. This discussion at the international level had a decisive moment when the World Summit for Social Development (Copenhagen, 1995) called on all States to promote "respect for basic workers' rights ... fully implementing the Conventions of the International Labour Organization (ILO) in the case of States parties to those Conventions, and taking into account the principles embodied in those Conventions in the case of those countries that are not States parties" (Programme of Action, para. 54(b)).

A second factor has been the pressure to adopt the "social clause" - that is, to condition international trade privileges on respect for basic workers' rights. Discussions in the ILO had made it clear that, while there was a need to increase the ILO's ability to combat violations of fundamental workers' rights, there was no consensus either in the ILO or elsewhere to create mechanisms at the international level to enforce a trade link. This discussion culminated at the Ministerial Meeting of the World Trade Organization (Singapore, 1996) that the ILO was "the competent body to set and deal with ... internationally recognized core labour standards."

Following these decisions in other organizations, confirming that the ILO should be the principal actor in this field, the ILO recognized that it had to act to take the lead The Governing Body of the ILO decided at its November 1997 session to include on the agenda of its next Conference the adoption of a Declaration and of a follow-up, as the initial response to this challenge.

The Declaration adopted by the Conference proclaims that all member States of the ILO have a legal obligation arising from their membership in the ILO to apply certain basic principles of fundamental human rights. Further, in article 3 it formalized the growing international consensus that these basic principles are freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; the elimination of all forms of forced or compulsory labour; the effective abolition of child labour; and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

This does not mean that the Conventions the ILO has adopted to develop these principles will be extended to member States which have not ratified them. It means rather that States have an obligation to pursue the realization of the principles in ways appropriate to their own situation, and to report regularly on how they do so.

The Declaration also contemplates a follow-up, the details of which are to be adopted by the ILO Governing Body at its November 1998 session. This has two basic components. First, all States which have not ratified the seven Conventions[3] corresponding to these basic principles, would be required under article 19(5) of the ILO Constitution to submit an annual report on any obstacles they encounter to ratifying these Conventions. These reports are to be examined by the ILO Governing Body, supplementing the extensive ILO machinery for supervising ratified Conventions, and this may lead to more in-depth examinations. This is not possible in any other international organization in a similar form.

Finally, there is to be an annual Global Report by the Director-General "to provide a dynamic global picture relating to each category of fundamental principles and rights," not only to describe the situation, but to assess ILO technical assistance and to reorient it if necessary. Developing countries in particular have attached great weight to the ILO's obligation to provide assistance, in exchange for their agreement to apply the principles and to report.

Adoption of the Declaration was difficult. Many of the constituents feared that this was a disguised attempt to introduce labour standards conditionality for trade purposes, and the text had to include the provision at article 5 that "labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes." The difficulty will have been worth it if the ILO is able to capitalize on this adoption, to accomplish several purposes. Most important for the ILO in the immediate sense was that if the Declaration had not been adopted, the Organization would have been perceived as failing to react to a mandate given it by the international system. Having done so, this should stimulate more countries to ratify the ILO's basic standards, by subjecting their motives to sustained scrutiny until they do, while allowing in-depth examination of situations arising when they have not ratified. Even more important for many, it is intended to allow a reorientation of technical assistance from the ILO and from other sources relevant to the achievement of basic rights, something for which there is no comparable forum in international organizations. Now it is up to the Governing Body and the ILO as a whole to convert this political mandate into a credible response.[4]

1 This text is reproduced and reformatted from the text available from the International Labour Organization Website (visited 8/4/98) <http://www.ilo.org/public/english/10ilc/ilc86/com-dtxt.htm>. For further information about the text, please contact the Office of the Legal Adviser (JUR) at Tel: +41.22.799.6525 or Fax: +41.22.799.8570. E-mail: jur@ilo.org

2 Lee Swepston is Chief of the Equality and Human Rights Coordination Branch of the International Labour Office, Geneva, Switzerland. This article represents the opinion of the author, and does not necessarily reflect the position of the ILO.

3 ILO Conventions Nos. 29 and 105 on forced labor, 87 and 98 on freedom of association and collective bargaining, 100 and 111 on discrimination, and 138 on child labor. It is expected that in June 1999 a new Convention will be adopted on the "worst forms" of child labour.

4 Developments in this area can be followed on the ILO's web site at http://www.ilo.org. (c) 2002 American Society of International Law Copyright Statement 2223 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20008 Tel.: 202-939-6000, Fax: 202-797-7133

Noteer vast in uw agenda:

Maandagmiddag 2 september Briefing op Buitenlandse Zaken

Donderdagavond 24 oktober thema-bijeenkomst Dag van de Verenigde Naties

Briefing

Naar een goede NVVN-traditie wordt er ook dit jaar voorafgaande aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september op het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag voor onze leden en andere geïnteresseerden een briefing gehouden . De bijeenkomst die maandagmiddag 2 september a.s.om 15.00 uur zal aanvangen, staat onder leiding van mr.K.Chr. van Kesteren, directeur van de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Belangstellenden wordt verzocht zich schriftelijk, dan wel telefonisch aan te melden bij het secretariaat van de NVVN, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag, Tel.: 070-3746602, Fax: 070 - 3240264.

Dag van de Verenigde Naties

De NVVN organiseert 24 oktober a.s. te Utrecht een bijeenkomst onder de titel " De betekenis van Dag Hammarskjold voor de 21e eeuw" De tijd van de bijeenkomst staat al vast: 19.00-21.30 uur, de lokatie nog niet. In het volgende nummer van VN Forum (2002-3) wordt u nader hierover geïnformeerd, alsmede over de sprekers.

Handhaving van ILO-(minimum)normen

Paul van der Heijden

Tijdens de zitting in juni 1998 van de ILO-Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de vastgelegde normen [Conference Committee on the Applications of Conventions], vonden ten minste twee opmerkelijke gebeurtenissen plaats. De vergadering van de commissie werd gedurende twee minuten onderbroken voor stilte om te herdenken dat in het afgelopen jaar in de lidstaat Colombia 120 vakbondsmensen waren vermoord dan wel werden vermist. Met tranen in de ogen en sterk geëmotioneerd vroeg de woordvoerende vakbondsleider uit Colombia de vergadering, bestaande uit werkgeversvertegenwoordigers, regeringsvertegenwoordigers waaronder de minister van Arbeid van Colombia, en vakbondsmensen (totaal ruim 300 personen) om een duidelijk gebaar te maken. Colombia staat al langer bekend als een land waar de vakbondsrechten op grove wijze worden geschonden.

Een dag later werden gedurende dezelfde vergadering van de Conferentiecommissie de normale beraadslagingen opgeschort om het woord te kunnen geven aan Muchtar Pakpahan, een zojuist door de Indonesische regering vrijgelaten vakbondsleider. De zaak van Pakpahan was verschillende malen in de ILO aan de orde gesteld, zowel in de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de normen als in de Freedom of Association-commissie die zich uitsluitend met vakbondsvrijheid bezighoudt (waarover later). Het was een ontroerend en een bevrijdend moment om te horen hoe Pakpahan tijdens zijn gevangenschap zich gesteund had geweten door de ILO en de internationale gemeenschap om zijn detentie tot een einde te brengen.

Twee willekeurige voorbeelden uit één zitting van de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de ILO-normen geven aan hoezeer het nodig is dat een internationale organisatie toezicht houdt op een fundamenteel recht als de vrijheid van vereniging en het zich kunnen organiseren als vakorganisaties alsmede het vrijelijk kunnen opereren van vakbondsbestuurders. De voorbeelden geven aan dat deze fundamentele rechten nog vele malen worden geschonden, maar ook dat - soms - de druk van de ILO (en anderen) tot een goed resultaat kan leiden. Tijdens de ILO-Conferentie [General Conference] in 1998 kondigde de (net aangetreden nieuwe) Indonesische regering, die zojuist Pakpahan had vrijgelaten, ook nog aan om één van de fundamentele ILO-Verdragen [Conventions], Verdrag 87 over vakbondsvrijheid, te zullen ratificeren en respecteren in nieuwe arbeidswetgeving (Indonesië ratificeerde inmiddels alle zeven fundamentele ILO-Verdragen).

Als een van de oudste internationale organisaties heeft de ILO gedurende het grootste gedeelte van deze eeuw (vanaf 1919) de reputatie opgebouwd van niet alleen een normen stellende organisatie, maar ook die van een normen handhavende organisatie. Het is de combinatie van deze twee die de kracht van de ILO uitmaakt. Behalve het normen stellen

en het normen handhaven heeft de ILO nog een derde doelstelling, namelijk om de in conventies en aanbevelingen (Recommendations) neergelegde normen te helpen implementeren in de lidstaten die door ratificatie van de normen te kennen hebben gegeven deze te willen naleven. Het gaat derhalve in de ILO om een drieslag: *internationale normstelling, implementatie van normen in wetgeving én in de praktijk, zo nodig met technische hulp van het ILO-bureau, en toezicht op de naleving ervan.* Ik wil deze drie onderdelen van de ILO-taak in deze inleiding kort langslopen om mij vervolgens vooral te beperken tot de naleving, of ook anders gezegd, de handhaving van ILO-(minimum) normen.

De eerste taak van de ILO, *normstelling*, heeft inmiddels geleid tot een omvangrijk internationaal wetboek van de arbeid, ook wel Interational Labour Code genoemd. Dit 'wetboek' bestaat uit bijna 180 verdragen en ruim 180 aanbevelingen op het gebied van de arbeid. Deze verdragen zijn in te delen in een aantal categorieën. In de eerste plaats valt te wijzen op acht verdragen met een fundamenteel karakter, ook wel mensenrechtenverdragen te noemen. Het gaat dan om het verbod van dwangarbeid (Verdrag 29 en 105), het Verdrag omtrent het recht op een vrije vakorganisatie (Verdrag 87), het Verdrag omtrent de vrijheid van onderhandelen over arbeidsvoorwaarden (Verdrag 98), het Verdrag omtrent een verbod op discriminatie in beroep en beroepsuitoefening (Verdrag 100 en 111) en het Verdrag omtrent de minimumleeftijd voor kinderarbeid (Verdrag 138) In juni 1999 is daar het Verdrag inzake de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Verdrag 178) aan toegevoegd. Deze verdragen zijn (met uitzondering van die over kinderarbeid) door een ruime meerderheid van de 174 ILO-lidstaten geratificeerd.

Naast deze categorie van fundamentele verdragen valt een *tweede* categorie van ILO-Verdragen te onderkennen, namelijk die welke betrekking hebben op veilige arbeidsomstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan het Verdrag inzake bescherming tegen straling (Verdrag 115), het Verdrag omtrent hygiëne in kantoren (Verdrag 120), het Verdrag over 'arbo'diensten (Verdrag 161) e.d.

Een *derde* categorie verdragen is die welke arbeidsvoorwaarden tot onderwerp hebben. Een belangrijk Verdrag in deze sfeer (met ook fundamentele aspecten) is het Verdrag omtrent de gelijke beloning (Verdrag 100), het Verdrag omtrent de correcte uitbetaling van lonen, welk Verdrag thans in Rusland zo actueel is (Verdrag 95), het Verdrag over parttime arbeid (Verdrag 175) en het Verdrag omtrent betaalde vakantie (Verdrag 132).

Een vierde categorie verdragen valt te onderkennen met betrekking de organisatie van de arbeid. Zo zijn er verdragen die zien op de arbeidsinspectie (Verdrag 81), op de arbeidsregistratie en op arbeidsstatistieken.

Ten slotte is er een categorie verdragen die toeziet op de sociale zekerheid, waarvan Verdrag 102 met minimumnormen de belangrijkste is. Naast deze verdragen die zich op de verschillende onderdelen van het arbeidsleven richten, zijn er ook verdragen die zich met name tot specifieke groepen richten, zoals zeevarenden, verplegend personeel etc. Het internationale wetboek van de arbeid is uiteraard voor een deel verouderd omdat een aantal van de verdragen tot stand zijn gekomen vóór de Tweede Wereldoorlog en een aantal ook daarna, maar allemaal in de periode van de industrialisering van de economie en de daarbij horende arbeid.

Nu in grote delen van de wereld de industrialisering vervangen is of wordt door informatisering en computerisering, komt een aantal verdragen enigszins gedateerd over. De ILO heeft een werkgroep in het leven geroepen die voorstellen ontwikkelt ten aanzien van de

revisie van de tot stand gekomen verdragen, inclusief het intrekken ervan. In juni 1999 rapporteerde deze werkgroep en formuleerde concrete voorstellen voor revisie van 15 verdragen en voor het intrekken van 11 verdragen (te weten 31, 46, 51, 61 en 66). Over 33 andere verdragen wordt geen rapportage meer verwacht door de lidstaten, welke deze verdragen hebben geratificeerd.

Thans is niet de verwachting dat nog heel veel splinternieuwe onderwerpen in de vorm van verdragen door de ILO zullen worden bestreken. In 1998 is zelfs voor het eerst in de 80-jarige geschiedenis van de ILO een onderwerp, dat reeds in de tweede lezing voorlag ter goedkeuring door de Internationale Arbeidsconferentie, gesneuveld. Het betrof hier een zeer omstreden onderwerp dat in de ILO-terminologie 'Contract Labour' werd genoemd en dat betrekking had op allerlei vormen van flexibele arbeid, onderaanneming, en arbeid in driehoeksverhoudingen. Nadat er in de jaren tachtig en negentig verdragen waren aangenomen met betrekking tot thuiswerk en tot parttime arbeid, leek een Verdrag met betrekking tot Contract Labour de derde in een reeks te worden die met name zag op ontwikkelingen in de flexibilisering van de arbeid. Met name door toedoen van de werkgeversdelegaties in de Internationale Arbeidsconferentie is een mogelijk Verdrag omtrent Contract Labour 'in de ijskast' gezet. Nadere studie zal plaatsvinden over de definitie en het voorkomen van dergelijke typen arbeid zodat pas in het begin van de nieuwe eeuw (in 2002) weer zal worden bekeken of een conventie omtrent een dergelijk onderwerp nuttig en nodig is. In zijn algemeenheid valt op te merken dat met name van werkgeverskant een groeiende weerstand bestaat tegen het vastleggen van regels in conventies.
...De meest gehoorde kritiek op de internationale arbeidscode van de Internationale Arbeidsorganisatie: er zou teveel geregeld zijn, te getailleerd en de conventies zouden te weinig ratificaties kennen om van enige invloed te zijn. .... Gedetailleerde conventies komen met name voor op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de organisatie van de arbeid. Dit zijn ook wel onderwerpen die daar om vragen. Belangrijkste punt van kritiek op de internationale arbeidscode is dat er weliswaar veel verdragen zijn, maar dat ze slechts op een lage ratificatiegraad kunnen bogen. Dit is zeker een punt van grote zorg. ...Ook de .. in maart 1999 aangetreden, Directeur-generaal van de ILO, Juan Somavia, wijst er in zijn eerste rapport aan de Internationale Arbeidsconferentie uit 1999 (Decent Work) op dat er een omvangrijk ratificatieprobleem is. Van de 23 conventies en twee protocols die sinds 1983 zijn vastgesteld, hebben er slechts drie ten minste 20 ratificaties gehaald. Tevens wijst hij erop dat ook ‡ls er al ratificaties hebben plaatsgevonden, veel conventies zwak worden geïmplementeerd. In zijn rapport uit 1999 stelt de Directeur-generaal dan ook voor om een aantal beleidswijzigingen ten aanzien van de normstelling door de ILO door te voeren. Zo wijst hij erop (Decent Work, p. 17) dat er diepgaander onderzoek moet plaatsvinden alvorens nieuwe conventies en aanbevelingen in voorbereiding worden genomen. Ook zal moeten worden onderzocht of er geen andere, nieuwe en betere methoden zijn van normstelling. Tevens zal er onderzoek moeten plaatsvinden naar de bestaande conventies en aanbevelingen, naar de lacunes die daarin te vinden zijn en naar de impact die deze regelingen hebben op verschillende groepen. Revisie van gedateerde regels moet plaatsvinden. Tegelijkertijd ... zal ook een inspanning moeten worden gepleegd om landen te helpen de ILO-normen te implementeren. ...

Blijkens de meest recente beleidsteksten zoals het al gememoreerde rapport van de Directeur-generaal aan de Conferentie, Decent Work, alsook in de voorstellen voor het budget en het programma in de periode 2000-2001 is te lezen dat er een nieuwe wind

gaat waaien. De ILO zal zich beperken tot vier strategische doelstellingen: in de eerste plaats de naleving bevorderen van fundamentele rechten op het werk, in de tweede plaats bevordering van werkgelegenheid, in de derde plaats aandacht voor sociale bescherming en ten slotte veel aandacht voor de sociale dialoog. Langs deze vier strategische doelen zullen de activiteiten van de ILO (en de organisatie van het ILO-bureau) zich gaan bewegen. Veel aandacht wordt ook besteed door de Directeur-generaal aan de handhaving van de normen. ...[Er] wordt door het toezichtmechanisme wel eens te veel aandacht besteed aan juridische teksten in plaats van te kijken naar de maatschappelijke werkelijkheid. Tevens is het van groot belang, aldus de nieuwe Directeur-generaal, om het toezichtmechanisme in verbinding te brengen met de technische hulp en samenwerking die de ILO aan landen wil aanbieden om de implementatie van de normen te bewerkstelligen. Het gaat niet alleen om toezicht, het gaat er vooral ook om behulpzaam te zijn bij het verwerkelijken van de door de Internationale Arbeidsorganisatie vastgestelde normen.

Nu de wereld van de arbeid als gevolg van de informatisering en computerisering van de samenleving, de globalisering van de economie en de groter wordende interdependentie van de verschillende economieën in de wereld sterk aan het veranderen is, is het onontkoombaar dat ook de wereldorganisatie van de arbeid aan rigoureuze veranderingen onderhevig zal worden. Dat er in de 21ste eeuw nog eens 180 nieuwe verdragen zullen worden vastgesteld door de ILO lijkt thans niet erg waarschijnlijk. Eerder is waarschijnlijk en nodig dat de reeds aangevangen modernisering en herziening plaatsvindt van de internationale arbeidscode. Aan de andere kant blijft het, juist met het oog op de globalisering van de economie, van groot belang dat ook op wereldschaal aandacht wordt gegeven aan het stellen van arbeidsnormen die wereldwijd worden erkend en aanvaard. Eerlijke concurrentie is immers slechts alleen mogelijk als in de wereld min of meer gelijke standaarden worden aangehangen ten aanzien van de voorwaarden waaronder arbeid wordt verricht. Ook zal naast de modernisering van de normstelling modernisering van de toezichtmechanismen gaan plaatsvinden. Maar dat neemt niet weg dat toezicht nodig is en blijft. Nu met name in de laatste decennia de fundamentele rechten van werknemers in het brandpunt van de belangstelling zijn komen te staan en de mensenrechtelijke kant van de ILO op het gebied van kinderarbeid, vakbondsvrijheid en minimumnormen inzake de sociale zekerheid wereldwijde belangstelling hebben gekregen, is het nuttig om in dit preadvies stil te staan bij de handhavingmechanismen van deze minimumnormen.

Minimumnormen

De bescherming van fundamentele normen op het gebied van de arbeid behoort tot de kerntaken van de ILO. Deze stelling heeft een adequate onderbouwing gekregen toen in 1998 de officiële 'ILO-Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up' is vastgesteld door de Internationale Arbeidsconferentie. ... Een overgrote meerderheid van de gedelegeerden in de Conferentie stemde vóór de vaststelling van de declaratie. Een klein aantal onthield zich van stemming.
Waar gaat het om bij deze Verklaring omtrent fundamentele principes en rechten op het werk? In de overwegingen voorafgaande aan de Verklaring zelf wordt opgemerkt dat het er om gaat de verbinding te handhaven tussen economische groei enerzijds en sociale vooruitgang anderzijds. De garantie van fundamentele principes en rechten op het werk is van bijzondere betekenis in die zin dat het de mensen die het betreft kan helpen om een eerlijk deel van de welvaart met anderen te delen en hun menselijk potentieel te realiseren. In een situatie van groeiende economische interdependentie in de wereld is het van groot belang, aldus de ILO, om de onwrikbare fundamentele principes en arbeidsrechten te herbevestigen en hun universele toepassing te bevorderen. Hoewel in de preambule voorafgaand aan de eigenlijke Verklaring omtrent de fundamentele arbeidsrechten als altijd enige retoriek niet ontbreekt, is er wel degelijk uit op te maken dat er een nieuwe fase in de geschiedenis wordt ingeslagen. Het is de fase van de vrije wereldhandel, van de vrije concurrentie die de beste garantie is om welvaart voor zoveel mogelijk leden van de wereldbevolking te bewerkstelligen. Voorwaarde voor deze vrije wereldhandel en voor deze op concurrentie gebaseerde handelsprincipes is wel dat er een 'sokkel van fatsoen' wordt opgericht om ervoor te zorgen dat bij het gevecht in de concurrentie bepaalde met name genoemde basisregels niet uit het oog worden verloren. Het gevecht tussen bedrijven en ondernemingen dat de concurrentie op wereldschaal met zich meebrengt, hoeft niet te betekenen dat er geen spelregels zijn. Er zijn vele spelregels waarbij ook die op het gebied van de arbeid niet mogen ontbreken.

Welke minimumnormen heeft de ILO nu in de Verklaring van 1998 vastgelegd? Het gaat daarbij om vier onderwerpen. In de eerste plaats om de vrijheid van organisatie van werknemers en werkgevers en het recht van deze organisaties op collectieve onderhandelingen. In de tweede plaats gaat het om de uitbanning van alle vormen van dwangarbeid. In de derde plaats gaat het om de effectieve uitsluiting van kinderarbeid en in de vierde plaats om de eliminatie van discriminatie op het werk. Van belang is ... dat de verplichting om deze grondrechten te realiseren niet alleen geldt voor landen die de op deze onderwerpen betrekking hebbende ILO-conventies reeds hebben geratificeerd, maar vooral óók voor landen die zulks niet hebben gedaan. Er ontstaat dus voor de laatste groep landen een verplichting om zich in te spannen de fundamentele rechten te realiseren. De ILO als organisatie heeft zich verbonden om door technische samenwerking, door advies en door hulp die lidstaten, die niet in de positie zijn om de conventies die betrekking hebben op fundamentele rechten te ratificeren of die anderszins nog niet de verwerkelijking van deze rechten hebben kunnen realiseren, te helpen.

Om de realisering van de fundamentele rechten kracht bij te zetten, is het niet alleen gebleven bij een plechtige Verklaring omtrent de grondrechten van de arbeid, maar is als een annex aan deze Verklaring gehecht een zogenaamd follow-up mechanisme. ... [Dit] mechanisme bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats moeten lidstaten die niet of niet alle fundamentele conventies hebben geratificeerd niettemin rapporteren over de vier terreinen waarop de fundamentele principes en rechten betrekking hebben. ... Het tweede gedeelte van de follow-up procedure bestaat uit het uitbrengen van een 'Global Report' omtrent de implementatie van de fundamentele werknemersrechten die in de Verklaring zijn genoemd. Het rapport dat ieder jaar uitkomt zal telkens één van de vier categorieën van fundamentele rechten benadrukken en beschrijven hoe de realisering ervan in de lidstaten van de ILO is voortgeschreden. Dit rapport zal worden voorgelegd aan de jaarlijkse ILO-Conferentie, zodat er daar op tripartite basis discussie over kan plaatsvinden.

Met de plechtige Verklaring omtrent fundamentele werknemersrechten en een evaluatieprocedure heeft de ILO in 1998 een belangrijke mijlpaal ter zake de bescherming van mensenrechten op het werk bereikt. Uiteraard zal nog in de komende jaren moeten blijken in hoeverre de realisatie van deze fundamentele rechten is voortgeschreden, maar met de totstandbrenging van de declaratie heeft de ILO laten zien de wereldomspannende internationale organisatie te zijn

als het gaat om de bevordering en realisering van fundamentele werknemersrechten. Er is geen andere organisatie op wereldschaal in staat om een vergelijkbare inspanning met een vergelijkbaar 'commitment' van zoveel landen tezamen met de sociale partners te bereiken. Niettemin is er, uiteraard als altijd, ook wel kritiek uit te oefenen op de fundamentele Verklaring en zijn evaluatieprocedure. Zo is het niet uitgesloten dat er doublures ontstaan tussen de evaluatieprocedure van de fundamentele Verklaring en de reeds bestaande toezichtprocedures waarover hierna meer. Voor sommige fundamentele rechten bestaan er nu zelfs drie procedures. Neem bijvoorbeeld het uiterst belangrijke recht van de vrijheid van vakorganisatie. Dit recht is terecht als eerste genoemd in de Verklaring omtrent fundamentele werknemersrechten, én het is neergelegd in de Conventie nr. 87. Deze Conventie heeft een betrekkelijk hoog ratificatiepercentage (aantal ratificaties: 139 in 2002), zodat veel landen moeten voldoen aan de verplichting om te rapporteren over de naleving van Verdrag 87. Deze rapportages worden bestudeerd door de Commissie van Deskundigen, waarvan de conclusies weer worden besproken door de Conferentiecommissie omtrent de toepassing van conventies. Ten slotte is er wat betreft dit onderwerp dan nog een derde mogelijke procedure in die zin, dat landen die Verdrag 87 niet hebben geratificeerd, niettemin toch als 'zorgenkinderen' kunnen worden beschouwd nu het iedere lidstaat en iedere vakorganisatie en iedere lidstaat vrijstaat om een klacht in te dienen over schending van de vakbondsvrijheid, welke klacht zal worden onderzocht door het Freedom of Association Committee van de Raad van Beheer. Landen die Verdrag 87 niet hebben geratificeerd, kunnen op deze wijze toch onder druk worden gezet om de vakbondsvrijheid na te leven. ...Vast staat wel dat de juridische verbindendheid van de fundamentele Verklaring en het daarmee verbonden evaluatiesysteem minder strak is dan de handhavingmechanismen van een geratificeerd ILO-Verdrag. De Verklaring omtrent fundamentele werknemersrechten is immers zelf geen ILO-Verdrag en is aangekondigd als een promotionele plechtige Verklaring, eerder dan als een juridisch bindend instrument. De kracht ervan zal moeten liggen in de publicitaire aandacht die schending van deze Verklaring hopelijk krijgt én in de dialoog die tot stand komt tussen de lidstaat die niet in staat is aan de Verklaring te voldoen met de ILO. Tevens valt natuurlijk te denken aan het leggen van de verbinding tussen het voldoen aan de in de fundamentele Verklaring neergelegde rechten enerzijds en het sluiten van contracten door ondernemingen anderzijds. De toenemende aandacht in de wereld voor ethisch verantwoord ondernemerschap kan er mogelijk toe leiden dat grote wereldomvattende ondernemingen de fundamentele Verklaring van de ILO omtrent werknemersrechten als basis beschouwen om handel te drijven met bedrijven en landen in de wereld.

Naast de ILO-Verklaring omtrent fundamentele principes en rechten op het werk blijft een aantal conventies van de ILO die minimumnormen omtrent arbeid bevatten van groot belang. In het vervolg van dit hoofdstuk wil ik deze verdragen de revue laten passeren om te bezien waar zij meer in detail betrekking op hebben.

Dwangarbeid

Ten aanzien van dwangarbeid heeft de ILO een tweetal conventies vastgesteld, een vóór en een na de Tweede Wereldoorlog. Conventie nr. 29, aangenomen in 1930, stond in de internationale context van het uitbannen van verschillende vormen van slavernij die in het begin van de twintigste eeuw nog steeds bestonden. In 1957 werd Conventie 29 aangevuld met Conventie 105, die voorzag in de afschaffing van dwangarbeid in vrij gespecificeerde situaties met betrekking tot politieke repressie. De Conventies 29 en 105 zijn tot op de dag van vandaag actueel. Ieder jaar opnieuw wordt in de 'Conference Committee on the Applications of Conventions' aandacht aan Conventie 29/105 besteed. Aanleiding daarvoor zijn rapportages over verschillende landen in de wereld waar vormen van dwangarbeid voorkomen of varianten daarvan als 'bonded labour' of 'labour in bondage', een vorm van gedwongen arbeid ten behoeve van afbetaling van aangegane schulden. Ook dwangarbeid in verband met kinderarbeid is een verschijnsel dat aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog lang niet wereldwijd is uitgebannen. De basisverplichting waaraan de ratificerende staten zich hebben verbonden is de afschaffing van het gebruik van dwangarbeid in al zijn vormen. Onder dwangarbeid wordt verstaan elke arbeid of dienst die onder strafbedreiging wordt gevorderd en waarvoor men zich niet vrijwillig heeft aangeboden (artikel 2 Conventie 29). Uiteraard zijn er ook uitzonderingen op het verbod van dwangarbeid geformuleerd. Eveneens in artikel 2 van Conventie 29 valt te lezen dat het begrip dwangarbeid niet inhoudt militaire dienst, normale burgerplicht in noodsituaties als oorlog, overstroming en aardbevingen en, ten slotte, dwangarbeid ten gevolge van een rechterlijke veroordeling. In Conventie 105 is het toepassingsgebied specifiek uitgebreid tot arbeid die wordt opgelegd voor politieke doeleinden, als een middel tot politieke dwang of opvoeding, arbeid als straf wegens het aanhangen of het uiten van politieke ideeën tegen het heersend systeem, arbeid als een methode om arbeidskrachten voor economische ontwikkeling te winnen, arbeid als een middel tot arbeidstucht of als een straf tot deelname aan een staking óf arbeid als een middel tot discriminatie op grond van ras, afkomst, nationaliteit of religie.

Blijkens de rapporten van de 'Committee of Experts' zijn er de laatste jaren met name op het gebied van arbeid welke wordt verricht in gevangenissen nieuwe problemen ontstaan. Dit is onder meer het gevolg van de toename van privatisering van gevangenissen. Zo wordt in het rapport van de Commissie van Experts, opgemaakt voor de 87ste Internationale Arbeidsconferentie in 1999 gevangenisarbeid in het kader van Conventie 29 aan de orde gesteld voor Australië, Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland, om enkele landen te noemen die hier figureren. De Australische Raad van Vakorganisaties (ACTU) heeft bijvoorbeeld aan de Commissie van Experts gemeld dat er drie geprivatiseerde gevangenissen zijn in de Australische staat Victoria, waarin ongeveer de helft van alle gevangenen in die staat zich bevindt en waar alle gevangenen onder de 65 jaar moeten werken onder dreiging van straf. ...Werken in de gevangenis door veroordeelde burgers is alleen in overeenstemming met Conventie 29 als aan twee voorwaarden is voldaan: in de eerste plaats moet het werk uitgevoerd worden onder supervisie en controle van een *publieke* autoriteit, en in de tweede plaats kan een werkende gevangene niet ter beschikking worden gesteld van particuliere individuen, ondernemingen of verenigingen. Op deze voorwaarden zijn geen uitzonderingen mogelijk, aldus de Commissie van Experts (Rapport voor de 87ste sessie ILC, 1999, p. 108 en 109).

Behalve gevangenisarbeid is in verschillende landen ook buiten gevangenismuren dwangarbeid nog niet uitgebannen. Het rapport van 1999 vermeldt bijvoorbeeld ten aanzien van Brazilië dat op het uitgestrekte platteland aldaar op haciënda's misstanden voorkomen die neerkomen op werkdagen van 18 uur inclusief mishandeling, inadequate water- en voedselvoorzieningen, gebrek aan voldoende beschermend instrumentarium en toiletfaciliteiten, alsook het verstrekken van alcohol aan de arbeiders om hen aan te moedigen te werken. Het oorlogsverleden van Japan is nog steeds aan de orde in het verband van Conventie 29 waar het gaat om 'troostmeisjes' (comfort women), waar vrouwen gedu-

rende de Tweede Wereldoorlog werden verplicht om seksuele diensten aan te bieden aan militairen. Verschillende organisaties willen dat de Japanse regering schadevergoeding aan deze vrouwen betaalt en beroepen zich hierbij onder meer op schending van Verdrag 29 van de ILO. Japan heeft dit Verdrag geratificeerd in 1932. ...

Vakverenigingsvrijheid

Het in vrijheid kunnen oprichten van vakorganisaties van werknemers (en werkgevers) behoort tot de kernrechten waarover de ILO waakt. Daar de ILO zelf een tripartite organisatie is waar vakorganisaties en werkgeversorganisaties op grond van de Constitutie deel uitmaken van de Raad van Beheer en andere instituten, is het begrijpelijk dat het belang van vrije organisatie van vakorganisaties en werkgevers binnen de ILO zoveel aandacht krijgt. De vrijheid van vakorganisatie maakt deel uit van de Constitutie van de ILO, is opgenomen in de preambule ervan en tevens in de Verklaring van Philadelphia van 1944. Er is een zestal conventies met betrekking tot de vrijheid van vakorganisatie en de vrijheid van collectief onderhandelen. Als kernverdragen gelden Verdrag 87 uit 1948 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention) en Verdrag 98 uit 1949 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention). Daarnaast valt nog te wijzen op Conventie 158 inzake het 'Right to Organise for Public Employees', op Conventie 154 uit 1981 betreffende de 'Promotion of Collective Bargaining' en Verdrag 135 uit 1971 betreffende de 'Convention concerning Protection and Facilities to be aforded to Workers Representatives in the Undertaking'. Wij concentreren ons hier op de Verdragen 87 en 98. Deze verdragen hebben grote betekenis voor de praktijk van alledag nu er blijkens de rapportages van de Commissie van Experts in vele landen ter wereld vakbondsmensen worden gevangen gezet, worden getreiterd, worden gehinderd in hun werk, en soms worden gemarteld en vermoord. ...

In Verdrag 87 wordt vastgelegd (artikel 2) dat werkgevers en werknemers zonder enig onderscheid het recht hebben om hun eigen organisaties op te richten en zich aan te sluiten bij een organisatie van hun keuze. Artikel 3 van deze Conventie bepaalt dat die vrije organisaties het recht hebben om hun eigen interne regels te stellen, hun vertegenwoordigers te kiezen, hun administratie en activiteiten te organiseren en hun programma's te formuleren. Overheden moeten zich onthouden van iedere inbreuk op de uitoefening van deze rechten. Eén categorie wordt uitgezonderd (artikel 9): nationale wetten en regels kunnen bepalen in welke mate de krijgsmacht en de politie het recht op vrijheid van vakorganisatie toekomt. ...

Dat het stakingsrecht ook is begrepen onder Verdrag 87 kan verbazen, omdat deze term in dat Verdrag niet genoemd wordt. Het feit dat het stakingsrecht niet is geëxpliciteerd in Verdrag 87 (noch in Verdrag 98) berust niet op een vergissing (Schut, 1996, p. 24 e.v.). Stakingsvrijheid werd ten tijde van de totstandkoming van Verdrag 87 beschouwd als een integraal onderdeel van de vakverenigingvrijheid. Algemeen werd aangenomen dat een specifieke afkondiging van het stakingsrecht onnodig was. Bij de werknemersvertegenwoordigers in de Drafting Committee van Verdrag 87 bestond de angst dat een expliciet geformuleerd recht op staking onvermijdelijk zou leiden tot beperking van de omvang van dat recht. Uit de jurisprudentie van het Freedom of Association Committee (zie hierover 3.3) kan worden geconcludeerd dat het stakingsrecht inderdaad stilzwijgend wordt geacht te zijn begrepen in Verdrag 87 .. (Schut, 1996, p. 25, Ben Israel, 1988, p. 65, B. Gernigon, 1999). .. Naast de Freedom of Association Committee heeft ook de Commissie van Experts het standpunt ingenomen dat stakingsvrijheid geacht wordt begrepen te zijn in Verdrag 87. Maar het laatste woord hierover is nog zeker niet gesproken. Werkgeversvertegenwoordigers en sommige regeringsvertegenwoordigers zijn van oordeel dat Conventie 87 juist niet een juridische basis verschaft voor het stakingsrecht. ... De Commissie van Experts erkent op grond van Verdrag 87 het stakingsrecht, zowel in de private als in de publieke sector, en erkent ook dat naast de werkstaking andere vormen van collectieve actie geoorloofd zijn, zoals de stiptheids- en langzaam-aan-actie en de bedrijfsbezetting. Zolang de acties vreedzaam verlopen, zijn ze in beginsel rechtmatig. Het moet gaan om belangengeschillen (zoals ook in art. 6 ESH is bepaald).

... Naast Verdrag 87 is Verdrag 98 van cruciaal belang voor het kunnen functioneren van vakorganisaties. Conventie 98 beschermt werknemers tegen elke vorm van discriminatie wegens lidmaatschap van of activiteit in een vakbond. Met name wordt bescherming geboden tegen regels of praktijken die er op neerkomen dat een werknemer slechts mag werken op voorwaarde dat hij zich niet aansluit bij een vakbond of dat werknemers worden ontslagen of benadeeld wegens vakbondslidmaatschap. Onlangs heeft Nederland, mede onder verwijzing naar Verdrag 98, zijn ontslagwetgeving gewijzigd en daarin een bepaling opgenomen dat vakbondsleden niet mogen worden benadeeld of ontslagen wegens vakbondslidmaatschap (artikel 7:670 BW). Voorts ziet Verdrag 98 er op toe dat werkgevers en hun organisaties niet met geldelijke steun of anderszins proberen invloed uit te oefenen binnen werknemersvakbonden. Verder is van groot belang dat Verdrag 98 positieve medewerking verlangt van overheden om het recht ter zake van organisatie van vakbonden en werkgevers en het recht van collectief onderhandelen tussen werkgevers en werknemers aan te moedigen en te bevorderen. Representatieve vakorganisaties dienen het recht te hebben om te onderhandelen over collectieve arbeidsvoorwaarden ongeacht of zij geregistreerd zijn of niet. Wetgeving die onderhandelingen tegengaat op het gebied van loon, werktijden of werkcondities is in strijd met Conventie 98. De reikwijdte van de collectieve onderhandelingen dient aan de partijen zelf te worden overgelaten. ...

Hoewel de Verdragen 87 en 98 behoren tot de kernverdragen van de ILO, heeft een belangrijke speler in het ILO-spel, de Verenigde Staten van Amerika, beide verdragen niet geratificeerd. Het rapport van de Commissie van Experts over 1999 bevat ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van Verdrag 98 en Verdrag 87 een 'overview' van opmerkingen van landen die de verdragen niet hebben geratificeerd. De Amerikaanse regering geeft hierin aan dat in de Verenigde Staten werknemers en werkgevers het recht hebben om zich te organiseren zonder voorafgaande goedkeuring of inmenging van de regering. De grote Amerikaanse vakorganisatie AFL-CIO (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organisations) heeft niettemin er op gewezen dat het aantal vakbondsleden in Amerika scherp daalt, hetgeen mede te wijten is aan de weigering door veel Amerikaanse werkgevers om hun verplichtingen ten opzichte van vakorganisaties na te komen. AFL-CIO meldt ook de groei van de 'management consultancy industry' die een jaarlijkse omzet heeft van 300 miljoen dollar en die veel ondernemingen adviseren om 'union free' te blijven. Voor wat betreft Verdrag 98 heeft de Amerikaanse regering opgemerkt dat toepassing van de Conventie is gegarandeerd door de Grondwet en door de wetgeving, in het bijzonder door de National Labor Relations Act. Deze Act beschermt werknemers tegen handelingen van vakbondsdiscriminatie en tegen inmenginghandelingen. Ook hier wijst de AFL-CIO er weer op dat het in Amerika de normale praktijk is voor werkgevers om te weigeren te onderhandelen met vakorganisaties over collectieve arbeidsvoorwaarden.
Vakbondsvrijheid en het recht op collectief

onderhandelen blijft met het oog op bovenstaande een zeer levendig onderdeel van de 'core business' van de ILO.

Discriminatie

In tal van ILO-Verdragen wordt discriminatie op grond van ras, geslacht, nationale afkomst, religie of politieke opvattingen verboden. Het kernverdrag is hier Conventie 111 betreffende 'the discrimination in respect of employment and occupation'. Tevens valt te wijzen op Verdrag 100 inzake gelijke beloning van mannen en vrouwen. Maar ook tal van andere verdragen bevatten discriminatieverboden. Te wijzen valt bijvoorbeeld op Verdrag 118 over gelijke behandeling van nationalen en niet-nationalen in de sociale zekerheid, op Verdrag 143 over 'migrant workers' dat ziet op gelijke behandeling, op Verdrag 151 over 'labour relations in the public service' dat gelijke behandeling van ambtenaren voorschrijft ter zake bescherming tegen discriminatie etc. (zie Betten, p. 160-162). Gelijke beloning van mannen en vrouwen is in ILO-verband eerder gestipuleerd dan in Europees verband. ...De Verdragen 100 en 111 mogen zich ieder jaar opnieuw weer 'verheugen' in grote belangstelling van de Commissie van Experts. Veel lidstaten van de ILO hebben, blijkens de rapportages, problemen met het uitbannen van discriminatie bij de arbeid ten aanzien van mannen en vrouwen, alsook het uitbannen van discriminatie bij de arbeid op grond van ras, huidskleur, geslacht, religie, politieke opvatting en nationale en sociale afkomst.

Kinderarbeid

Kinderarbeid is een buitengewoon gevoelig onderwerp binnen de ILO, omdat hier de verhouding tussen ontwikkelingslanden en rijke landen nog meer pregnant aan de orde treedt dan bij andere onderwerpen. De ILO kent sinds 1973 de Conventie (138) betreffende 'minimum age for admission to employment', welke in werking is getreden in juni 1976 (en door Nederland geratificeerd eveneens in 1976). Voorafgaande aan deze Conventie waren er al voor verschillende specifieke terreinen minimumleeftijdconventies tot stand gekomen, bijvoorbeeld de 'minimum age' conventie voor de industrie (1919), voor de zeevaart (1920), de landbouw (1921), welke weer zijn herzien in 1936 en 1937. Conventie 138 verplicht de lidstaten om de minimumleeftijd te bepalen met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt. In artikel 2 lid 3 van Verdrag 138 wordt gestipuleerd dat de minimumleeftijd die de lidstaten aldus in nationale wetgeving moeten neerleggen, niet lager mag zijn dan 15 jaar. Een lidstaat waarvan de economie en onderwijsfaciliteiten onvoldoende ontwikkeld zijn mag de leeftijd op 14 jaar stellen. Voor zwaar werk, zowel in geestelijk als lichamelijk opzicht, wordt een leeftijd van 18 jaar als bevorderlijk gesteld (artikel 3). Omdat Conventie 138 wereldwijd als onvoldoende werd ervaren om de meest uitbuitende vormen van kinderarbeid tegen te gaan, is in 1999 een nieuwe Conventie over kinderarbeid aangenomen. De essentie van deze Conventie over kinderarbeid is een verbod en onmiddellijke uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Immediate Abolition of the Worst Forms of Child Labour Convention). De ergste vormen van kinderarbeid omvatten slavernij, gedwongen arbeid en daaraan verwante begrippen waaronder kinderhandel; het gebruiken en/of aanbieden van kinderen voor prostitutie en pornografie; het gebruiken en/of aanbieden van kinderen voor illegale activiteiten, in het bijzonder voor drugshandel; alle andere arbeid die door aard of omstandigheden waaronder ze wordt uitgevoerd de gezondheid, veiligheden en zeden van kinderen kan bedreigen. Lidstaten verbinden zich met de ratificatie van het nieuwe Verdrag tot het instellen van adequate controlemechanismen voor de naleving van de maatregelen inclusief het vaststellen van sancties. In het Verdrag wordt gewezen op het belang van onderwijs in de strijd tegen kinderarbeid en de nadruk wordt gelegd op

preventieve maatregelen, het belang van het onttrekken van kinderen aan de ergste vormen van kinderarbeid en het rehabiliteren van deze kinderen onder andere door het bieden van toegang tot gratis basisonderwijs. ...

Sociale zekerheid

Het voorkomen van werkloosheid, de bescherming van de werknemer tegen ziekte en ongevallen uit arbeid, voorzieningen voor werkloosheid, ouderdom en ongeval worden, blijkens de Constitutie van de ILO, tot de doelstellingen van de organisatie gerekend. Tot aan de Tweede Wereldoorlog heeft de ILO deze doelstelling waargemaakt door verdragen en aanbevelingen over sociale verzekeringen aan te nemen. Deze verdragen richtten zich met name op specifieke groepen werknemers in de landbouw, voor zeelieden e.d. en betroffen risico's van ziekte, ongeval, werkloosheid en ouderdom. Na de Tweede Wereldoorlog won het besef terrein dat sociale zekerheid niet alleen voor specifieke groepen diende te gelden, maar voor de gehele bevolking. In 1952 kwam dan ook Verdrag 102 tot stand betreffende algemene voorschriften en minimumnormen voor het totale stelsel van sociale zekerheid. Dit Verdrag wordt niet gerekend tot de 'core labour standards' van de ILO, zoals wel geldt voor de hierboven behandelde Verdragen. Verdrag 102 wordt gezien als 'promotional', als aanmoediging aan de lidstaten om hier regelingen te treffen. ...Ondanks een lage ratificatiegraad is het Verdrag toch een modelfunctie gaan vervullen in het wereldwijde normatieve denken over de sociale zekerheid.

Handhaving van minimumnormen

Het stellen van regels is een belangrijke activiteit, zeker als het gaat om het vaststellen van minimumnormen, maar minstens even belangrijk is het mechanisme dat ziet op de implementatie van internationale regels in nationale staten en op de handhaving van de internationale regels. Mooie intenties zijn snel en gemakkelijk uitgesproken en zelfs ook nog wel op papier gezet, de daadwerkelijke realisering ervan stuit maar al te dikwijls op praktische bezwaren of georganiseerde tegenstand. De ILO heeft vanaf het begin van haar bestaan tot heden, we spreken dan over het grootste gedeelte van deze eeuw, ervaringen opgedaan met de implementatie van internationale regels én de handhaving ervan. Dit zijn belangwekkende ervaringen op basis van een even belangwekkend handhavingmechanisme dat ook in andere internationale verdragen en andere internationale organisaties navolging heeft gevonden. Men kan rustig stellen dat de ILO hier een zekere voorbeeldfunctie heeft vervuld. In het hierna volgende zal ik kort uiteenzetten wat nu de handhavingmechanismen van de ILO zijn en wat ze voor gevolgen hebben gehad. Maar aan handhaving van internationale verdragen zit ook een belangrijke nationale kant. De vraag hoe lidstaten van de ILO de conventies en aanbevelingen implementeren, is niet voor ieder land hetzelfde beantwoordbaar. Er bestaan in de verschillende landen die lid zijn van de ILO verschillende systemen voor wat betreft de directe werking van internationale verdragen of juist het ontbreken daarvan. Kunnen individuele werknemers, vakorganisaties, werkgevers of bedrijven direct voor de nationale rechter een beroep doen op ILO-Verdragen? Aan deze vragen zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed.

Handhavingprocedures binnen de ILO

Ratificatie en rapportage

Een uiterst belangrijk deel van het ILO-handhavingmechnisme draait om rapportage door de lidstaten. Een andere belangrijke mogelijkheid tot het houden van toezicht op de handhaving is gelegen in klachtenprocedures waarover meer in het volgende hoofdstuk.
Nadat een ILO-Verdrag door de Internationale Arbeidsconferentie is aangenomen en vast-

gesteld, moet het binnen 12 maanden (in uitzonderlijke gevallen 18 maanden) door de lidstaten worden voorgelegd aan de bevoegde nationale autoriteit(en). Dat zal in de meeste gevallen het wetgevende orgaan van de lidstaat zijn, in Nederland het parlement. Deze activiteit moet er uiteraard toe leiden dat het Verdrag in kwestie wordt bekrachtigd en, vooraf, eventueel aanpassing van bestaande wetgeving plaatsvindt. Het maken van voorbehouden is bij de ratificatie van ILO-Verdragen niet mogelijk. ...[Het is] de bedoeling van ILO-Verdragen dat de regels waaronder arbeid wordt verricht in de lidstaten zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. Het maken van voorbehouden bij aangenomen verdragen door lidstaten zou dit beginsel geweld aandoen. Daar staat tegenover dat in sommige verdragen flexibiliseringclausules voorkomen (Driessen, 1992). Deze clausules, die deel uitmaken van het Verdrag, geven aan lidstaten in een aantal gevallen de mogelijkheid om binnen zekere marges af te wijken van de geformuleerde hoofdregels.

Het bijzondere van de ILO-mechanismen is dat ook bij niet-ratificatie rapportage aan de ILO dient plaats te vinden. Krachtens artikel 19 van de ILO-Constitutie zijn de lidstaten verplicht om op regelmatige tijden te rapporteren aan de Directeur-generaal over de stand van de wetgeving en de heersende gebruiken ten aanzien van de normen van niet-geratificeerde verdragen. Ook moeten de lidstaten aangeven welke moeilijkheden bekrachtiging verhinderen of vertragen. Heeft een lidstaat één keer besloten om niet tot ratificatie over te gaan, dan wordt zij aldus voortdurend herinnerd aan dit standpunt en ook voortdurend gevraagd of dit niet te veranderen valt. De Verklaring omtrent fundamentele werknemersrechten [van 1998] en de daaraan verbonden 'follow-up' verplicht lidstaten die de belangrijke acht 'core labour conventies' niet hebben geratificeerd ook tot rapportage.
Heeft een lidstaat een Verdrag wel geratificeerd, dan dient ze regelmatig te rapporteren over de uitvoering van deze geratificeerde verdragen. De lidstaat dient krachtens artikel 22 van de ILO-Constitutie te rapporteren op het moment dat een Verdrag in werking is getreden en vervolgens iedere *vier jaar*, tenzij blijkt dat de verplichtingen voordat een vierjaarsperiode is verstreken, niet zijn nagekomen. Voor de conventies die als de fundamentele conventies worden beschouwd ... geldt dat een keer per *twee jaar* gerapporteerd moet worden. Aan deze rapportageverplichtingen wordt door veel lidstaten voldaan: plusminus 75 procent van de lidstaten blijkt ieder jaar ten tijde van de Conferentie in juni te hebben gerapporteerd overeenkomstig de daarvoor geldende regels. Dit cijfer is wel hoger geweest. Zo lag het in 1983 op 87 procent (Blanpain, Encyclopeadia, p. 288). Landen die niet of niet tijdig hebben gerapporteerd, worden tijdens de zitting van de vaste Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van verdragen voortdurend herinnerd aan hun nalaten tijdig een rapportage in te dienen en gevraagd hierover uitleg te geven. We treffen hier de psychologische kern van het nalevingmechanisme van de ILO: 'mobilisation of shame'. Het niet voldoen aan rapportageverplichtingen, het niet voldoen aan verzoeken tot informatie, het niet voldoen aan het aanbrengen van wijzigingen in de betreffende praktijk na vastgestelde schendingen van een geratificeerd verdrag: het gehele ILO-systeem is er op gericht om deze feilen van de lidstaten voortdurend naar boven te brengen, zowel aan de lidstaten zelf als in het openbaar om op die manier te trachten de lidstaten tot naleving van de door hen geratificeerde verdragen te brengen. Het aanbieden van technische hulp door het ILO-Bureau maakt een vast onderdeel uit van het handhavingmechanisme.

Commissie van Deskundigen

De rapportages van de lidstaten omtrent de naleving van geratificeerde verdragen worden voorgelegd aan een Commissie van Deskundigen [Committee of Experts] met betrekking tot de toepassing van verdragen en aanbevelingen. De Commissie is opgezet in 1927 en bestaat uit deskundigen die volledig *onafhankelijk* zijn van regeringen. Deze deskundigen worden benoemd op grond van persoonlijke bekwaamheden/deskundigheden en persoonlijk gezag. De Commissie [telt] 19 leden, afkomstig uit lidstaten over de hele wereld. ... De leden van de Commissie van Deskundigen worden benoemd door de Raad van Beheer [Governing Body] van de ILO op voorstel van de Directeur-generaal. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie nog eens benadrukt, nu de lidstaten in deze benoemingsprocedure geen rol spelen. Veel van de leden van de Commissie van Deskundigen zijn hoogleraren in internationaal recht, arbeidsrecht en/of rechters met internationaal (arbeids-)rechtelijke ervaring. De doelstelling van de Commissie is om op basis van de door de staten ingestuurde rapportage en eventueel nader ingewonnen informaties vast te stellen of aan de vereisten waaraan een land door ratificatie van een conventie is gebonden, wordt voldaan, wat ook de economische en sociale condities zijn die in een bepaald land bestaan. Het is dus niet zo dat economische of sociale onderontwikkeling kan gelden als een excuus om een geratificeerd Verdrag niet na te leven. Flexibiliteit - zoals hierboven opgemerkt - is alleen mogelijk als het Verdrag zelf daartoe de mogelijkheden biedt. De uitgangspunten van waaruit de Commissie van Deskundigen werkt, heeft zij zelf aangegeven als deskundige onpartijdigheid en objectiviteit, van waaruit wordt bezien of de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen. De Commissie ... kan ook gebruik maken van observaties en documentatie ingestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties. De resultaten van de studie van de Commissie worden ieder jaar neergelegd in een rapport dat omvangrijk is ... en dat een schat aan materiaal bevat over de problemen die in allerlei lidstaten bestaan ten aanzien van de implementatie van geratificeerde verdragen. De commentaren van de Commissie van Deskundigen bestaan grotendeels uit observaties ten aanzien van discrepanties tussen wet en praktijk enerzijds en het in studie zijnde Verdrag anderzijds. Naast observaties over gedrag van lidstaten wordt door de Commissie van Deskundigen ook wel direct aan regeringen om nadere informatie gevraagd en wordt gevraagd om in het volgende rapport aan de Commissie van Deskundigen specifieke vragen te beantwoorden. ... Het aantal gevallen waarin tot tevredenheid van de Commissie door de lidstaten actie is ondernomen om geconstateerde gebreken bij de handhaving van verdragen te verhelpen is vanaf 1964 tot 1999 opgelopen tot 2203 .... De invalshoek van de Commissie is vooral een juridische: aan de hand van wetten en regelingen die door een lidstaat worden gefourneerd, wordt bekeken in hoeverre deze al dan in overeenstemming zijn met geratificeerde conventies. Ook is er aandacht voor de praktijk. Nu werkgeversorganisaties maar vooral ook vakbonden observaties en documentatie aan de Commissie doen toekomen, wordt hier dikwijls gerefereerd aan een praktijk die afwijkt van de in een bepaald land geldende regel. Het zal duidelijk zijn dat onderzoek naar de praktijk over een bepaald onderwerp aanzienlijk ingewikkelder en tijdrovender is dan een onderzoek naar de 'compliance' van juridische tekst van in een bepaald land met een ILO-convention.

De Conferentiecommissie met betrekking tot toepassing van conventies en aanbevelingen

Het hierboven [illegible] de Commissie van Deskundigen [illegible] bespreking aangeboden aan de [illegible] Internationale Arbeidsconferentie [illegible] bespreking van het rapport van [illegible] sie van Deskundigen vindt plaats [illegible] commissie van de Conferentie, de Conferentiecommissie terzake de naleving van verdra-

gen en aanbevelingen (Conference Committee on the Applications of Conventions and Recommandations). Deze Commissie is tripartite samengesteld uit de gedelegeerden die de Internationale Arbeidsconferentie bezoeken. ...[Zij] pleegt uit dit rapport een lijst van landen op te stellen, die tijdens de Conferentie wordt behandeld, omdat er ten aanzien van deze landen in het rapport van de deskundigen ernstige kritiek wordt geuit op de naleving van verdragen door deze landen. ... Land voor land wordt bekeken welke de observaties zijn die de Commissie van Deskundigen ten aanzien van een bepaalde conventie heeft gedaan, wordt aan de regeringsvertegenwoordiger van het land die op de Conferentie aanwezig is de gelegenheid gegeven hierop te antwoorden en eventuele nadere informatie te verstrekken, en wordt aan de werkgevers- en werknemersgedelegeerden de gelegenheid gegeven te reageren. ...[Daarna wordt] door de voorzitter een conclusie geformuleerd die vrijwel altijd overeenkomt met de opmerkingen die ter zake door de werkgevers- en werknemersgedelegeerden zijn gemaakt. De sociale partners spelen een overheersende rol in de Conferentiecommissie, waar zij immers een oordeel uitspreken over de activiteiten van regeringen die onder kritiek van de Commissie van Deskundigen liggen. Het spreekt vanzelf dat veel landen het niet prettig vinden om te figureren op de lijst van landen die door de Conferentiecommissie wordt behandeld. De behandeling in de Conferentiecommissie is openbaar, soms zijn er televisieploegen aanwezig. ...

De werkwijze van de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van verdragen heeft een ietwat tribunaalachtig karakter. Doorgaans begint de behandeling van een 'zaak' met het geven van gelegenheid aan de regeringsvertegenwoordiger, meestal de minister van Arbeid, om te reageren op de observatie van de Commissie van Deskundigen. Vervolgens neemt de woordvoerder van de vakorganisaties het woord om te reageren op de observaties van de Commissie én om te reageren op het antwoord van de regering. Dikwijls voeren andere leden van de vakbondsdelegatie in de Commissie het woord, met name ook leden van de vakorganisaties van het land dat aan de orde is. Daarna geven de werkgevers hun oordeel, waarna ten slotte het land in kwestie nog een keer mag reageren als het dat wenst. Werknemers- en werkgeversgedelegeerden nemen niet snel genoegen met oppervlakkige antwoorden van regeringsvertegenwoordigers. Men gaat er terecht vanuit dat de Commissie van Deskundigen een betreffende aangelegenheid grondig heeft uitgezocht, alvorens het tot observaties komt die gaan in de richting van het constateren van het niet naleven van een verdrag. Een regering moet dan van goede huize komen om de betreffende gedelegeerden ervan te overtuigen dat er niettemin geen problemen met de naleving van het Verdrag zijn. Blijft een lidstaat in gebreke om te voldoen aan de verlangens van de Conferentiecommissie ter zake het aanpassen van wetgeving of praktijk teneinde een geratificeerd Verdrag na te leven, dan kan het zo'n lidstaat komen te staan op een speciale vermelding in het rapport dat de Conferentiecommissie aan de plenaire Conferentie aanbiedt. In het jargon van de ILO heet het dan dat het betreffende lidstaat wordt vermeld in een 'Special Paragraph' van het rapport van de Conferentiecommissie. Er is geen land ter wereld dat het prettig vindt om in een Special Paragraph te worden vermeld. In iedere zitting van de Conferentiecommissie worden enkele landen in een Special Paragraph opgenomen. ...

... Belangrijk is hierbij op te merken dat het in de 'ILO-filosofie' niet zozeer gaat om het uitdelen van sancties aan lidstaten, maar vooral om in samenspraak met een land dat een geratificeerd Verdrag niet naleeft, tot een oplossing te komen, mogelijk met behulp van de ILO.

Direct Contacts Mission

Het kan voorkomen dat tijdens de behandeling van een mogelijke verdragschending in de Conferentiecommissie niet alle feiten boven tafel blijken te zijn gekomen. Ook kan het zijn dat een bepaalde situatie zodanig gecompliceerd is, dat een nader onderzoek is aangewezen. Sinds 1968 is daarom de Direct Contacts Mission ingevoerd. Deze procedure komt er op neer dat de door de Commissie van Deskundigen, en vervolgens door de Confentiecommissie begonnen dialoog met een regering over de naleving van een Verdrag wordt voortgezet met de regeringsvertegenwoordigers en sociale partners in het land zelf. De Directeur-generaal van de ILO wijst een vertegenwoordiger aan die tezamen met enkele andere mensen van het ILO-bureau een delegatie vormt die afreist naar het land in kwestie. Als officieel vertegenwoordiger van de DG heeft de voorzitter van de Direct Contacts Mission gesprekken met in ieder geval de minister van Arbeid/Sociale Zaken en andere regeringsvertegenwoordigers, met vakbonden en met werkgeversvertegenwoordigers. De Direct Contacts Mission probeert zich een nader beeld te vormen van de problematiek zoals die eerder is geschetst. In een rapport aan de DG dat vervolgens ook door de Raad van Beheer wordt bekeken, wordt verslag gedaan van het bezoek. Deze procedure is inmiddels honderden keren gevolgd en heeft in vele gevallen tot resultaten geleid (Blanpain, nr. 667). ...

Zelf bezocht ik in 1998 als voorzitter van een Direct Contacts Mission Indonesië dat in de Conferentiecommissie van 1998, blijkens het rapport van de Commissie van Deskundigen, problemen had gehad met de naleving van Verdrag 98. Met een commissie bestaande naast de voorzitter uit drie leden bezocht ik verschillende malen de minister van Arbeid, de minister van Justitie en andere regeringsvertegenwoordigers, teneinde uitsluitsel te krijgen over een aantal vragen die met betrekking tot Verdrag 98 en de bescherming van vakbondsleden speelden. Ook bracht de commissie een bezoek aan een gevangenis nabij Jakarta waar een vakbondsleidster, Dita Sari, gevangen werd gehouden wegens vakbondsactiviteiten. Tijdens het bezoek van de commissie werd de aanstaande inwerkingtreding van de nieuwe Manpower Act uitgesteld. Juist deze wet bevatte een aantal regels die op gespannen voet stonden met Verdrag 98.
Ook Nederland heeft wel eens bezoek gehad van een Direct Contacts Mission... onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar arbeidsrecht Windmuller ... (zie hierover Causes Célèbres).

Oordeel

Het hierboven beschreven systeem van handhaving van ILO-normen kan bogen op een jarenlange traditie en op jarenlange ervaring van betrokkenen. ... Lidstaten van de ILO gaan in een aantal gevallen daadwerkelijk over tot het aanpassen van wetgeving of het aanpassen van de praktijk indien door de toezichthoudende organen is vastgesteld dat de wetgeving en/of de praktijk in strijd is met geratificeerde conventies.

Uiteraard is het niet alleen rozengeur en maneschijn. Er zijn ook lidstaten die jaar op jaar worden vermeld in een Special Paragraph zonder de benodigde maatregelen te treffen. Een voorbeeld hiervan is Myanmar dat op het gebied van dwangarbeid en vakbondsvrijheid van zich regelmatig kwaad heeft. Dergelijke negatieve aandacht [illegible] echter onverlet. Dat het [illegible] bevredigend lijkt te werken, blijkt [illegible] een van de vele handhavingsmechanismen van internationale organisaties. De [illegible] viteiten van de Conferentiecommissie [illegible] basis van het respect van de [illegible] onafhankelijke Commissie van Deskundigen, gecombineerd met de af [illegible] de 'mobilisation of shame' en door de [illegible]

aangeboden hulp blijken een succesvol koppel te zijn als het er om gaat de naleving van verdragen te bewerkstelligen. ...[Deze] hulp kan plaatsvinden in de vorm van technische assistentie, van het zenden van multidisciplinaire teams, van het geven van juridische adviezen door het bureau van de ILO en dergelijke.

Bezwaren- en klachtenprocedures

De ILO-Constitutie kent naast de hierboven weergegeven supervisiemethodiek ook nog de mogelijkheid voor het indienen van individuele bezwaarschriften en klachten. Op basis van artikel 24 van de ILO-Constitutie kan iedere organisatie van werknemers of werkgevers een bezwaarschrift indienen tegen een lidstaat die niet op bevredigende wijze uitvoering heeft gegeven aan een Verdrag dat is geratificeerd. Als van de betrokken regering geen verklaring binnen redelijke termijn wordt ontvangen of als de Raad van Beheer de ontvangen verklaring niet bevredigend acht, dan heeft de Raad van Beheer het recht om het bezwaarschrift en de reactie daarop openbaar te maken (artikel 25 ILO-Constitutie). Tot 1994 zijn 46 van zulke klachten ingediend, waarvan de meeste door werknemersorganisaties.

Op basis van artikel 26 t/m 34 van de ILO-Constitutie bestaat er nog een zwaardere klachtenprocedure. Volgens de genoemde artikelen kan ieder lid van de ILO een klacht indienen tegen een ander lid dat niet op bevredigende wijze uitvoering geeft aan een Verdrag dat beide lidstaten hebben bekrachtigd. De klacht kan ook worden ingediend door de Raad van Beheer, zowel ambtshalve als naar aanleiding van een klacht ingediend door een afgevaardigde tijdens de jaarlijkse ILO-Conferentie. Op de Conferentie in 1998 werd bijvoorbeeld door vakbondsafgevaardigden een dergelijke klacht ingediend over Nigeria dat de vakbondsvrijheid niet respecteerde. Indien een dergelijke klacht wordt ingediend, kan de Raad van Beheer een commissie van onderzoek [Commission of Inquiry] instellen. Deze commissie onderzoekt uiteraard de klacht, de feiten die daar betrekking op hebben en maakt een rapport op, gevolgd door aanbevelingen. De regering in kwestie heeft nadat het rapport en de aanbevelingen zijn uitgebracht drie maanden de tijd om te antwoorden of zij de aanbevelingen van de *commissie van onderzoek* wil volgen. Wil zij dat niet, dan kan de commissie de zaak voorleggen aan het Internationale Hof van Justitie in Den Haag. Dat laatste heeft zich tot heden nog niet voorgedaan. Wel hebben zich verschillende klachten op basis van deze klachtenprocedure voorgedaan, het aantal heeft de neiging om te stijgen de laatste jaren. In de loop van de klachtenprocedure zijn de meeste regeringen bereid om, indien blijkt dat inderdaad in strijd met bepaalde conventies wordt gehandeld, activiteiten te ontplooien die leiden tot aanpassing van wetgeving en/of de praktijk.

'Freedom of Association' Commissie

Naast de jaarlijkse supervisiemachinerie en naast de hierboven vermelde mogelijkheden om bezwaarschriften dan wel klachten in te dienen, bestaat er ten slotte nog een vaste commissie die specifiek toeziet op de naleving van de verdragen met betrekking tot de vrijheid van vakorganisatie. Het bijzondere van deze procedure is, dat omtrent de schending van de verdragen betreffende vakbondsvrijheid (Conventies 87 en 98) ook kan worden opgetreden tegen landen die de betreffende verdragen niet of niet beide hebben geratificeerd. Vrijheid van vakorganisatie en het recht op collectief onderhandelen wordt beschouwd als dé hoeksteen onder de ILO en dat is de rechtvaardiging van een speciale procedure als het gaat om vermoedelijke schending van vakbondsvrijheid en organisatievrijheid. Zowel regeringen als werkgevers- of werknemersorganisaties kunnen klachten indienen tegen staten waarvan de

van de handhavingmechanismen. Ik wil aandacht besteden aan een beroemde en beruchte Engelse zaak die bekend staat onder de naam GCHQ (Government Communications Headquarters) en aan de Nederlandse loonpolitiek tegen de achtergrond van de ILO-Verdragen 87 en 98.

De kwestie inzake de vakbondsvrijheid bij de British Government Communications Headquarters (GCHQ) in Cheltenham heeft vele jaren lang gezorgd voor verhitte gemoederen en discussies in de Conferentiecommissie van de ILO en in andere gremia. De GCHQ in Cheltenham is in zekere zin te beschouwen als de Britse versie van onze nationale BVD. Het is een informatie- en communicatiecentrum van de Britse geheime dienst. Het gaat uitdrukkelijk niet om een onderdeel van het leger, maar om een civiele dienst. In januari 1984 besloot de toenmalige premier van Engeland, mevrouw Thatcher, dat vakbondslidmaatschap bij de GCHQ gevaarlijk was voor de nationale veiligheid. Haar regering verbood het personeel bij GCHQ om lid te worden van de gebruikelijke vakorganisaties en verordonneerde dat al het personeel alléén lid mocht worden van een interne vakbond. De regering bood geld aan de werknemers, die de nieuwe arbeidsvoorwaarden accepteerden: 1000 pond voor het opgeven van het recht om zich in vrije vakorganisaties te organiseren. De meeste werknemers accepteerden, maar 70 van hen weigerden en zij werden bedreigd met disciplinaire en andere maatregelen. Een aantal van hen is ook daadwerkelijk ontslagen. De Engelse vakorganisaties bestreden deze politiek van mevrouw Thatcher voor de nationale gerechtshoven, maar verloren de aangespannen rechtszaken. De rechterlijke instanties accepteerden het argument van de regering. Het argument luidde dat de regering de verplichting had om de vakorganisaties te consulteren alvorens de arbeidsvoorwaarden bij GCHQ te kunnen veranderen en dat deze overlegverplichting strijd opleverde met de nationale veiligheid. In de ogen van de regering Thatcher kwamen de vakbonden door het overleg zaken te weten die ze niet behoorden te weten. De vakbonden brachten de zaak naar Genève voor de Committee of Freedom of Association. Deze commissie oordeelde dat de Britse regering handelde in strijd met ILO-Conventie 87 en dit oordeel van de Freedom of Association Commissie werd door de Raad van Beheer van de ILO overgenomen. De regering-Thatcher weigerde niettemin om te voldoen aan de aanbeveling van de Freedom of Association Commissie en de Raad van Beheer om de genomen maatregelen terug te trekken. Dit was het begin van een lange discussie met name in de ILO-Conferentiecommissie over de toepassing van verdragen. In de rapporten van de Commissie van Experts [Expert Committee] zoals die worden opgemaakt ter behandeling in de Conferentiecommissie is vanaf de jaren 1985 t/m 1999, dus in een onafgebroken reeks van 14 jaar, deze zaak aan de orde geweest. De Britse regeringen tot aan die van Tony Blair handhaafden de volgende argumentatie.

1) De GCHQ is deel van de nationale veiligheid en spionagedienst;
2) dat de activiteiten van GCHQ in de civiele dienst worden uitgevoerd en niet onder verantwoordelijkheid van het leger dan wel als onderdeel van het leger is slechts toeval; zou het een legeronderdeel zijn, dan zou er geen enkel probleem met Verdrag 87 zijn omdat dan Verdrag 151 van toepassing zou zijn, dat een militaire onderdelen de vrijheid geeft om beperkingen aan te leggen op de vakbondsvrijheid;
3) uiteindelijk hebben sinds 13 van de betrokken werknemers de verbeterde arbeidsvoorwaarden wel geaccepteerd en zij hebben geruisloos meegedaan aan de reorganisatie gekregen;
4) andere internationale organisaties die zich bulgen over fundamentele mensenrechten hebben in het verleden van de regering geoordeeld en

5) ten slotte wordt er op gewezen dat de werknemers bij GCHQ wel degelijk lid kunnen worden van een vakorganisatie, zij het niet van die waar ze eerder lid van waren.

Deze argumenten van de regering zijn keer op keer door de ILO-supervisie-instanties verworpen (zie Betten, 1993). In 1989 liep de zaak zo hoog op dat in de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de conventies werd voorgesteld om Engeland op te nemen in een Special Paragraph (zie .. hiervoor ..). Dit voorstel werd uiteindelijk verworpen met 56.845 stemmen voor, 60.398 stemmen tegen en 9.555 onthoudingen (Betten, 1993). Ook is in de loop van de jaren voorgesteld om de zaak voor het Internationale Hof van Justitie te brengen, maar ook hier wilde de Britse regering niet aan. Het was één van de eerste acties van de nieuw gekozen regering-Blair in mei 1997 om de rechten van werknemers bij GCHQ om lid te worden van iedere vakorganisatie van eigen keuze te herstellen. In het rapport van de Commissie van Deskundigen van 1999 wordt met tevredenheid vastgesteld dat een nieuwe regering deze intensieve breuk met het verleden heeft willen maken en bovendien wordt vastgesteld dat de eerste van de voormalige employees, die waren ontslagen vanwege hun lidmaatschap van een vakbond, is teruggekeerd op het werk bij GCHQ op 9 september 1997. Het is in de GCHQ-affaire duidelijk de regeringswisseling van 'conservatief' naar 'labour' geweest die ertoe heeft geleid dat de vakbondsrechten van medewerkers bij GCHQ weer worden geëerbiedigd. Het is de ILO in al die jaren niet gelukt om de conservatieve regering van het Verenigd Koninkrijk ervan te overtuigen dat de in 1984 ingezette handelingen ter zake een verbod van lidmaatschap van bepaalde vakorganisaties in strijd was met de door het Verenigd Koninkrijk in het verband van de ILO aangegane verplichtingen. Hierbij heeft zeker ook meegespeeld dat in 1989 de ILO-Conferentie niet zover wilde gaan dat Engeland werd vermeld in de speciale paragraaf waardoor deze 'shame' aan het Verenigd Koninkrijk werd bespaard.

Ook Nederland heeft gedurende een reeks van jaren op gespannen voet geleefd met de ILO. Het ging hier om de Nederlandse loonpolitiek in de jaren zeventig en tachtig, zowel in de marktsector als in de sector van de trendvolgers. In de periode van 1977 tot 1985 is de door de Nederlandse regeringen gevoerde loonpolitiek voortdurend aan de orde geweest in de rapporten van de Commissie van Deskundigen en in de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de verdragen. De Nederlandse loonpolitiek heeft zich na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door een grote mate van consensus tussen werkgevers- en werknemers-organisaties en de overheid, maar aan deze consensus kwam begin jaren zeventig met de invoering van de nieuwe Wet op de loonvorming (WLV) een einde. Was het juist de bedoeling van de WLV dat de overheid meer op afstand zou komen te staan van de sociale partners waar het ging om de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, toch werden in de jaren zeventig voortdurend loonmaatregelen getroffen waardoor werd ingegrepen in de resultaten van CAO-onderhandelingen die de sociale partners hadden bereikt. In 1977 komt Nederland aan de orde bij de Commissie van Deskundigen van de ILO in verband met twee opeenvolgende loonmaatregelen in 1976 getroffen. Volgens de Nederlandse regering was er geen sprake van schending van Verdrag 87, mogelijk wel van Verdrag 98, maar dat was in die tijd door Nederland nog niet geratificeerd (dat Verdrag is in 1993 pas geratificeerd). Indien er al sprake was van strijd met Verdrag 87, dan werd dat gelegitimeerd door de moeilijke economische situatie, door de beperkte duur ervan en door het mislukken van besprekingen over een Centraal Akkoord, aldus de Nederlandse regering. Naar het oordeel van de Commissie van Deskundigen betekende de loonmaatregelen van 1976 zowel een inbreuk op

Conventie 87 als op de toen door Nederland nog niet geratificeerde Conventie 98. Dergelijke inbreuken kunnen, aldus de Commissie van Deskundigen, onder omstandigheden toegestaan zijn in de context van een politiek van economische stabilisatie, ze kunnen echter slechts worden opgelegd als een *exceptionele* maatregel met een noodzakelijke draagwijdte zonder dat een redelijke periode wordt overschreden. Voorts moeten de maatregelen gepaard gaan met adequate garanties voor de bescherming van de levensstandaard van werknemers. De commissie oordeelde dat de in 1976 genomen loonmaatregelen aan deze voorwaarden voldeden en dus 'permissable' waren (Plessen 1996, p. 220). In de daaropvolgende jaren werden echter weer nieuwe loonmaatregelen getroffen en werd daarover geklaagd in Genève door de FNV. Loonmaatregelen werden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderhandelen en gezien de voortdurende opvolging van loonmaatregelen kon geen sprake meer zijn van exceptionele maatregelen. De Commissie van Deskundigen volgde hier de FNV en meende ook dat Nederland over de schreef ging. De in de jaren zich opvolgende disputen tussen de Nederlandse regering en de Commissie van Deskundigen culmineerde uiteindelijk in een Direct Contacts Mission in 1983 onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar arbeidsrecht J.P. Windmuller. Deze schreef een rapport waarin werd geconcludeerd tot het op gespannen voet staan van Verdrag 87 (en het niet geratificeerde Verdrag 98) met loonmaatregelen gebaseerd op de Nederlandse Wet op de loonvorming. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een wijziging van de Wet op de loonvorming (artikel 10) die in overeenstemming is met de door de ILO gestelde eisen.

...

Zou men terugkijkende naar de GCHQ-zaak kunnen zeggen dat de ILO er hier niet in is geslaagd om zelfstandig de regering die verantwoordelijk was voor het bestreden beleid tot andere gedachten te brengen, in de zaak van de Nederlandse loonpolitiek is dat uiteindelijk wel gelukt. Hoewel in Nederland uiteraard sprake is geweest in de periode van 1976 tot 1995 van opeenvolgende regeringen met wisselende coalitiesamenstellingen, uiteindelijk is de regering en het parlement ervan overtuigd geraakt dat de uitleg van de Verdragen 87 en 98 door de Freedom of Association Committee en door de Commissie van Deskundigen en de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van verdragen Nederland niet de ruimte gaf die zij eertijds meende te hebben.

Slot

1. De door de ILO ingezette beweging in de richting van het steeds meer benadrukken van de minimumnormen is een juiste. De totstandbrenging van de Verklaring ter zake van fundamentele minimumrechten van werknemers in 1998 moet in dit verband ook als een uiterst belangrijke mijlpaal worden beschouwd. Veel zal nog veel afhangen van de vraag of het 1998 ook aanvaarde follow-up mechanisme zal blijken te werken. Hierover zijn twijfels mogelijk. Het mechanisme zal moeten worden beoordeeld naast de al oudere bestaande mechanismen van de ILO 'supervisory machinery'.

2. Het handhavingmechanisme van de ILO supervisory machinery heeft sterke en zwakke kanten. De [illegible] van de Engelse GCHQ-zaak en de Nederlandse loonpolitiek geven aan dat in gevallen waarbij de regering zich niet zonder slag of stoot wenst aan te passen, [illegible] vinden. [illegible] nadenge kant, behalve bij [illegible] dient [illegible] te [illegible] interventie [illegible] vere te [illegible]

5) ten slotte wordt er op gewezen dat de werknemers bij GCHQ wel degelijk lid kunnen worden van een vakorganisatie, zij het niet van die waar ze eerder lid van waren.

Deze argumenten van de regering zijn keer op keer door de ILO-supervisie-instanties verworpen (zie Betten, 1993). In 1989 liep de zaak zo hoog op dat in de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de conventies werd voorgesteld om Engeland op te nemen in een Special Paragraph (zie .. hiervoor ..). Dit voorstel werd uiteindelijk verworpen met 56.845 stemmen voor, 60.398 stemmen tegen en 9.555 onthoudingen (Betten, 1993). Ook is in de loop van de jaren voorgesteld om de zaak voor het Internationale Hof van Justitie te brengen, maar ook hier wilde de Britse regering niet aan. Het was één van de eerste acties van de nieuw gekozen regering-Blair in mei 1997 om de rechten van werknemers bij GCHQ om lid te worden van iedere vakorganisatie van eigen keuze te herstellen. In het rapport van de Commissie van Deskundigen van 1999 wordt met tevredenheid vastgesteld dat een nieuwe regering deze intensieve breuk met het verleden heeft willen maken en bovendien wordt vastgesteld dat de eerste van de voormalige employees, die waren ontslagen vanwege hun lidmaatschap van een vakbond, is teruggekeerd op het werk bij GCHQ op 9 september 1997. Het is in de GCHQ-affaire duidelijk de regeringswisseling van 'conservatief' naar 'labour' geweest die ertoe heeft geleid dat de vakbondsrechten van medewerkers bij GCHQ weer worden geëerbiedigd. Het is de ILO in al die jaren niet gelukt om de conservatieve regering van het Verenigd Koninkrijk ervan te overtuigen dat de in 1984 ingezette handelingen ter zake een verbod van lidmaatschap van bepaalde vakorganisaties in strijd was met de door het Verenigd Koninkrijk in het verband van de ILO aangegane verplichtingen. Hierbij heeft zeker ook meegespeeld dat in 1989 de ILO-Conferentie niet zover wilde gaan dat Engeland werd vermeld in de speciale paragraaf waardoor deze 'shame' aan het Verenigd Koninkrijk werd bespaard.

Ook Nederland heeft gedurende een reeks van jaren op gespannen voet geleefd met de ILO. Het ging hier om de Nederlandse loonpolitiek in de jaren zeventig en tachtig, zowel in de marktsector als in de sector van de trendvolgers. In de periode van 1977 tot 1985 is de door de Nederlandse regeringen gevoerde loonpolitiek voortdurend aan de orde geweest in de rapporten van de Commissie van Deskundigen en in de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van de verdragen. De Nederlandse loonpolitiek heeft zich na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door een grote mate van consensus tussen werkgevers- en werknemers-organisaties en de overheid, maar aan deze consensus kwam begin jaren zeventig met de invoering van de nieuwe Wet op de loonvorming (WLV) een einde. Was het juist de bedoeling van de WLV dat de overheid meer op afstand zou komen te staan van de sociale partners waar het ging om de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, toch werden in de jaren zeventig voortdurend loonmaatregelen getroffen waardoor werd ingegrepen in de resultaten van CAO-onderhandelingen die de sociale partners hadden bereikt. In 1977 komt Nederland aan de orde bij de Commissie van Deskundigen van de ILO in verband met twee opeenvolgende loonmaatregelen in 1976 getroffen. Volgens de Nederlandse regering was er geen sprake van schending van Verdrag 87, mogelijk wel van Verdrag 98, maar dat was in die tijd door Nederland nog niet geratificeerd (dat Verdrag is in 1993 pas geratificeerd). Indien er al sprake was van strijd met Verdrag 87, dan werd dat gelegitimeerd door de moeilijke economische situatie, door de beperkte duur ervan en door het mislukken van besprekingen over een Centraal Akkoord, aldus de Nederlandse regering. Naar het oordeel van de Commissie van Deskundigen betekende de loonmaatregelen van 1976 zowel een inbreuk op

Conventie 87 als op de toen door Nederland nog niet geratificeerde Conventie 98. Dergelijke inbreuken kunnen, aldus de Commissie van Deskundigen, onder omstandigheden toegestaan zijn in de context van een politiek van economische stabilisatie, ze kunnen echter slechts worden opgelegd als een *exceptionele* maatregel met een noodzakelijke draagwijdte zonder dat een redelijke periode wordt overschreden. Voorts moeten de maatregelen gepaard gaan met adequate garanties voor de bescherming van de levensstandaard van werknemers. De commissie oordeelde dat de in 1976 genomen loonmaatregelen aan deze voorwaarden voldeden en dus 'permissable' waren (Plessen 1996, p. 220). In de daaropvolgende jaren werden echter weer nieuwe loonmaatregelen getroffen en werd daarover geklaagd in Genève door de FNV. Loonmaatregelen werden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderhandelen en gezien de voortdurende opvolging van loonmaatregelen kon geen sprake meer zijn van exceptionele maatregelen. De Commissie van Deskundigen volgde hier de FNV en meende ook dat Nederland over de schreef ging. De in de jaren zich opvolgende disputen tussen de Nederlandse regering en de Commissie van Deskundigen culmineerde uiteindelijk in een Direct Contacts Mission in 1983 onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar arbeidsrecht J.P. Windmuller. Deze schreef een rapport waarin werd geconcludeerd tot het op gespannen voet staan van Verdrag 87 (en het niet geratificeerde Verdrag 98) met loonmaatregelen gebaseerd op de Nederlandse Wet op de loonvorming. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een wijziging van de Wet op de loonvorming (artikel 10) die in overeenstemming is met de door de ILO gestelde eisen.

...

Zou men terugkijkende naar de GCHQ-zaak kunnen zeggen dat de ILO er hier niet in is geslaagd om zelfstandig de regering die verantwoordelijk was voor het bestreden beleid tot andere gedachten te brengen, in de zaak van de Nederlandse loonpolitiek is dat uiteindelijk wel gelukt. Hoewel in Nederland uiteraard sprake is geweest in de periode van 1976 tot 1995 van opeenvolgende regeringen met wisselende coalitiesamenstellingen, uiteindelijk is de regering en het parlement ervan overtuigd geraakt dat de uitleg van de Verdragen 87 en 98 door de Freedom of Association Committee en door de Commissie van Deskundigen en de Conferentiecommissie die toeziet op de naleving van verdragen Nederland niet de ruimte gaf die zij eertijds meende te hebben.

Slot

1. De door de ILO ingezette beweging in de richting van het steeds meer benadrukken van de minimumnormen is een juiste. De totstandbrenging van de Verklaring ter zake van fundamentele minimumrechten van werknemers in 1998 moet in dit verband ook als een uiterst belangrijke mijlpaal worden beschouwd. Veel zal nog veel afhangen van de vraag of het 1998 ook aanvaarde follow-up mechanisme zal blijken te werken. Hierover zijn twijfels mogelijk. Het mechanisme zal moeten worden beoordeeld naast de al oudere bestaande mechanismen van de ILO 'supervisory machinery'.

2. Het handhavingsmechanisme van de ILO supervisory machinery heeft sterke en zwakke kanten. De illustraties van de Engelse GCHQ-zaak en de Nederlandse loonpolitiek geven aan dat in gevallen waarbij de regering zich niet zonder slag of stoot wenst aan te passen, jarenlange disputen tussen 'Genève' en de betreffende regering kunnen plaatsvinden. Er is sprake van een oplossing nadering komt, zelfs in Engeland, soms pas na [illegible] Aan de andere kant [illegible] dat in deze [illegible] dat in internationale [illegible] een relatieve [illegible] in de nationale politiek.

3. In Nederland dient de regering en het parlement zich er bewuster van te zijn wat de gevolgen zijn van het inzetten van systematische wijzigingen op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheid met het oog op internationaal aangegane verplichtingen. De rommelige wijze waarop door regering en parlement is geacteerd nadat de Centrale Raad van Beroep directe werking van een ILO-Verdrag had aangenomen, illustreert dat men nog niet goed weet hoe hier mee om te gaan. Een systematische bestudering van voorgenomen nieuwe wetgeving ten opzichte van bestaande internationale verdragsverplichtingen kan helpen hier meer helderheid te scheppen. De houding van de Nederlandse regering zou erop gericht moeten zijn om in een open discussie met de internationale organisatie en het Nederlandse parlement te proberen oplossingen te vinden voor mogelijk gerezen moeilijkheden. Nederland stelt in internationale gremia zich dikwijls op als de grote moderator van een internationale rechtsorde, maar weer teruggekeerd in Den Haag blijkt al te dikwijls dat er spanningen ontstaan met de nationale wetgeving en praktijk.

4. Ten slotte nog enkele opmerkingen over de ILO en de Europese Unie. De EU is geen lid van de ILO, alleen de lidstaten van de EU kunnen het lidmaatschap van de ILO verkrijgen. Hoewel tijdens de Internationale Arbeidsconferentie de dan acterende voorzitter van de Europese Unie wel tracht te co¨rdineren, blijkt dat binnen de Europese Unie heel verschillend gedacht wordt over de verdragen en aanbevelingen die binnen de ILO aan de orde zijn. Dit bleek bijvoorbeeld in de ILC van 1999 met betrekking tot de herziening van het Verdrag omtrent moederschapbescherming (nr. 103). De noordse landen (Zweden, Denemarken, Finland) denken daarover zeker niet hetzelfde als de meer zuidelijke landen als Spanje en Portugal, bijvoorbeeld als het gaat over adoptieouders. Ook bij de vaststelling van het Verdrag tegen de ergste vormen van kinderarbeid in 1999 bleek dat binnen de Europese Unie niet altijd volstrekte eensgezindheid bestond. Hier bleken de 'kindsoldaten' een splijtzwam. Eensgezindheid is ook nauwelijks te verwachten, zeker met het oog op een zich uitbreidende Europese Unie. Voor de landen die lid zijn van de Europese Unie is de ILO voor wat betreft de arbeidsrechtelijke regelgeving en de arbeidsverhoudingen in de lidstaten dikwijls belangrijker dan de EU. Zoals bekend, staat het Verdrag van Amsterdam niet toe dat de EU zich bezighoudt met onderwerpen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, de vakbondsvrijheid en stakingsrecht. Zoals evenzeer bekend, is binnen de EU nog steeds geen catalogus van sociale grondrechten vastgesteld. Er is wel een Gemeenschapshandvest van fundamentele rechten van werknemers uit 1989, maar dat is niet een juridisch bindende tekst. In veel opzichten is voor de EU en de lidstaten van de EU voor wat betreft fundamentele arbeidsnormen de ILO juridisch van groter belang dan de EU zelf (Van der Heijden en Sjerps, 1999). Dit geldt zowel voor de normstelling zelf als ook voor de handhaving van de fundamentele arbeidsnormen. Wel moet hier dan weer de kanttekening bij gemaakt worden dat het de lidstaten van de Europese Unie ook vrij staat om fundamentele ILO-verdragen al dan niet te ratificeren. Een blik in de lijst van de ratificatie van de fundamentele ILO-verdragen leert dat veel van de 15 EU Lidstaten deze verdragen wel hebben geratificeerd, maar niet alle landen alle verdragen. Zo heeft Ierland het belangrijke Verdrag 98 niet geratificeerd terwijl het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk bijvoorbeeld niet het Verdrag omtrent de minimumleeftijd waarop mensen in loondienst mogen gaan werken, hebben geratificeerd. Met Betten (1996) kan men zich afvragen waarom sociale partners en regeringen er in het wereldomspannende kader van de ILO wel in geslaagd zijn veelomvattende verplichtingen vast te stellen, terwijl dat in een geografisch veel beperkter bestel als dat van de EU op veel weerstand

stuit. Vermoedelijk ligt de verklaring in de juridische afdwingbaarheid van arbeidsrechtelijke normen enerzijds binnen EU-verband en anderzijds binnen ILO-verband. Binnen EU vastgestelde richtlijnen en verordeningen op het gebied van de arbeid hebben voor de lidstaten van de EU onmiddellijk juridisch bindende kracht. Binnen de ILO vastgestelde normen en regels krijgen pas verbindende kracht in een ILO- lidstaat als deze is overgegaan - uit eigen vrije wil - tot ratificatie van het verdrag. Die laatste keuze bestaat niet binnen EU verband. Aldus kan worden vastgesteld dat de effecten van communautaire vormgeving veel directer en dwingender zijn dan die van ILO-normen (Betten, 1996). Een en ander leidt tot de wat paradoxale situatie dat bij voorgenomen wijzigingen van nationale wetgeving op het gebied van de arbeid en de sociale zekerheid de discussie over de vraag of de voorgenomen wijziging zich verhoudt tot internationale regelgeving de ILO dikwijls een belangrijkere rol speelt dan de EU. Hoe paradoxaal ook, een wereldomvattende arbeidsorganisatie als de ILO past in een aantal opzichten beter in een 21ste eeuwse globalisering van de economie dan een 'regionale' organisatie als de EU.[1]

Bovenstaand artikel is eerder - in een uitgebreidere vorm - verschenen in "Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (no 119). Met toestemming van de auteur mocht een door de redactie verkorte versie van dit artikel in deze ILO special van VN Forum worden geplaatst. Waar passages zijn weggelaten wordt dit aangegeven door ...!

1 Prof.mr.Paul F. van der Heijden is hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam en sinds begin van dit jaar tevens rector magnificus. Deze benoeming was voor hem aanleiding het voorzitterschap van de Nederlandse regeringsdelegatie naar de ILO-conferenties, een functie die hij jaren achtereen vervulde, neer te leggen. In maart nam Paul van der Heijden evenwel een andere functie binnen de ILO op zich, namelijk die van voorzitter van de Freedom of Association Commissie, die specifiek toeziet op de naleving van de verdragen met betrekking tot vrijheid van vakorganisatie.

Literatuurlijst
- K. Arambulo, Strengthening the supervison of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, dissertatie Utrecht, 1999
- H.J. Bartolomei de la Cruz, G. von Potopski & Lee Swepston, The International Labour Organisation-on, the International Standards System and basic human rights, Westview Press, 1996
- L. Betten, International Labour Law, selected issues, Deventer, 1993
- L. Betten, Regering gaat overstag na de ILO missie, SMA 1994, 7/8, p. 489 e.v.
- L. Betten, Internationale arbeidsorganisatie 75 jaar: tijd voor bezinning op de toekomst, SMA 1994, 4, p. 455 e.v.
- L. Betten, Flexibilisering versus internationale verplichtingen: Nederlandse arbeidsvoorwaardenvorming in de Geneefse tang?, in: C.J. Loonstra, H.W.M.A. Staal, W. Zeijlstra (red.), Arbeidsrecht en mensbeeld, 1946-1996, Vereniging voor Arbeidsrecht, 1996
- R. Blanpain (red.), International Encyclopaedia of labour law and industrial relations, Kluwer Deventer
- K. Boonstra, The ILO and The Netherlands, dissertatie Leiden 1996
- B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, ILO principles concerning the right to strike, International Labour Review, 1998/4
- P.F. van der Heijden, C.M. Sjerps, Het Verdrag van Amsterdam en een sociaal Europa, Nederlands Juristenblad, 4 juni 1999, afl. 22, p. 990 e.v.
- International Labour Office, The Impact of International Labour Conventions and Recommendations, Genève, 1976
- B. Israel, International Labour Standards, The Case of Freedom to Strike, Deventer/New York 1988
- A.T.J.M. Jacobs (red.) e.a., Nederlands sociaal zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa, publicatie SCOSZ, Deventer, 1992
- A.T.J.M. Jacobs, De rechtstreekse werking van internationale normen in het sociaal recht, Geschriften Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 10, preadvies, 1985
- E.A. Landy, The effectiveness of international supervision, thirty years of I.L.O. experience, Oceana Publications, Inc., Stevens & Sons, London, Dobbs Ferry, New York, 1966
- V.A. Leary, Lessons from the experience of the International Labour Organisation, in: Philip Alston, ed., The United Nations and human rights, Clarendon Press, Oxford, 1992
- W.G.M. Plessen, Collectief onderhandelen in de zorgsector, dissertatie Tilburg, Deventer, 1996
- A.J.S. de Pooter, Internationale Arbeidsorganisatie 75 jaar, SMA 1994, 9, p. 472 e.v.
- K.T. Samson, The changing pattern of ILO supervision, International Labour Review, 1979/5
- L.A.J. Schut, Internationale normen in het Nederlandse stakingsrecht, dissertatie Leiden, Den Haag, 1996
- SER, Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel, rapport van een tripartite werkgroep, mei 1996
- L. Swepston, Human rights law and freedom of association: development through ILO supervision, International Labour Review, 1998/2
- F. Vlemminkx, Een nieuw profiel van de grondrechten, een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten, Deventer, 1998
- G.J. Vonk, Overijverige rechter of tekortschietende wetgever, oratie Vrije Universiteit Amsterdam, Deventer 1999

ILO Conventie 169 inzake Inheemse en Tribale Volken

Yvonne Donders

Tussen alle Conventies van de ILO inzake arbeid en sociale voorzieningen vindt men één Conventie die op het eerste gezicht een wat vreemde eend in de bijt lijkt: ILO Conventie 169 inzake Inheemse en Tribale Volken in Zelfstandige Landen (hierna Conventie 169). Deze Conventie 169 werd aangenomen in 1989 en was de herziening van Conventie 107 inzake Inheemse en Tribale Bevolkingen van 1957. Binnen het internationale recht is deze conventie echter zeer belangrijk, aangezien het het enige internationale verdrag is, en dus juridisch bindend, op het terrein van de bescherming van de rechten van inheemse volken. Helaas is Conventie 169 slechts door enkele landen, waaronder Nederland, ondertekend en geratificeerd. De invloed van deze Conventie op de bescherming van de rechten van inheemse volken is dan ook beperkt. In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van de bemoeienissen van de ILO met inheemse volken, de achtergrond en inhoud van Conventie 169 en het toezicht op deze Conventie.

ILO Conventie 107

Waarom zou een Arbeidsorganisatie zoals de ILO zich bezighouden met zaken als inheemse volken, zelfbeschikking, culturele rechten en landrechten? Deze zaken lijken nou niet direct binnen het mandaat van de ILO te vallen. De reden hiervoor was de volgende. De ILO is in het leven geroepen na de Eerste Wereldoorlog om sociale rechten en arbeidsrechten te bevorderen. In navolging hiervan hield de ILO zich onder andere bezig met zogenaamde "inheemse arbeiders". Zo bracht de ILO in 1926 bijvoorbeeld een Comité van Experts bijeen inzake Inheemse Arbeid. Na de Tweede Wereldoorlog werden deze activiteiten verbreed van inheemse arbeiders tot inheemse volken in het algemeen. Deze volken bleken namelijk vaak een uitgebuite arbeidsgroep te zijn binnen de nieuwe economieën die na de oorlog werden ontwikkeld. In 1953 deed de ILO een studie naar inheemse volken[1] en begon men met het opstellen van Conventie 107 inzake Inheemse en Tribale Bevolkingen, welke in 1957 werd aangenomen. De achterliggende gedachte van deze Conventie was het aanpakken van de groeiende uitsluiting van inheemse volken die ontstond in het proces van nationale ontwikkeling.

Inheemse volken namen zelf geen deel aan het opstellen van Conventie 107. De Conventie richtte zich dan ook op de ontwikkeling van deze "minder vergevorderde" gemeenschappen middels integratie en assimilatie. De macht van de staat was nog immer absoluut, met name met betrekking tot landrechten, en dit alles in het belang van de nationale economische ontwikkeling. Culturele diversiteit werd in die tijd wel gewaardeerd *tussen* staten, maar niet *binnen* staten. Conventie 107 was dan ook bedoeld voor *leden* van inheemse bevolkingen, niet voor deze groepen als collectief, en de nadruk lag op het waarborgen van hun gelijkheid met de rest van de maatschappij. Landrechten of inheems gewoonterecht werden alleen erkend als zijnde in de overgang naar nationale integratie en assimilatie. Conventie 107 werd slechts door 27 staten geratificeerd.

De oppositionistische benadering in Conventie 107 van het assimilatie van inheemse volken in de nationale gemeenschap, werd in de jaren daarna sterk bekritiseerd door

inheemse volken zelf, NGOs en diverse VN organisaties. Belangrijke inspiratiebron hierbij was een studie die binnen de VN was gestart in 1972 door Speciaal Rapporteur Martinez Cobo over de discriminatie van inheemse volken.[3] Inheemse volken werden niet langer alleen beschouwd als het *onderwerp* van discussie, maar zij moesten zelf actief kunnen deelnemen aan de dialoog over hun rechten binnen internationale organisaties.

In 1985 begon men binnen de ILO met de herziening van Conventie 107 met een bijeenkomst van experts. Deze experts concludeerden dat Conventie 107 niet langer de gangbare opvattingen reflecteerde. Zij benadrukten dat inheemse volken dermate bedreigd werden dat hun culturele identiteit en zelfs hun bestaan in gevaar waren. Zij moesten dan ook het recht krijgen om deze identiteit te behouden. De experts stelden voorts dat hoewel het recht op zelfbeschikking een reden zou kunnen zijn dat veel staten zouden aarzelen met ratificeren, dit recht toch moest worden opgenomen in de nieuwe Conventie om aan de wens van de inheemse volken tegemoet te komen. Inheemse volken zouden zoveel mogelijk controle moeten hebben over hun eigen economische, sociale en culturele ontwikkeling. Daarom moest ook de term "bevolkingen" vervangen worden door de term "volken", welke term meer sociale structuur uitstraalde, alsmede eenheid en cultuur, in plaats van een optelsom van individuen. De term "volken" zou tevens aansluiten bij het recht op zelfbeschikking van volken, dat is vastgelegd in internationale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (beiden artikel 1).

Het moet hier kort gezegd worden dat het recht op zelfbeschikking één van de meest controversiële rechten is binnen de mensenrechten. Dit recht is vastgelegd in diverse verdragen als collectief recht voor volken. Hoewel binnen het internationale recht inmiddels algemeen aanvaard is dat het recht op zelfbeschikking geen recht van afscheiding inhoudt en voornamelijk bedoeld is voor volken onder koloniaal en raciaal bewind, zijn veel staten bang dat inheemse volken of minderheden dit collectieve recht gebruiken om politieke autonomie of toch afscheiding te bewerkstelligen, met alle mogelijke destabiliserende gevolgen van dien. Uit angst hiervoor lijken veel staten niet bereid de interne aspecten van zelfbeschikking, zoals autonomie op sociaal en cultureel niveau te accepteren. Bovendien weigeren zij inheemse volken aan te duiden als "volken", maar wordt gekozen voor andere termen, zoals "bevolkingen" of "gemeenschappen".

Opnieuw speelden inheemse volken zelf nauwelijks een rol bij de herziening van Conventie 107. Terwijl zij wel meer en meer betrokken werden bij het werk inzake inheemse volken binnen de VN, werden zij binnen de ILO grotendeels buitenspel gezet. De ILO, met de tripartite structuur van staten, werkgevers en werknemers, staat in tegenstelling tot de VN slechts zelden NGOs toe om deel te nemen aan de ontwikkeling van nieuwe normen en instrumenten. Daarom hadden inheemse volken, de begunstigden van de Conventie, geen formele rol in de herziening van Conventie 107. Enkele inheemse organisaties mochten vergaderingen bijwonen en korte verklaringen afleggen, maar zij waren niet betrokken bij de onderhandelingen over ontwerpteksten.

ILO Conventie 169

Nadat het ontwerp comité Conventie 169 bij consensus had aangenomen, werd deze Conventie door de voltallige Arbeidsconferentie in 1989 aangenomen met een overweldigende meerderheid. Geen van de vertegenwoordigers van staten stemde tegen, hoewel een aantal zich onthield van stemming.[4] Conventie 169 trad vervolgens op 5 september 1991 in werking, nadat de benodigde twee ratificaties binnen waren en deze kwamen van Noorwegen en Mexico. Op dit moment hebben slechts 14 staten Conventie 169 geratificeerd, namelijk Argentinië, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Denemarken, Equador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nederland, Noorwegen, Paraguay en Peru.

Conventie 169 bestaat uit 10 delen, die bepalingen bevatten over respectievelijk algemeen beleid (I), land (II), werving en arbeidsomstandigheden (III), taal training, handwerk en platteland industrie (IV), sociale zekerheid en gezondheid (V), onderwijs en communicatie (VII), contacten en samenwerking over de grenzen (VII), administratie (VIII), en algemene bepalingen (IX en X).

Conventie 169 verschilt in diverse opzichten van zijn voorganger Conventie 107. Ten eerste heeft Conventie 169 een meer collectief karakter door het gebruik van de term "volken" in plaats van "leden van bevolkingen". Deze collectieve dimensie neemt echter niet de vorm aan van speciale collectieve rechten voor inheemse volken als zodanig, maar de bepalingen zijn geformuleerd als aanbevelingen aan staten ten opzichte van deze volken. Inheemse volken zijn dus niet zozeer de subjecten van deze bepalingen, maar meer de begunstigden. Artikel 1(3) maakt in dit verband duidelijk dat het gebruik van de term "volken" geenszins gevolgen heeft voor rechten die in het internationaal recht geformuleerd zijn voor volken. Hiermee wordt uiteraard gedoeld op artikel 1 IVBPR en IVESCR over het recht op zelfbeschikking. Het ontwerp comité had ook reeds duidelijk gemaakt dat het gebruik van de term "volken" geen gevolgen had voor het recht op zelfbeschikking zoals dat onder het internationale recht geïnterpreteerd werd. Uiteindelijk werd het recht op zelfbeschikking overigens in het geheel niet opgenomen in Conventie 169, aangezien de staten fel gekant waren tegen het incorporeren van dit recht in de Conventie.

Een ander belangrijk verschil tussen beide Conventies is dat Conventie 107 uitging van de uiteindelijke verdwijning van inheemse volken door hun integratie in de maatschappij. Conventie 169 heeft niet een dergelijke assimilatie benadering, maar erkent dat inheemse volken moeten blijven bestaan als afzonderlijke gemeenschappen, met het recht om anders te zijn dan de meerderheid van de bevolking en met het recht op respect voor hun cultuur. Het respect voor en de bescherming van de culturele identiteit van inheemse volken is neergelegd in Conventie 169 middels de bescherming van gewoontes, tradities en waarden van inheemse volken en de vergroting van de rol van inheemse volken bij de besluitvorming over hun aangelegenheden.

Hoewel Conventie 169 werd aangenomen met een ruime meerderheid, hebben toch slechts 14 staten deze geratificeerd. De meeste staten hebben grote bezwaren tegen de collectieve dimensie van Conventie 169 en met het gebruik van de term "volken", wat zij beschouwen als een verkapte erkenning van het recht op zelfbeschikking van inheemse volken. Een ander belangrijk struikelblok zijn de rechten met betrekking tot land. Landrechten zijn opgenomen in artikelen 13 tot en met 19 van Conventie 169. Met name artikel 14 zorgt voor veel onduidelijkheid, wat weer leidt tot niet-ratificatie door diverse staten. In dit artikel staat dat de rechten van eigendom en bezit van de volken van de landen die zij traditioneel bewonen moeten worden erkend. Aan de ene kant bevestigt dit artikel de bestaande rechten van eigendom en bezit, aangezien deze rechten niet moeten worden *toegekend*, maar *erkend*. Aan de andere kant zijn de inhoud en reikwijdte van dit artikel niet duidelijk. Het toezichthoudend orgaan van de ILO, het Comité van Experts inzake de Toepassing van Conventies en Aanbevelingen (CEACR), stelde in 1995 tijdens de behandeling van het rapport van Noorwegen, dat artikel 14 niet noodzakelijk volledige titel over het land inhoudt, als de rechten op bezit en gebruik maar gegarandeerd zijn. In feite liet het Comité de beslissing min of meer aan de staten. Er wordt wel beweerd dat het nooit de bedoeling was dat de Conventie volledige titel over land zou garanderen, aangezien dat zou betekenen dat geen enkel land met een systeem van reservaten of beperkte titel voor bepaalde groepen deze Conventie zou kunnen ratificeren. Dat strookt echter niet met gebeurtenissen tijdens het opstellen van Conventie 169. Tijdens de onderhandelingen stelden Noorwegen en Canada voor om niet het recht van eigendom en bezit van land op te nemen, maar het recht van eigendom, bezit, *of* gebruik van land. Dit voorstel werd echter verworpen, omdat het de tekst zou verzwakken ten opzichte van Conventie 107 die wel het recht op eigendom garandeert. Besloten werd om gebruik van land in de tweede paragraaf op te nemen. Deze kwestie blijft echter onopgelost. Voor inheemse volken is het echter van groot belang dat hun recht op volledige eigendom wordt erkend en niet slechts het recht van bezit en gebruik. Op deze manier blijft het [illegible] van de staat of grootgrondbezitters, die dat op elk moment kunnen [illegible], waardoor onzekerheid over de toekomst blijft bestaan.

Implementatie van en toezicht op Conventie 169

Conventie 169 is een juridisch bindend instrument voor de staten die deze hebben geratificeerd. Binnen het ILO systeem betekent het aannemen van een hernieuwde Conventie, in dit geval Conventie 169, dat de oude, Conventie 107 dus, gesloten is voor verdere ratificatie. Voorts betekent ratificatie van de nieuwe een automatische opzegging van de oude Conventie. Dat betekent dus dat Conventie 107 wel van kracht blijft voor die staten die wel Conventie 107, maar niet Conventie 169 hebben geratificeerd.

Het toezicht op de Conventies en andere instrumenten is binnen de ILO gebaseerd op artikel 22 van de ILO Constitutie en bestaat ten eerste uit een rapportage procedure. Deze procedure verplicht staten om te rapporteren over de Conventies die zij hebben geratificeerd. Deze rapporten moeten ter beoordeling worden ingediend bij het Comité van Experts inzake de Toepassing van Conventies en Aanbevelingen (CEACR). Bij deze beoordeling maakt het CEACR veel gebruik van rapporten van NGOs. Het CEACR geeft haar commentaar in de vorm van *directe verzoeken*, die niet worden gepubliceerd en die minder belangrijke punten betreffen, zoals bijvoorbeeld een verzoek om meer informatie. Daarnaast kan het CEACR *observaties* doen, die worden gepubliceerd in de jaarrapporten en die worden gezonden naar de Arbeidsconferentie alwaar zij kunnen worden besproken.

De eerste rapporten over Conventie 169 werden ingediend in 1993. Helaas vermeldt het jaarrapport niet door welke staten deze rapporten werden ingediend. Sindsdien zijn meerdere rapporten over Conventie 169 ingediend en heeft het CEACR diverse directe verzoeken en observaties overlegd. Deze directe verzoeken en observaties geven niet echt een algemene uitleg van de diverse bepalingen in de Conventie. De meeste observaties gaan over heel specifieke situaties van een bepaalde inheemse bevolking in een bepaald land en met name over landrechten. Het CEACR vraagt voornamelijk om meer informatie, maar het "herinnert" staten er ook aan dat zij positieve verplichtingen hebben om inheemse volken te consulteren om hun effectieve participatie te bevorderen.

Naast de rapportage procedure kent de ILO twee klachtprocedures. Onder artikel 26 van de ILO Constitutie kunnen staten en staatsorganen een klacht indienen tegen een andere staat die de betrokken Conventie heeft geratificeerd. Een Commissie van Onderzoek brengt dan een bezoek aan de betrokken staat om te bepalen of al dan niet een schending heeft plaatsgevonden. Volgens artikel 24 van de ILO Constitutie kunnen organisaties van werkgevers of werknemers kunnen een zogenaamd protest indienen over een beweerde schending. In een dergelijk geval wordt een tripartite Comité ingesteld die besluit over de zaak, meestal gebaseerd op een uitwisseling van correspondentie. De ILO kent geen individueel klachtrecht. Inheemse volken kunnen niet zelfstandig een klacht indienen en zijn dus afhankelijk van een organisatie om hun zaak op te pakken. Er zijn geen statenklachten of protesten ingediend onder Conventie 107, maar wel enkele protesten onder Conventie 169. De eerste protesten werden in 1997 ingediend tegen Mexico en Peru, gevolgd door protesten tegen Bolivia en Mexico in 1998 en tegen Colombia, Denemarken en Equador in 2000. De inhoud van deze protesten en de rapporten van de tripartiete Comités worden helaas niet openbaar gemaakt. In de jaarrapporten van het CEACR is dan ook niet veel te vinden over klachten en protesten.

Alleen in het jaarrapport van 1999 werd een paragraaf gewijd aan Conventie 169. In dit rapport benadrukte het CEACR het belang van Conventie 169 als zijnde het meest uitgebreide instrument van internationaal recht over de juridische en praktische bescherming van de rechten van inheemse volken om hun eigen wetten en gebruiken te beschermen in de nationale maatschappijen waarin zij leven. Het CEACR stelde voorts dat Conventie 169 de minimale garanties vastlegt die staten moeten respecteren en in praktijk brengen. Volgens het CEACR is één van de grondgedachten van Conventie 169 dat een verhouding van respect moet worden gevestigd tussen inheemse volken en de staten waarin zij leven, een concept dat echter niet moet worden verward met autonomie of politieke en territoriale onafhankelijkheid van de staat. Met andere woorden, de nadruk ligt op respect voor de eigenheid en eigen cultuur en gebruiken van de inheemse volken binnen de staat, zonder te leiden tot zelfbestuur of afscheiding.

Conclusie

De groeiende belangstelling voor het behoud van de cultuur van inheemse volken is het resultaat van de veranderde houding ten opzichte van inheemse volken. Deze houding werd aanvankelijk gekenmerkt door assimilatie, maar behelst nu een beleid van bevordering en bescherming van de culturele identiteit van inheemse volken. Deze culturele identiteit wordt vertaald in een aantal verschillende aspecten, zoals religie, taal, onderwijs, cultureel erfgoed, maar vooral land. Helaas blijven de bepalingen uit Conventie 169 nogal algemeen en daarmee vaag. De overweldigende meerderheid bij het aannemen van de Conventie zou een indicatie moeten zijn dat staten in het algemeen erkennen dat inheemse volken en hun culturele identiteit moeten worden bevorderd en beschermd. Helaas is Conventie 169 slechts door 14 staten geratificeerd, wat aangeeft dat staten niet juridisch gebonden willen zijn aan de Conventie. Deze onwil is gedeeltelijk te verklaren door de vaagheid van de bepalingen en de bijbehorende verplichtingen van staten, bijvoorbeeld in relatie tot artikel 14 over landrechten. Ook de collectieve benadering van de Conventie weerhoudt staten van ratificatie. Vanwege het geringe aantal partijstaten worden ook niet veel rapporten en klachten ingediend, waardoor het toezichthoudend mechanisme niet veel kan doen om de bepalingen uit te leggen en de implementatie van de Conventie te bevorderen. De impact van Conventie 169, hoewel nogmaals de enige juridisch bindende over inheemse volken binnen het internationale recht, blijft dan ook zeer beperkt.

Drs. Y.M. Donders is onderzoeker bij de capaciteitsgroep Internationaal en Europees Recht en het Centrum voor de Rechten van de Mens van de Universiteit Maastricht en redacteur van VN Forum. Zij zal in september 2002 een proefschrift verdedigen over het recht op culturele identiteit.

1 ILO, Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries, Geneva, 1953.

2 Deze staten waren: Angola, Argentinië, Bangladesh, België, Bolivia, Brazilië, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Egypte, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, India, Irak, Malawi, Mexico, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Syrië en Tunesië.

3 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.2, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.3 and E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, J. Martinez-Cobo, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

4 Het totaal aantal stemmen was 328 voor, 1 tegen, en 49 onthoudingen. Onder de stemmen voor waren 92 staten, terwijl 20 staten zich onthielden. De enige tegenstem kwam van de vertegenwoordiger van de werkgevers van Nederland!

Samen met de VN gaat veel beter

De VN staat voor mensenrechten, ook voor betere gezondheidszorg, beter onderwijs, bestrijding van armoede, bescherming van het milieu, sociale en economische ontwikkeling, handhaving van vrede, bemiddeling bij conflicten, strijd tegen criminaliteit, etc. De VN doet dat allemaal op wereldniveau. Zonder een goede samenwerking komen wij er niet. Zelfs niet in ons eigen landje.

De Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (NVVN) heeft leden nodig. Wij weten allemaal dat de VN vaak onterecht wordt beschuldigd. Dat kan niet zo doorgaan internationale samenwerking is dringend nodig. De VN heeft internationale steun nodig van mensen die weten waar het om gaat in onze wereld. Laat dat blijken en wordt daarom lid van de NVVN.

Maak uw mening over de toekomst van de wereld duidelijk. Wordt daarom lid van de Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties.

Stuur de bon in, of bel 070 - 374 66 02.

Ja, ik kies, ik word lid van de NVVN

Naam (mevrouw/heer) .....

Straat .....

Postcode ..... Woonplaats .....

Telefoon .....

E-mail .....

Stuur mij een acceptgirokaart voor:

*..... een jaar lidmaatschap inclusief VN Forum € 32,–

*..... een jaar jongerenlidmaatschap (t/m 25 jaar) inclusief VN Forum € 20,–

*..... een jaar institutioneel lidmaatschap inclusief VN Forum € 59,–

Handtekening .....

duidelijk aankruisen svp

Stuur deze bon vandaag nog in naar
Secretariaat NVVN,
Postbus 93539,
2509 AM Den Haag

MACHTSPOSITIE RIJK IN ONDERHANDELINGEN MET AMBTENAREN GESCHETST

Albeda beklemtoont belang gelijkwaardig overleg

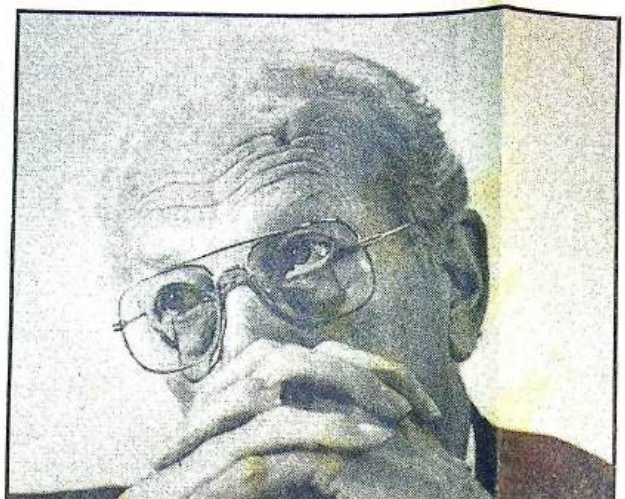
26-5-87

Van onze verslaggeefster
LIDY NICOLASEN

DEN HAAG — Op het moment dat de dienstauto van prof. dr W. Albeda bij de „toren" van het ministerie van Binnenlandse Zaken voorrijdt, komen rijen ambtenaren zijn richting uit. Vrolijk verschuilen ze zich onder een nabijgelegen viaduct. Albeda kijkt v[illegible]st, maar hem wacht de blijde ontvangst niet. De ambtenaren voeren de oefening „ontruiming" uit, op last van de brandweer.

Later, in de auto op weg naar Zeist waar hij een rapport over arbeidstijdverkorting in ontvangst neemt, grapt hij: „Ze keken vrolijk die ambtenaren. Ze zouden toch boos moeten zijn dat ze hun werk moeten onderbreken."

Veel sneller dan verwacht bracht de voorzitter van de advies- en arbitragecommissie, de „commissie-Albeda", maandag advies uit over het geschil tussen de centrales van het overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken. Het geschil betreft de arbeidsvoorwaarden. Het meest opvallende aan dat advies is dat Albeda het kabinet dwingt het bod te herhalen van 795 miljoen voor twee jaar voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Een voorstel dat eerder was ingetrokken en door de minister als „niet gedaan" werd afgedaan. Accepteren de ambtenaren dit voorstel niet, dan kan de minister het intrekken. Maar de ambtenaren zijn dan ook hun 795 miljoen kwijt.



Albeda: „Het klopt dat de bonden in een heel vervelende positie zitten, zolang de regering blijft onderhandelen op een onwrikbaar uitgangspunt dat vastligt in het regeerakkoord."

Foto Hans Kouwenhoven

— Het is een beetje een gemeen advies. U compromitteert beide partijen.

„Mag dat? Ik denk dat het ideale advies inderdaad beide partijen iets te vertellen heeft. Wij hebben gezocht naar wat redelijk was."

— U constateert dat het kabinet heeft gehandeld in strijd met de eigen wetgeving en internationale verdragen.

„De regering heeft het recht te wijzen op de budgettaire ruimte of het gebrek eraan. Maar ze heeft ook de verplichting tot het voeren van overleg. Dat houdt in dat je je niet kunt beperken tot het zeggen van: er is geen ruimte. Of wat je ook hoort: sorry, maar het past niet in het regeerakkoord. Het regeerakkoord is geen argument, de problemen van de overheid zijn dat wel. Maar als de werkgever precies weet wat er uit het overleg moet komen, dat ook van tevoren gecalculeerd heeft en aan die opvatting vasthoudt, is dat in strijd met de wet. De Haagse rechtbank heeft daarover een heel duidelijke uitspraak gedaan. De regering is de laatste die in strijd kan handelen met de wetten."

Het kabinet heeft altijd ontkend dat minister De Koning, als tijdelijk minister van Binnenlandse Zaken, het bod van 795 miljoen voor de jaren 1987 en 1988 deed. Voor Albeda is het echter duideliik.

Albeda: „Er is op z'n minst een onderhandelingsfout gemaakt. In onze ogen eigenlijk meer, namelijk een aanbod. Terugtrekken van zo'n bod kan niet in een onderhandelingsproces."

Later: „We hebben het verslag van het overleg van achteren naar voren gelezen en van voren naar achteren. Er is duidelijk een voorstel gedaan. De minister had het bod op dezelfde vergadering kunnen intrekken als de bonden toen gezegd hadden: sorry, maar hier valt niet over te praten. Dan was hij er los van geweest. Maar dat is niet gebeurd. Erger nog. Aan het eind van die vergadering heeft Van de Scheur (voorzitter van de FNV-ambtenarencentrale ACOP, red.) opgesomd hoe de situatie lag. In die opsomming noemde hij het voorstel van de minister. De minister had toen een prachtige kans gehad te zeggen: het was geen voorstel, alleen maar een cijferopstelling."

Vlak voordat Albeda zijn advies uitbracht, riep hij beide partijen in een hoorzitting bijeen. Niet minister De Koning, die indertijd het bod van 795 miljoen deed, maar de inmiddels van ziekte teruggekeerde Van Dijk trad als minister aan.

Albeda: „Van Dijk heeft langs alle wegen laten zien hoe voorlopig het voorstel was. Tenslotte liet hij doorschemeren dat het ook hem niet ontgaan was dat de minister niets gezegd had na de voorstelling van zaken door Van de Scheur. Ik kreeg de indruk dat Van Dijk zich wel degelijk bewust is van het feit dat een voorstel werd gedaan. Hij sprak heel behartenswaardige woorden over de rol van het regeerakkoord, al spoorde die niet met de onderhandelingen van het laatste jaar. Hij zei: het regeerakkoord is iets waar we als kabinet mee te maken hebben. Maar ik kan niet tegen de bonden zeggen: denk om het regeerakkoord. Hij vroeg de bonden toen: wijs mij een geval aan waarin het regeerakkoord voor mij een argument is geweest. De bonden konden dat niet. Maar als je de uitspraken van De Koning leest waarom die het bod niet kon handhaven, nou dat liegt er echt niet om."

— Van Dijk gaf toe dat De Koning het bod heeft gedaan?

„Ja, hoe moet je dat nou netjes zeggen. Ik denk dat Van Dijk, zover als het in zijn vermogen lag, de positie van zijn waarnemer heeft verdedigd. Maar hij kon er niet onderuit."

— De bonden hadden ook naar de rechter kunnen stappen, suggereert u.

„Wij zijn geen adviesorgaan voor vakbondsstrategie. Ik denk niet dat dat op onze weg ligt. De vraag van de bonden wat ze moeten doen, ben ik geneigd als een retorische vraag te beschouwen."

— Maar als de overheid het advies opvolgt, moeten de bonden wel akkoord gaan, willen ze die 795 miljoen niet kwijt zijn.

„Dat staat er niet. Er ligt een voorstel waarvan de minister in een latere vergadering gezegd heeft: het spijt mij, ik moet dat intrekken, want het mocht niet van het kabinet. Vrij vertaald. Maar de commissie zegt: u kunt er pas vanaf minister, als het echt is verworpen. Dat is een vermaning aan de minister, niet aan de bonden. Die kunnen overleggen, luisteren, een tegenvoorstel doen."

— In de praktijk zal het zo uitpakken.

„Dat risico lopen ze. Maar je kunt niet overleggen als je het ene niet neemt en je dan automatisch het andere op je dak krijgt. Je hebt de verplichting naar elkaar te luisteren en naar elkaar toe te buigen. De commissie spreekt niet over bedragen, maar over overleg. Het zou anders zijn geweest als beide partijen ons gevraagd hadden om advies. Nou moet het bedrag je onverschillig laten en je alleen afvragen: hebben ze naar elkaar geluisterd?

„Het klopt dat de bonden in een heel vervelende positie zitten, zolang de regering blijft onderhandelen op een onwrikbaar uitgangspunt dat vastligt in het regeerakkoord. In het huidige overlegstelsel is de overheid een machtige partij. Vergeet even niet dat in de huidige economische situatie alle werkgevers in een machtige positie zitten. Maar wanneer de overheid gebruik maakt van het feit dat ze behalve werkgever ook nog wetgever is, heeft ze een enorme machtspositie. Het hele streven naar gelijkwaardigheid probeert die twee van elkaar te scheiden. De bonden hebben niet zo erg veel instrumenten als het erop aankomt."

— Het parlement?

„De regering is een interessante onderhandelaar omdat zij het parlement achter zich heeft. Het parlement weet ook wat er gebeurt, het parlement heeft ook bij meerdere gelegenheden uitgesproken dat ze eigenlijk van die ongelijkwaardigheid in het overleg afwil. De bonden hebben geen mooier instrumentarium in wezen. Ze kunnen een beroep doen op het parlement. Ik denk dat het uiterst belangrijk is voor de positie van de bonden dat er een parlement is. Als het parlement de regering zou dekken wanneer zij het advies niet [illegible] opvolgen, zou dat een slag zijn voor het voeren van gelijkwaardig overleg.

„Waar het mij om gaat, en blijken vele uitspraken ook de grote politieke partijen, is dat we ooit komen bij de situatie dat wordt onderhandeld op basis van gelijkwaardigheid. Daarvoor zijn drie elementen noodzakelijk: een geschillenregeling, de mogelijkheid collectieve acties te voeren en een nieuw overlegsysteem. We zitten nu in een onvolmaakte situatie, omdat er nog geen nieuw overlegsysteem is. Maar ik denk dat de geschillenregeling de onderhandelingen op den duur dwingt in de richting van gelijkwaardigheid. Anders heeft die regeling niet veel zin meer."

— Verwacht u dat het kabinet het advies opvolgt?

„Ik wacht blijmoedig af. Het lijkt me niet verstandig er nu al uitspraken over te doen."

— Stapt u op als het advies terzijde wordt gelegd?

„Ik heb net gezegd dat de weg naar gelijkwaardigheid drie elementen heeft. Als wij als geschillencommissie als eerste het bijltje erbij neerleggen, leg je je ook neer bij ongelijkwaardigheid. Ik ben ervan overtuigd dat die gelijkwaardigheid komt. Het zit in de lucht. Maar het moeilijke punt is het budget van de overheid, omdat het parlement het budgetrecht heeft. Het trendsysteem dat we eerst hadden, was heel handig. Je maakte voor eens en altijd een afspraak met regering, parlement en bonden over het te besteden bedrag.

„Onder invloed van de bezuinigingen heeft het kabinet dat systeem laten vallen. Wil je weer naar gelijkwaardigheid toe, dan moet je op een of andere manier de trend laten herleven. Of je moet gaan werken met een systeem als het Zweedse, waarbij onderhandelingen plaatsvinden door een daartoe aangewezen commissie. Maar dan zou de Tweede Kamer zich bij bindende arbitrage moeten neerleggen en dat is een zeer ambitieuze gedachtengang."

de Nationale ombudsman

Demonstreren staat vrij

Veelgestelde vragen van demonstranten

Onderzoeksteam

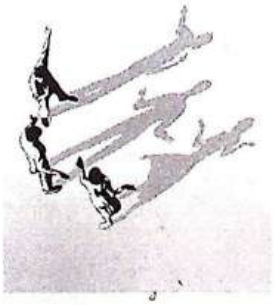
mw. mr. dr. M.C.D. Embregts, projectleider

mw. mr. J. Nieuwenhuys, senior-onderzoeker

Rapportnummer 2007/290

Dossiernummer 2007.07050

13 december 2007



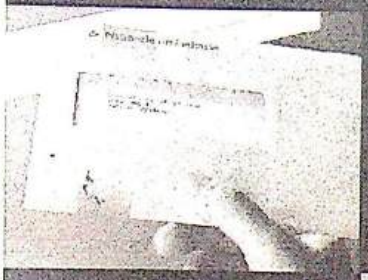
















Het recht om vreedzaam te demonstreren

Demonstratievrijheid

Het recht om te demonstreren is in internationale mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld artikel 11 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM), en in artikel 9 van de Grondwet gewaarborgd. Kern van de zaak is dat het eenieder vrij staat om te demonstreren. De burger kan op die manier deelnemen aan het democratische proces. Beperking van de demonstratievrijheid mag alleen als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving. Deelname aan het democratische proces kan door een eenmansactie of door een grote demonstratie waar honderden of zelfs duizenden mensen op af komen. De democratie vormt daarom het belangrijkste ijkpunt voor de organisatie en begeleiding van demonstraties.

Kenmerkend voor het recht op demonstratie is dat het een laagdrempelig middel is om invulling te geven aan de vrijheid van meningsuiting. De burger is daarvoor niet afhankelijk van bijvoorbeeld toegang tot de media. Hij kan eenvoudigweg en spontaan de straat op gaan om zijn mening kenbaar te maken. Met een demonstratie wordt beoogd de aandacht te trekken van het aanwezige publiek en van bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers. Als ook de media erover berichten, dan wordt zelfs een nog groter publiek bereikt. Vanwege de bijzondere rol van demonstratievrijheid in onze democratie is het van groot belang dat de overheid ervoor zorgt dat het recht op demonstratie tot bloei kan komen. Zoals een rijk geschakeerde pers wezenlijk is voor de democratie, geldt dat niet minder voor een rijke schakering van acties en demonstraties op de plaatsen die ertoe doen.

Faciliteren demonstratievrijheid in Den Haag

Den Haag is als regeringscentrum én als '*the legal capital of the World*'[1] de belangrijkste plaats voor het houden van demonstraties in ons land. Er vinden in Den Haag vrijwel dagelijks demonstraties en manifestaties plaats. De burgemeester van Den Haag, die tevens korpsbeheerder van het regionale politiekorps Haaglanden is, heeft wekelijks en soms zelfs dagelijks directe bemoeienis met de organisatie van het recht op betoging in Den Haag. De burgemeester/korpsbeheerder moet het recht tot betoging optimaal faciliteren. Op locaties met een verhoogd veiligheidsrisico (bijvoorbeeld de Amerikaanse ambassade) is de uitoefening van dat recht meer complex. Vrijheid en veiligheid strijden beide om aandacht, zodat steeds een afweging tussen waakzaamheid én dienstbaarheid moet worden gemaakt.

Professionele organisatie

De gemeente Den Haag heeft een professionele organisatie opgebouwd om de vele demonstraties en manifestaties op een ordelijke wijze te laten verlopen. De kennisgeving van een demonstratie wordt gericht aan het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing van de Politie Haaglanden. Medewerkers van dit bureau nemen vervolgens contact op met

[1] Het was de voormalige VN secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali die in 1993 Den Haag voor het eerst 'the legal capital of the World' noemde.

de organisator van de demonstratie om afspraken te maken over bijvoorbeeld de af te leggen route.

Ergernis

Ondanks de professionele facilitering van het recht op demonstratie in de gemeente Den Haag, ergeren zowel demonstranten als solo-activisten[2] zich soms aan het optreden van de politie. Deze irritatie betreft onder meer de onbekendheid bij de politie met de wettelijke spelregels. Zo vraagt de politie volgens demonstraten regelmatig om een "vergunning", terwijl er geen vergunning nodig is voor een demonstratie of eenmansactie. Ook rond het vragen naar het identiteitsbewijs bestaat veel irritatie. De noodzaak daarvan wordt vaak niet ingezien. De aanmeldtermijn van ten minste vier dagen en het daarop volgende overleg met de politie worden soms ook als onnodig belastend ervaren. Zeker wanneer het om kleinere acties gaat of wanneer naar aanleiding van een actuele gebeurtenis een demonstratie wordt georganiseerd. De rol van de politie bij het overleg voorafgaand aan de demonstratie ervaren demonstranten soms als te dwingend: het is geen wederkerig overleg, maar de politie stelt eenzijdig voorwaarden die ook beperkend kunnen werken. Dat het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing dat in Den Haag demonstraties begeleidt de woorden 'conflict' en 'crisis' in de naam heeft, schept een ongewenst beeld van de betekenis van de demonstratievrijheid.

Onderzoek

Met dit onderzoek is beoogd om meer helderheid te scheppen over de rechten en plichten rond eenmansacties en (veelal kleine) demonstraties. De klachten en signalen van demonstranten zijn samengevat tot negen veelgestelde vragen rond het recht op vreedzame demonstratie. Dit rapport geeft antwoord op die vragen.

Spelregelkaart

De antwoorden op de veelgestelde vragen kunnen ertoe bijdragen dat zowel politie als betogers beter weten welke regels gelden en welke grenzen belangrijk zijn voor hun handelen. In redelijkheid valt te verwachten dat als over en weer meer duidelijkheid bestaat over rechten en plichten, de conflictstof beperkter zal worden. Om die reden heeft de Nationale ombudsman een kaart gemaakt met de spelregels voor demonstraties. Het verdient aanbeveling dat alle leden van het Politiekorps Haaglanden de kaart met spelregels paraat hebben. Ook voor demonstranten en eenmansactivisten zou deze kaart binnen handbereik moeten zijn. De kaart zou tijdens de aanmeldprocedure aan hen kunnen worden uitgereikt en ook op internet kan deze informatie een plaats krijgen.

[2] De eenmansactie valt vanwege de betrokkenheid van slechts één persoon niet onder het demonstratierecht. De eenmansactie valt direct onder de eveneens grondrechtelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting: ieder mag zonder voorafgaande kennisgeving zijn mening uiten.

Kanttekeningen

Hoewel in de gemeente Den Haag serieus werk wordt gemaakt van het faciliteren van de demonstratievrijheid, heeft de Nationale ombudsman reden om een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. De procedure en de termijn voor aanmelding is minder geschikt voor kleine demonstraties en demonstraties naar aanleiding van een actualiteit, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de kern van de vrijheid om te demonstreren.

De politie is voorts waakzaam rondom betogingen, maar die waakzaamheid kan onnodig beperkend werken. Zeker als het gaat om een eenmansactie die in beginsel volle uitingsvrijheid geniet. In zo'n geval kan het vragen naar een 'vergunning' zelfs intimiderend overkomen.

Als de politie in het voortraject van demonstraties aanstuurt op persoonlijk contact dan is dat in beginsel waardevol. Wanneer de politie in dat contact echter erg dwingend is en de aspirant-demonstrant onvoldoende keuzevrijheid laat bij het maken van 'afspraken', wordt uit het oog verloren dat slechts de burgemeester bevoegd is om eenzijdig voorschriften en beperkingen op te leggen. In deze opstelling schemert naar de indruk van de Nationale ombudsman enige repressieve tolerantie door. Dat is ongewenst. Demonstratievrijheid en vrije meningsuiting vragen om tolerantie.

Demonstratie in verband met een actualiteit

Een bijzonder aandachtspunt betreft de demonstratie die op (zeer) korte termijn plaatsvindt vanwege een actuele gebeurtenis. De aanmeldtermijn van vier dagen vormt dan een beperking van de demonstratievrijheid. Een niet-aangemelde demonstratie kan volgens de Nederlandse wet immers worden afgebroken uitsluitend vanwege het niet voldoen aan de wettelijke aanmeldplicht. Deze aanpak mag ook van de Hoge Raad, maar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens besliste recentelijk anders. Als een demonstratie het onmiddellijke antwoord is op een politieke gebeurtenis, waardoor niet tijdig kan worden gemeld, kan het niet-aanmelden geen reden zijn om de demonstratie te beëindigen. De beslissing om zo'n demonstratie te ontbinden vanwege het enkele ontbreken van de wettelijk vereiste voorafgaande aanmelding daarvan – terwijl geen sprake is van ander illegaal gedrag door de deelnemers – levert een disproportionele beperking van de demonstratievrijheid op. Hoewel het uitgangspunt in de gemeente Den Haag is dat alle niet-aangemelde demonstraties in beginsel doorgang kunnen vinden, zijn de politieambtenaren ter plaatse zich daarvan niet altijd bewust. Dit probleem kan ten dele worden ondervangen door voor demonstraties die op korte termijn plaatsvinden een versnelde aanmeldprocedure te ontwikkelen. Uiteraard dienen ook andere gemeenten zich bij dit soort demonstraties uiterst flexibel op te stellen.

Illustratief is de casus van de Nederlandse vrouw die op de dag dat de rechtbank uitspraak zou doen in de zaak van de PKK-leidster Kesbir met een bord 'Kesbir vrij' op het bordes voor het Haagse gerechtsgebouw stond en ter ondersteuning van haar actie ook nog leuzen riep. Haar eenmansactie trok de aandacht van een groep Koerdische mannen die op het bordes voor het gerechtsgebouw stonden te wachten op de uitspraak in de zaak Kesbir. Kennelijk gestimuleerd door deze vrouw met haar bord en leuzen sloten de mannen zich bij haar aan en gingen ook leuzen roepen. De vrouw had dus succes met haar actie omdat zij geestverwanten wist aan te spreken. Haar succes vormde ook het einde van haar actie. Zij werd gearresteerd en vervolgd wegens schending van de wet. Zij had deze demonstratie niet vier dagen van tevoren aangemeld. Zo wordt naar het oordeel van de Nationale ombudsman het recht op vreedzame demonstratie in de kiem gesmoord.

Samenvattend:

- Den Haag heeft het recht op demonstratie op zich prima geregeld en de politie is ook dienstbaar bij het begeleiden van demonstraties
- Er zijn irritaties tussen demonstranten en politie die terug te voeren zijn op onbekendheid met de regels van het spel
- Het verdient aanbeveling om de spelregels rond eenmansacties en demonstraties bij politie en actievoerders steeds helder te krijgen
- De bij dit rapport horende kaart met spelregels voor protestacties en demonstraties vormt een handreiking aan actievoerders en politie
- Voor kleinere demonstraties is de aanmeldprocedure te omslachtig
- Bij demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen is de aanmeldtermijn te lang

de Nationale ombudsman,

dr. A. F. M. Brenninkmeijer



De spelregels

Demonstreren is een grondrecht. Om een demonstratie goed te laten verlopen is het van belang dat zowel politie als demonstranten op de hoogte zijn van de daarbij geldende spelregels. De Nationale ombudsman biedt hiervoor een leidraad in zijn rapport "Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten". De belangrijkste regels staan op de bij dit rapport behorende kaart.

Aanmeldprocedure

- Eenmansprotest aanmelden hoeft niet
- Demonstratie van tevoren aanmelden moet
- Afspraken maken over verloop van demonstratie mag, maar is niet verplicht
- Alleen burgemeester kan beperkingen of voorwaarden opleggen*
- Extra beperkingen gelden rond bijzondere locaties (ambassades, regeringsgebouwen enz.)
- Alleen burgemeester kan demonstratie verbieden*

Tijdens demonstratie

- Vergunning voor demonstreren bestaat niet
- Politie mag vragen naar kennisgevingsformulier
- Alleen burgemeester kan demonstratie laten beëindigen*
- Een demonstratie mag niet worden beëindigd uitsluitend vanwege niet-aanmelden*
- Politie mag vragen naar identiteitsbewijs, mits nodig voor opsporing of beveiliging

* Beperking van demonstratievrijheid kan alleen in belang van volksgezondheid, verkeersveiligheid of openbare orde

Inhoudsopgave

Het onderzoek		**3**
Inleiding		3
Aanleiding van het onderzoek		3
Context		3
Veelgestelde vragen (FAQ's)		4
Aanpak van het onderzoek		4
Doel van het onderzoek		5
FAQ 1	**Is een eenmansprotest een demonstratie?**	**6**
1.1	Ervaringen demonstranten	6
1.2	Juridisch kader	7
1.3	Werkwijze Politie Haaglanden	7
1.4	Antwoord Nationale ombudsman	8
FAQ 2	**Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?**	**10**
2.1	Ervaringen demonstranten	10
2.2	Juridisch kader	12
2.3	Werkwijze Politie Haaglanden	12
2.4	Antwoord Nationale ombudsman	14
FAQ 3	**Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?**	**16**
3.1	Ervaringen demonstranten	16
3.2	Juridisch kader	17
3.3	Werkwijze Politie Haaglanden	18
3.4	Antwoord Nationale ombudsman	20
FAQ 4	**Beperking van de demonstratievrijheid; waar?**	**21**
4.1	Ervaringen demonstranten	21
4.2	Juridisch kader	22
4.3	Werkwijze Politie Haaglanden	22
4.4	Antwoord Nationale ombudsman	25
FAQ 5	**Waarom vraagt de politie naar een vergunning?**	**26**
5.1	Ervaringen demonstranten	26
5.2	Juridisch kader	27
5.3	Werkwijze Politie Haaglanden	27
5.4	Antwoord Nationale ombudsman	28

FAQ 6	**Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?**	**29**
6.1	Ervaringen demonstranten	29
6.2	Juridisch kader	31
6.3	Werkwijze Politie Haaglanden	32
6.4	Antwoord Nationale ombudsman	33
FAQ 7	**Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?**	**34**
7.1	Ervaringen demonstranten	34
7.2	Juridisch kader	35
7.3	Werkwijze Politie Haaglanden	35
7.4	Antwoord Nationale ombudsman	37
FAQ 8	**Mag de politie een demonstratie beëindigen?**	**38**
8.1	Ervaringen demonstranten	38
8.2	Juridisch kader	39
8.3	Werkwijze Politie Haaglanden	39
8.4	Antwoord Nationale ombudsman	40
FAQ 9	**Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?**	**42**
9.1	Evaringen demonstranten	42
9.2	Juridisch kader	42
9.3	Werkwijze Politie Haaglanden	44
9.4	Antwoord Nationale ombudsman	45
Bijlagen		**46**
Bijlage 1	**Relevante regelgeving**	**46**
Bijlage 2	**Modelkennisgevingsformulier**	**50**

Het onderzoek

Inleiding

In een democratische rechtsstaat is de vrijheid om een demonstratie te houden een fundamenteel recht. Het recht tot betoging[3] is om die reden opgenomen in artikel 9 van de Grondwet. Dit grondrecht legt twee verplichtingen op aan de overheid. In de eerste plaats dient de overheid zich te onthouden van het beperken van de uitoefening van het recht tot betoging. Beperking van de demonstratievrijheid is alleen toegestaan wanneer dat in verband met de bescherming van andere erkende waarden en belangen gerechtvaardigd is, en dan niet meer dan strikt noodzakelijk is. In de tweede plaats legt het recht tot betoging ook een positieve verplichting op aan de overheid. De overheid moet zich actief opstellen bij het faciliteren van demonstraties. De overheid dient zodanige maatregelen te treffen dat het recht tot betoging zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend.

Aanleiding van het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft signalen ontvangen dat er onder demonstranten onvrede bestaat met, dan wel onduidelijkheid is over het optreden van het regionale politiekorps Haaglanden (Politie Haaglanden) bij demonstraties. Daarnaast heeft de ombudsman in de periode 2004-2006 in totaal tien rapporten uitgebracht naar aanleiding van klachten van burgers over het optreden van de politie bij demonstraties. Daarvan hadden zes rapporten betrekking op de Politie Haaglanden.[4] Dit was voor de Nationale ombudsman reden om dit onderzoek uit eigen beweging te starten.

Context

Zoals hiervoor is aangegeven dient de overheid zodanige maatregelen te treffen dat het recht tot betoging zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend. Daarbij kan allereerst worden gedacht aan het wettelijk kader. Artikel 9 van de Grondwet is verder uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (Wom).[5] In de APV kunnen op grond van art. 4 Wom regels worden gesteld met betrekking tot het aanmelden van een betoging. In Den Haag is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In artikel 10 APV is de kennisgevingsprocedure geregeld.

Naast de Grondwet vormt ook het internationale recht een toetsingskader, in het bijzonder het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[3] In dit rapport worden demonstratie en betoging als synoniemen gebruikt.

[4] De rapporten naar aanleiding van klachten over het optreden van het korps Haaglanden bij demonstraties zijn 2006/121, 2005/287, 2005/158, 2005/100, 2005/060 en 2004/364.

[5] Artikel 9 Grondwet en de relevante bepalingen uit de Wom en de Haagse APV zijn opgenomen in bijlage 1.

De gemeente Den Haag heeft te maken met veel manifestaties (ongeveer 1200 per jaar); een aantal gevoelige locaties (zoals het Binnenhof en de Amerikaanse ambassade) en een beperkte capaciteit (zowel wat betreft de benodigde ruimte voor een demonstratie als de inzet van politie). Deze combinatie van factoren vraagt om een professionele verwerking van de aanmeldingen. Om die reden is er voor gekozen de voorafgaande kennisgeving van een betoging op vier dagen te stellen. Het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing van de Politie Haaglanden is belast met de verdere afhandeling van de kennisgeving.

Demonstraties zijn er in vele soorten en maten. Van een duo-actie tot een optocht met honderden mensen. Van ludiek straattheater tot demonstraties met evenementachtige trekken. Van vreedzame betogingen tot demonstraties die uitmonden in rellen en plunderingen. Voor al deze demonstraties is er één kennisgevingsprocedure die gevolgd moet worden.

De kennisgevingsprocedure is door de bank genomen een noodzakelijk instrument ter facilitering van demonstraties. Het is echter de vraag of deze procedure voor de kleinschalige initiatieven niet te veel een hindernis vormt. Tegen deze achtergrond is dit rapport opgesteld. Het rapport heeft uitdrukkelijk geen betrekking op politieoptreden tegen verstoringen van de openbare orde.

Veelgestelde vragen (FAQ's)

Op basis van de informatie verkregen van demonstranten, hun belangenbehartigers en deskundigen op het terrein van de demonstratievrijheid is het onderzoek beperkt tot een aantal veelgestelde vragen (frequently asked questions (FAQ's)). Het gaat om de volgende vragen.

1 Is een eenmansprotest een demonstratie?
2 Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?
3 Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?
4 Beperking van de demonstratievrijheid; waar?
5 Waarom vraagt de politie naar een vergunning?
6 Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?
7 Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?
8 Mag de politie een demonstratie beëindigen?
9 Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

Aanpak van het onderzoek

Veelgestelde vragen (FAQ's)

Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van negen terugkerende vragen van demonstranten (frequently asked questions (FAQ's)). Deze vragen vallen grofweg uiteen in twee categorieën. Vragen die betrekking hebben op de Haagse aanmeldprocedure en vragen die betrekking hebben op het optreden van de Politie Haaglanden tijdens een demonstratie.

Onderzoek naar aanmeldprocedure

Het onderzoeksteam heeft een bezoek gebracht aan het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing, operationele zaken van de Politie Haaglanden. Op dit bureau worden de aanmeldingen van demonstraties behandeld. Tijdens dit bezoek is gesproken met twee van de vijf coördinatoren, met hun afdelingshoofd en met een staflid van de korpsdirectie.

Onderzoek naar het optreden van de politie ter plaatse

De demonstranten en hun vertegenwoordigers hebben een aantal demonstraties aangedragen ter onderbouwing van hun vragen die betrekking hadden op het optreden van de Politie Haaglanden tijdens een demonstratie. De Nationale ombudsman heeft tien van deze demonstraties geselecteerd om als casestudie in het onderzoek te betrekken. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman de klachten die in de periode 2006 tot medio 2007 zijn behandeld door de korpsbeheerder opgevraagd. Uit deze klachtdossiers kwamen geen nieuwe onderzoeksvragen naar voren. De tien geselecteerde demonstraties dienden als kapstok voor het verdere onderzoek. Na bestudering van de bijbehorende politie- en klachtdossiers, zijn gesprekken gevoerd met een aantal van de betrokken politieambtenaren.

Antwoord van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft op basis van de onderzoeksresultaten en tegen de achtergrond van wet, regelgeving en rechtspraak telkens een antwoord aan de demonstranten geformuleerd.

Doel van het onderzoek

De Nationale ombudsman wil aan de hand van de veelgestelde vragen van demonstranten nagaan met welke waarborgen een demonstratie (waaronder begrepen de aanmeldprocedure) moet worden omgeven om recht te doen aan de in de Grondwet verankerde demonstratievrijheid. De resultaten van dit onderzoek zijn daarom niet alleen van belang voor de regio Haaglanden; het rapport biedt handvatten voor betrokkenen in heel Nederland: burgemeesters, korpsbeheerders en demonstranten.

FAQ 1 Is een eenmansprotest een demonstratie?

1.1 Ervaringen demonstranten

- Is een eenmansprotest een demonstratie?
- Wanneer is er niet langer sprake van een eenmansprotest?

Inleiding

Demonstraties zijn er in vele soorten en maten. Volgens de geïnterviewde demonstranten moet er een onderscheid worden gemaakt tussen solo-acties en demonstraties. De politie lijkt daarvan echter niet op de hoogte of houdt zich op dit punt bewust van de domme. Daarnaast vragen de demonstranten zich af wanneer niet langer sprake is van een eenmansprotest maar van een demonstratie.

Eenmansprotest

"Ik voer meestal alleen actie, soms ook wel samen met anderen. Als je samen met twee of meer anderen bent, is er volgens de politie sprake van een demonstratie, die aangemeld moet zijn en vindt de politie ook al snel dat sprake is van verstoring van de openbare orde. [...] Als ik alleen 'demonstreer' vraagt de politie altijd naar een vergunning. Ik zeg dan dat er geen sprake is van een demonstratie en dat ze dat best weten. [...] De laatste tijd lijkt de politie wat soepeler te zijn."

Demonstrant en waarnemer

"Voorts is de vraag hoe wordt omgegaan met een solo-demonstratie waarbij een ander slechts meegaat als waarnemer"

Eenmansprotest wordt demonstratie?

Op 1 november 2004 vond in het Paleis van Justitie te Den Haag het kort geding plaats dat de Koerdische Kesbir had aangespannen tegen de Staat om haar uitlevering aan Turkije te verhinderen. De rechtszaak trok veel belangstelling. Ongeveer 100 Koerdische mannen werden verwacht, daarnaast was er nog één Nederlandse activiste ter plaatse. De politie hield de activiste aan omdat er sprake zou zijn van een niet-aangemelde betoging.

"Ik demonstreerde in mijn eentje bij de rechtbank. De Koerdische mensen wilden naar binnen. Ik stond echt apart van de anderen en was ook de enige die een bord had."

1.2 Juridisch kader

Wettelijk kader

In artikel 9 van de Grondwet is het recht op vergadering en betoging vastgelegd. In de Wet openbare manifestaties (Wom) staan nadere regels omtrent de uitoefening van dit recht. Zo is in artikel 4 Wom bepaald dat het aan de gemeenteraad is om te bepalen in welke gevallen voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist (zie ook hierna onder FAQ 5). Uit de wetgeschiedenis van de Wom blijkt dat deze wet ziet op het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en gevoelens in min of meer collectief verband. In de Wom gaat het hoofdzakelijk om collectieve uitingen. Uit de wetsgeschiedenis is tevens af te leiden dat er al van één collectieve meningsuiting sprake kan zijn wanneer daaraan twee personen deelnemen.[6]

Rechtspraak

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de mens te Straatsburg blijkt dat er ruimte moet zijn voor spontaan opkomende demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen.[7]

1.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Eenmansprotest

Voor de geïnterviewde politieambtenaren was helder dat solo-acties niet onder het regime van de Wom vallen en dat zij dus niet behoeven te worden aangemeld.

"Als er één persoon staat met een spandoek, doen we niet zoveel. Eén demonstrant is nog geen demonstratie en hoeft daarom niet aangemeld te worden."

"Het gebeurt zelden of nooit dat iemand melding doet van een voorgenomen eenmansactie. Dergelijke acties vallen in elk geval niet onder de Wom."

Eenmansprotest wordt demonstratie

Wat betreft de vraag of een solo-actie die temidden van anderen plaatsvindt (toch) kan worden gezien als een demonstratie, meldde de betrokken politieambtenaar het volgende:

"De Politie Haaglanden heeft een Bureau Orde en Bewaking (BOB). Mensen van dit bureau zitten onder meer in het paleis van Justitie. Dit bureau had contact opgenomen met Bureau Overbosch, in verband met de zitting inzake Kesbir. BOB meldt altijd de zaken die in de belangstelling staan en waar mogelijk moeilijkheden kunnen komen. Bij deze zaak had BOB gemeld dat er 100 belangstellenden werden verwacht, terwijl er in de zittingzaal

[6] Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3 en 5, p. 8.

[7] EHRM 17 juli 2007 (rectified 25 september 2007), Application 25691/04, (Bukta and others v. Hungary), NJB 2007,1839 (zie FAQ 9).

maar 20 plaatsen voor publiek zijn. Je moet in zo'n geval rekening houden met eventuele emoties (men kan niet allemaal naar binnen of men is het niet eens met de uitspraak) en onrust, zodat er enig toezicht nodig is. Ik ging daarom op de dag van de zitting – 1 november 2004 – naar het Paleis van Justitie om poolshoogte te nemen van de situatie. Omdat ik wist dat er meer belangstellenden zouden zijn dan er in de zaal zouden kunnen ben ik met ongeveer 6 agenten ter plaatse gegaan. [...] Ik zag ongeveer veertig – waarschijnlijk Koerdische – mannen buiten staan. De sfeer was rustig. Zij stonden op het trottoir. Tussen al die mannen stond mevrouw X. Ze viel op als enige blanke en als enige vrouw. Zij had een bord in haar handen waarop dacht ik iets stond als: 'Kesbir vrij'. Ze riep ook leuzen. Een aantal mannen ging ook leuzen roepen. Er ontstond het beeld van een demonstratie. De ervaring met Koerden heeft mij geleerd dat zij zeer emotioneel kunnen worden, waardoor de boel uit de hand kan gaan lopen. Ik heb toen gebeld met de directeur van Politie Haaglanden [...] Er is proces-verbaal opgemaakt op grond van de Wom jo de APV wegens het niet melden van een demonstratie."

1.4 Antwoord Nationale ombudsman

Eenmansprotest

De vraag of een eenmansprotest kan worden aangemerkt als een demonstratie in de zin van de Wom is door de Nationale ombudsman in 2006 ontkennend beantwoord.[8] Daarbij deed hij de aanbeveling aan de korpsbeheerder om politieambtenaren hiervan te doordringen. De korpsbeheerder antwoordde hierop dat er inmiddels al diverse initiatieven waren genomen om het kennisniveau van politieambtenaren Haaglanden over de Wom te vergroten, onder meer via het interne communicatienetwerk.

Het is van belang om de grenzen voor het toepassingsbereik van de Wom zo helder mogelijk te trekken, zodat daarover onder zowel demonstranten als agenten geen misverstanden kunnen ontstaan. De meest heldere grens is daarom dat uitsluitend solo-acties niet moeten worden aangemerkt als demonstraties in de zin van de Wom.

Demonstrant en waarnemer

Dat betekent dat voor een actie van één persoon die bijvoorbeeld met een spandoek op een bepaalde plek staat in principe niet hoeft te worden aangemeld, ook niet als er een kennelijke waarnemer (bijvoorbeeld een fotograaf) bij deze persoon is. Het is enerzijds aan de politie om hierin te onderscheiden en niet té snel aan te nemen dat er geen sprake (meer) is van een solo-actie. Anderzijds moeten demonstranten beseffen dat de politie af moet gaan op hetgeen zij waarneemt. Er moet met andere woorden wel een duidelijk zichtbaar en dus voor de politie kenbaar onderscheid te maken zijn tussen de solo-activist en degene die bij hem is.

[8] Rapport van de Nationale ombudsman 2006/121.

Eenmansprotest wordt demonstratie?

Als iemand bij een eenmansactie steun krijgt van een breder publiek dat zich vreedzaam aansluit bij de manifestatie dan beoordeelt de burgemeester als bevoegd orgaan of het geven van aanwijzingen of het beëindigen van de demonstratie – gelet op bijvoorbeeld het voorkomen van wanordelijkheden – noodzakelijk is. Het is echter niet juist wanneer bij het uitgroeien van een eenmansprotest de demonstratie wordt beëindigd omdat die niet is aangemeld (zie FAQ 9). Doel van de meningsuiting is immers om de omstanders te overtuigen van de juistheid van het uitgedragen standpunt. Als deze meningsuiting kennelijk succes heeft en meer mensen zich aansluiten dan verdient dat uit het oogpunt van de vrijheid van demonstratie bescherming.

Er is sprake van een eenmansprotest zolang u in uw eentje uw mening uit. Sluiten andere mensen zich spontaan bij uw protest aan dan is sprake van een demonstratie.

FAQ 2 Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?

2.1 Ervaringen demonstranten

- Waarom moet ik voor het aanmelden van een kleine demonstratie ook naar het politiebureau? En waarom meer dan één keer?
- Waarom moet ik kleine acties überhaupt aanmelden?
- Waarom kan ik ook bij actuele kwesties pas na vier dagen demonstreren?

Inleiding

Alle demonstranten die aan het onderzoek hebben meegewerkt zijn goed op de hoogte van het feit dat een demonstratie moet worden aangemeld. Onder demonstranten is er aan de ene kant begrip voor de noodzaak van een aanmeldprocedure, zeker als het om grote demonstraties gaat. Aan de andere kant wekt de aanmeldprocedure, zeker als het gaat om kleine demonstraties of demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen, veel kleine ergernissen op. Zo wordt de noodzaak van de voorafgaande kennisgeving niet onderschreven bij kleine statische acties (waarbij de demonstranten op één plek staan) en wordt bij actuele kwesties de aanmeldtermijn van vier keer vierentwintig uur als een onnodige belemmering ervaren. Doordat de politie in de ogen van de demonstranten niet flexibel met de kleine en/of actuele demonstraties omgaat, neemt de aanmeldbereidheid onder hen af. Ter illustratie een kleine bloemlezing uit de verklaringen van de demonstranten.

Noodzaak aanmelden

"Ik vind het begrijpelijk dat de politie bepaalde regels hanteert, zeker in een drukke demonstratiestad als Den Haag, maar er is meer bereidwilligheid vanuit de demonstranten als zij merken dat de politie hen met respect behandelt. Als het aanmelden van een demonstratie tot veel gezeur leidt, dan nodigt dat niet uit om het aan te melden. Als je weet dat je bij aanmelding van een demonstratie een goed gesprek krijgt en samen kunt overleggen, dan meld je het eerder aan."

"Echte spontane acties komen natuurlijk ook voor. Dan is het laatste waar je aan denkt om een dergelijke demonstratie te melden. Waarom zou je dat ook doen, je doet niets fout, je stoort het verkeer niet, er is geen reden om te denken dat de politie dat zou moeten weten. Tenzij je bijvoorbeeld met een grote groep komt, dan is het volstrekt logisch. Maar als er geen hinder is voor de openbare orde, dan zie ik niet in waarom je dat moet melden. En als je het dan zou melden, dan krijg je te horen dat je dit vier dagen van tevoren had moeten melden en mag het niet doorgaan."

"Bovendien is er bij statische demonstraties van een kleine groep mensen weinig vrees voor verkeershinder, ordeverstoring of gezondheidsrisico's; de officiële redenen om een demonstratie te beperken of zelfs te verbieden."

Kleine ergernissen

"De aanvraag kan per fax worden ingediend. Daarna wordt er gebeld om een afspraak te maken om langs te komen. Dat contact verliep op zichzelf goed, al vind ik het wel raar dat ik een aantal – ik meen drie – keren moest langskomen. Je moet ook langskomen om je handtekening te zetten onder het kennisgevingsformulier. Dat zou toch eenvoudiger moeten kunnen."

"De kennisgeving van een demonstratie dient vier dagen van te voren te geschieden (was eerst vier werkdagen). Daardoor wordt in de praktijk toch met een verkapt vergunningenstelsel gewerkt. Bij actuele kwesties vormt deze vier dagen termijn een extra drempel. Voorts dient de kennisgeving in persoon te geschieden, hetgeen ook een drempel vormt. De hele kennisgevingsprocedure is erg bureaucratisch, in het algemeen moet je op het hoofdbureau komen voor een gesprek [met de] politie over de demonstratie en ter ondertekening van het kennisgevingformulier. Zelfs voor kleine demonstraties geldt een meldplicht."

Actuele kwesties

"De vier-dagen-termijn is ook een belemmering als het gaat om actuele kwesties, dan wil je de volgende dag nog bij de ambassade op de stoep staan."

"Ik zou wel wat meer flexibiliteit willen, zodat je op actuele zaken kunt inspelen. Toen de Irak-oorlog dreigde, [heeft het Haags Vredes Platform] van tevoren wel afspraken met de politie kunnen maken zodat we actie konden ondernemen op het moment dat de oorlog daadwerkelijk uitbrak. Bij een flexibele opstelling heeft ook de politie baat, want anders waren spontaan en ongeorganiseerd mensen naar de Amerikaanse ambassade gegaan. […] Je kunt echter niet alle politieke acties of misstanden in de wereld van tevoren zien aankomen en het zou ook mogelijk moeten zijn dat er niet aangekondigde demonstraties plaatsvinden als zich plotseling iets voordoet […]. Een demonstratie die geen overlast voor verkeer of veiligheid oplevert zou geen probleem mogen zijn."

Aanmeldbereidheid

"De meldingsbereidheid neemt af naarmate het gaat om meer actuele kwesties (dan gaat het ook vaak om kleine demonstraties). Soms wordt er wel coulant omgegaan met de vier-dagen-termijn, maar dat is afhankelijk van de bereidheid daartoe van de desbetreffende politieambtenaar."

2.2 Juridisch kader

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)

Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Wet openbare manifestaties.

In artikel 4 Wom is bepaald dat de gemeenteraad in de APV regels kan stellen met betrekking tot demonstraties waarvoor een voorafgaande kennisgeving vereist is. De APV dient verder in regels te voorzien waaruit blijkt in welke gevallen een schriftelijke kennisgeving is vereist en op welke wijze en op welk tijdstip de kennisgeving moet zijn gedaan. In de Wom is voorts bepaald dat het niet tijdig doen van de vereiste kennisgeving een grond is voor het verbieden van de demonstratie (art. 5, tweede lid, Wom). Het niet aanmelden is een grond voor het beëindigen van de demonstratie (art. 7, letter a, Wom; zie daarover ook FAQ 9).

Nadere uitwerking art. 4 WOM

De regels met betrekking tot demonstraties zijn voor Den Haag neergelegd in art. 10 van de APV. In Den Haag is een voorafgaande kennisgeving van demonstraties in alle gevallen voorgeschreven. Het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing dient vier keer vierentwintig uur van tevoren in kennis te worden gesteld van de voorgenomen demonstratie. Daarbij dienen zeven vragen te worden beantwoord, waaronder tijd, plaats en het verwachte aantal deelnemers.[9] Op de kennisgeving vermeldt de politie de datum en het tijdstip van inlevering en degene die de kennisgeving heeft gedaan ontvangt daarvan een kopie.

2.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Aanmeldprocedure

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

"Deelnemers aan een demonstratie moeten daarvan tenminste 4 × 24 uur voor de demonstratie schriftelijk kennis geven. Dat gebeurt vaak per fax. De kennisgeving is vormvrij; de verlangde informatie staat in de APV. Als de informatie onvoldoende is vragen de coördinatoren nadere informatie. Iedere kennisgeving wordt voorgelegd aan de (loco)-

[9] Zie Bijlage 2 voor een kennisgevingsformulier.

burgemeester zelf. Elke maandag is de operationele driehoek. De kennisgevingen van kleine demonstraties worden dan lijstmatig aan de burgemeester voorgelegd. Bij grotere acties wordt apart gekeken of er praktische bezwaren zijn (bijvoorbeeld: de weg waar men langs wil is ten tijde van de demonstratie opgebroken). Als er een demonstratie naar aanleiding van een actualiteit is dan kan door de burgemeester van de 4 × 24-uurstermijn worden afgeweken. Mocht de demonstratie plaatsvinden voordat de maandag-driehoek bijeenkomt, dan wordt er van politiezijde altijd contact opgenomen met de (loco)burgemeester. De beslissingen over demonstraties liggen nadrukkelijk bij hem persoonlijk.

Na het overleg met de burgemeester (meestal dus in de maandag-driehoek) wordt contact gezocht met de vertegenwoordiger van de demonstranten. Zij worden in principe altijd uitgenodigd om op het politiebureau te komen voor een gesprek. Voor deelnemers heeft een demonstratie meestal emotionele impact. De coördinatoren willen graag meer over de politiek/maatschappelijke beweegredenen te weten komen. De politie haalt veel informatie uit kranten en van internet, maar het is toch belangrijk dat mensen in een gesprek met de coördinatoren hun zegje kunnen doen. Pas dan kan duidelijk worden wat de demonstratie voor hen betekent. Ook mensen die al sinds jaar en dag demonstreren (bijvoorbeeld van Falun Gong) worden altijd uitgenodigd. Er kan immers sprake zijn van recente gebeurtenissen (bijvoorbeeld executies in China) die van belang kunnen zijn om de impact van de komende demonstraties in te schatten. Wel kan men kennisgevingen doen voor demonstraties gedurende een bepaalde periode. Bij de gesprekken worden vaak (voor zover nodig) eveneens de operationele commandanten van het desbetreffende wijkteam uitgenodigd. Dan kent men elkaars gezicht, wat voor zowel de demonstranten als de politie makkelijk is tijdens de demonstratie.

Als mensen erg ver weg wonen kan veel telefonisch worden afgehandeld. Toch wordt dan geprobeerd om in elk geval één gesprek op het politiebureau te hebben, desnoods enige uren voor de demonstratie. De politie wil eventueel ook wel afspraken in de avonduren maken.

De meeste mensen willen graag voor een gesprek komen, zelfs als er al vele keren demonstraties zijn georganiseerd (bijvoorbeeld FNV-bondgenoten). In de gesprekken proberen de coördinatoren zicht te krijgen op wat men precies wil en ook de (praktische) (on)mogelijkheden aan te geven. Soms blijkt men verkeerde informatie te hebben; men denkt dat een bepaalde organisatie op een bepaald adres zit, terwijl de politie weet dat dat onjuist is. Ook wordt gewezen op praktische zaken als waar bussen kunnen worden geparkeerd en of een bepaalde route wel handig is. Als bijvoorbeeld gehandicapten in rolstoelen meedoen, kan de politie aangeven dat er op de gewenste routes obstakels zijn. De politie probeert de organisaties te faciliteren om hun zegje te doen. De politie is zich er zeer van bewust dat de vrijheid van meningsuiting een grondrecht is."

"Als mensen echt niet op gesprek willen komen, wordt geprobeerd telefonisch nog wat nadere informatie te krijgen. Als je niet precies weet wat je moet verwachten, is dat

wel lastig, zeker als het om een demonstratie op korte termijn gaat. Maar het niet op gesprek willen komen is geen reden om de demonstratie niet toe te staan of om het definitieve kennisgevingsformulier niet terug te sturen."

Belang voorafgaande kennisgeving

"De voorafgaande kennisgeving stelt de burgemeester in staat om de eventueel noodzakelijke voorbereidingen te treffen en in voldoende begeleiding te voorzien. Het voorkomt dat organisatoren van verschillende – mogelijk conflicterende – demonstraties op hetzelfde tijdstip dezelfde plek claimen om te demonstreren. Daarnaast kan de samenloop met in de stad plaatsvindende evenementen worden afgestemd. De burgemeester beziet gedurende de eerder genoemde termijn van vier dagen of uit het oogpunt van openbare orde, verkeer of gezondheid noodzakelijk is om beperkende voorwaarden te stellen of – in het uiterste geval – de demonstratie te verbieden." [9]

De burgemeester van Den Haag benadrukte dat actuele ontwikkelingen – in bijvoorbeeld de lokale of internationale politiek – voor hem altijd aanleiding zijn om soepel om te gaan met de kennisgevingstermijn. In dit kader wees hij er op dat bovendien het louter ontbreken van een kennisgeving of een te late kennisgeving voor hem in beginsel geen reden is om een demonstratie zonder meer te verbieden of te beëindigen (zie FAQ 9).

2.4 Antwoord Nationale ombudsman

De gemeente Den Haag heeft er voor gekozen om voor alle demonstraties een aanmeldplicht neer te leggen in de APV. Er wordt in de aanmeldprocedure verder geen onderscheid gemaakt tussen het aanmelden van kleine demonstraties en het aanmelden van demonstraties van enige omvang. De Nationale ombudsman constateert dat er onder demonstranten behoefte bestaat aan een aanmeldprocedure die rekening houdt met verschillen tussen demonstraties. De Nationale ombudsman ziet niet in waarom de aanmeldprocedure bij bijvoorbeeld statische acties waaraan maar een handvol demonstranten deelneemt en de hulpmiddelen (bijv. spandoeken) van bescheiden omvang zijn, grotendeels hetzelfde is als bij meer omvangrijke demonstraties. Het argument dat het moeilijk is te onderscheiden tussen kleine en grote demonstraties overtuigt hem niet. Op basis van de informatie uit het kennisgevingsformulier zou immers een inschatting gemaakt kunnen worden of het stellen van (andere dan standaard)voorwaarden aangewezen is. Ook voor de inrichting van de aanmeldprocedure zou het kader van art. 11 EVRM, art. 9 Grondwet (en artikel 2 Wom) richtinggevend moeten zijn. Een uitgebreide aanmeldprocedure is alleen aangewezen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

[9] Handelingen II, 2006/07, nr. 459.

Bij demonstraties naar aanleiding van actuele kwesties geldt dezelfde aanmeldprocedure – meer in het bijzonder dezelfde aanmeldtermijn van vier keer vierentwintig uur – als

bij lang van tevoren geplande demonstraties. Om het recht op betoging niet nodeloos te beknotten zou een versnelde aanmeldprocedure mogelijk moeten zijn, zodat demonstranten snel op actuele kwesties kunnen inspringen. In de praktijk wordt in sommige gevallen de kennisgeving sneller afgehandeld zodat de demonstratie niettemin op het gewenste moment kan plaatsvinden. Het heeft de voorkeur van de Nationale ombudsman dat deze mogelijkheid expliciet wordt vastgelegd zodat daarover voor demonstranten geen onduidelijkheid kan bestaan. Bovendien zou anders de indruk kunnen worden gewekt dat met deze afwijkingsmogelijkheid willekeurig wordt omgegaan.

Tot slot verwacht de Nationale ombudsman dat een passende aanmeldprocedure voor kleine en actuele demonstraties de aanmeldbereidheid zàl doen toenemen.

In Den Haag is er voor geopteerd dat alle demonstraties van te voren moeten worden aangemeld. De kennisgeving wordt in behandeling genomen door politieambtenaren van BCC. Het gesprek naar aanleiding van de aanmelding heeft tot doel om in kaart te brengen of enerzijds er maatregelen moeten worden getroffen om de demonstratie te faciliteren en anderzijds of er voorwaarden moeten worden gesteld aan de demonstratie. De aanmeldprocedure zou echter (meer) toegesneden dienen te zijn op de impact van de demonstratie; bovendien zou voor actuele kwesties een toegankelijke en snellere afhandeling dan vier keer vierentwintig uur aangewezen zijn.

FAQ 3 Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?

3.1 Ervaringen demonstranten

- Welke voorwaarden kunnen er worden gesteld aan een demonstratie en wie bepaalt dat?

Inleiding

Om een demonstratie in goede banen te leiden vindt overleg plaats tussen degene die de demonstratie organiseert en medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC). Door de geïnterviewde demonstranten wordt dit overleg veelal getypeerd als éénrichtingsverkeer: BCC legt de demonstratie aan banden. De vraag die daarbij wordt opgeworpen is of bij deze opstelling nog wel van aanmelden kan worden gesproken. De demonstranten merkten daarover het volgende op.

Eenzijdig of wederkerig

"Juist bij die grotere demonstraties valt mij op dat de politie geen afspraken met je wil maken, maar dingen aan demonstranten wil opleggen. Maar als jij aan de politie vraagt om zich aan een aantal dingen te houden, dan gaan ze daar niet op in. Het is heel eenzijdig, zij noemen het afspraken met jou maken, maar ze leggen je dingen op. Ik begrijp de achtergrond wel, maar het is niet werkbaar."

"De hele manier waarop de politie met demonstraties omgaat is respectloos. De politie bepaalt en heeft de macht. Demonstraties worden enorm ingeperkt. Je moet heel veel energie en tijd steken in het voorbereiden van gesprekken, onderhandelen en in het voorbereiden [van de demonstratie]. In andere steden is een gesprekje meestal al voldoende. [...] Tijdens het gesprek [met de medewerkers van BCC] leg je dan uit wat het doel is van de demonstratie, wat de route is, hoeveel mensen je verwacht. Soms weet je dit niet. Bij grote demonstraties weet je dat meestal wel. Dan beoordeelt de politie of er beperkingen opgelegd moeten worden. Volgens mij moet het zo werken dat er in beginsel geen beperkingen opgelegd worden aan een demonstratie, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn. Maar de politie draait dat om, en kijkt eerst of ze de demonstratie gaan goedkeuren. Daarom zeggen ze ook snel of je een vergunning of toestemming hebt. In die gedachtegang zit iets mis."

"In zo'n gesprek kun je meestal wel aangeven wat je verwacht van de politie en kun je eventueel voorwaarden stellen. Ik doe dat wel, omdat ik veel ervaring heb en dus ook weet wat er mis kan gaan. Soms accepteert de politie dat, maar meestal zeggen ze dat ze niets kunnen toezeggen. Voorwaarden die ik stel zijn bijvoorbeeld dat er geen ME in het zicht moet staan.

Er is namelijk een groot verschil of een platte pet rondloopt of dat er ME rondloopt. De meesten zien ME toch als geweldplegers, die voorbereid zijn op een rel. Dit schrikt meer af, en komt ook veel meer intimiderend over. Politie met platte pet is veel laagdrempeliger. Daarom is het beter om de ME uit het zicht te houden. Ik heb er wel begrip voor dat ze in de buurt zijn omdat je een slag om de arm wilt houden, maar houd ze uit het zicht. Als de demonstranten ze niet zien, dan hoeven ze zich er ook niet druk over te maken."

Demonstratievrijheid versus voorwaarden

"Ik heb ongeveer vier jaar geleden een grote demonstratie in Den Haag mede georganiseerd. Je moet verplicht naar het politiebureau komen en dan komt de politie meteen met lijstje 'eisen' waaraan de demonstratie moet voldoen. De politie geeft bijvoorbeeld precies de route die je moet lopen aan en wil zich ook met de inhoud van je spandoeken bemoeien. Ook willen ze precies weten wat je gaat doen, ze willen nog net niet weten wat de sprekers zullen zeggen. Als je niet met hún voorwaarden akkoord wil gaan dan zegt de politie: als het je niet bevalt, dan gaat de demonstratie helemaal niet door. [...] In andere steden is men soepeler. Soms moet je wel naar het politiebureau komen, maar dat is dan meer een soort kennismakingsgesprek; je weet dan over en weer wie de aanspreekpunten zijn. Maar je mag gewoon zelf je route bepalen. Dat wil zeggen: die geef je aan en dat vindt men goed. Melden is daar echt melden. [...] Ik vind dat [...] de Haagse politie de demonstratievoorwaarden bij melding wat meer vrij zou moeten laten. Melden moet gewoon melden zijn, maar ook niet meer dan dat."

3.2 Juridisch kader

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)

Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Grondwet

In artikel 9 Grondwet is bepaald dat de wet nadere regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Wet openbare manifestaties

In artikel 2 Wom worden deze gronden voor beperking van het betogingsrecht herhaald. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving van een demonstratie

daaraan voorschriften of beperkingen stellen (art. 5 Wom). Een voorschrift of beperking mag bovendien geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden of de te openbaren gedachten of gevoelens. Ook tijdens een betoging kan de burgemeester aanwijzingen geven die de demonstranten in acht moeten nemen (art. 6 Wom).

Nadere uitwerking art. 5 Wom

Artikel 10 van de Haagse APV maakt een onderscheid tussen algemene voorschriften van de burgemeester op grond van de wet, eventuele met de organisatie gemaakte afspraken over een ordelijk verloop en eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

In de toelichting bij het kennisgevingsformulier dat wordt toegezonden staan de volgende algemene richtlijnen vermeld:

- De politie treedt op bij constatering van strafbare feiten en/of direct gevaar voor personen of goederen.
- Het is de organisatie of deelnemers niet toegestaan voorwerpen te verbranden tijdens de manifestatie dan wel gedurende de aanvang of de ontbinding.
- De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- De politie treedt in ieder geval op indien sprake is van blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven of instellingen, en het door aard, omvang of tijdsduur van de manifestatie op onaanvaardbare wijze toebrengen van schade aan derden.
- De Mobiele Eenheid kan zichtbaar aanwezig zijn.
- De manifestatie kan in ieder geval worden beëindigd indien de organisatie niet in staat is de orde handhaven.
- Onder de deelnemers aan de manifestatie mogen geen stokken e.d. aanwezig zijn.
- Blokkades van wegen en kruisingen of splitsingen daarvan zijn niet toegestaan.

3.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Afspraken

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

"Geprobeerd wordt om met de demonstranten tot afspraken te komen. Als zij bijvoorbeeld willen demonstreren bij een ambassade, willen ze dat vaak voor de toegang doen. De politie wijst erop dat dit moeilijk is (artikel 9 Wom) en geeft aan dat men wel aan de overkant van de straat kan gaan staan. Ook het tijdstip van de demonstratie en een eventuele route zijn onderwerp van bespreking als er tegendemonstraties worden verwacht of reacties van het publiek (op zaterdag door een drukke winkelstraat een demonstratieve optocht houden is

bijvoorbeeld bezwaarlijk). Bij grotere demonstraties worden ook afspraken over de eigen ordediensten van de demonstranten gemaakt. De ervaring heeft geleerd dat het beter werkt wanneer demonstranten door hun 'eigen' mensen worden aangesproken. Zo kunnen er bijvoorbeeld taalproblemen zijn.

Als men er samen uitkomt, wordt een en ander op papier gezet (het 'definitieve kennisgevingsformulier') en gefaxt naar organisator van de demonstratie. Het formulier wordt ook altijd nog per post gestuurd.

Als men het op één of meer punten niet eens wordt, wordt de burgemeester om een beslissing gevraagd. Die kan dan in de vorm van een formeel besluit nadere voorwaarde/ beperking stellen, waartegen men bezwaar kan maken cq een spoedvoorziening kan vragen. Het heeft de voorkeur van de burgemeester, gezien het feit dat het een grondrecht betreft, om geen voorwaarden te (hoeven) stellen, dat wil zeggen dat de politie en demonstranten een en ander in overleg kunnen regelen. Soms vindt er na overleg met de burgemeester weer nader overleg met de demonstranten plaats. Als men niet akkoord gaat met voorstellen voor bijvoorbeeld de te volgen route, komt er dus uiteindelijk een appellabele beslissing van de burgemeester."

"Als mensen echt niet op gesprek willen komen, wordt geprobeerd telefonisch nog wat nadere informatie te krijgen. Als je niet precies weet wat je moet verwachten, is dat wel lastig, zeker als het om een demonstratie op korte termijn gaat. Maar het niet op gesprek willen komen is geen reden om de demonstratie niet toe te staan of om het definitieve kennisgevingsformulier niet terug te sturen."

Standaardafspraken

Op het modelkennisgevingsformulier staan een aantal 'standaardafspraken' vermeld. In het gesprek met een politieambtenaar van BCC worden de voor de demonstratie relevante afspraken met de organisator van de demonstratie doorgenomen.
De 'standaardafspraken' zijn:

- Er zullen geen wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.
- De demonstratielocatie zal na afloop schoon worden opgeleverd.
- Bevelen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid worden strikt nageleefd.
- De spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten van de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.
- Op de route zal men gebruik maken van het trottoir en niet van de rijbanen. Deze blijven beschikbaar voor het verkeer en openbaar vervoer.
- Indien gebruik wordt gemaakt van geluidsversterking, dan zal het volume daarvan op een, door de politie bepaald, aanvaardbaar niveau blijven.
- De in- en uitgangen van gebouwen worden niet geblokkeerd en zullen voor een ieder vrij toegankelijk blijven.
- De eventueel door derden weggeworpen flyers worden door de organisatie opgeruimd.

"Op het modelkennisgevingsformulier zijn min of meer standaardafspraken geformuleerd, die kunnen worden 'aangevinkt' indien van toepassing. Wat betreft de tekst over spandoeken in die standaardafspraken ("de spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten op de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn"): mensen vragen vaak zelf of een tekst wel mag. De politie toetst beslist niet (vooraf) op de inhoud van de teksten, maar geeft aan dat er bij discriminerende, opruiende of beledigende teksten strafrechtelijk vervolgd kan gaan worden. In die zin moet de desbetreffende tekst meer als een stukje voorlichting worden gezien."

3.4 Antwoord Nationale ombudsman

De burgemeester kan ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden beperkingen of voorwaarden stellen. In Den Haag heeft het de voorkeur van de burgemeester dat over het ordentelijk verloop van de demonstratie afspraken worden gemaakt. De aanmelding van een demonstratie wordt afgehandeld door de politieambtenaren van BCC. Zij maken in dat kader ook de afspraken met de organisator van de demonstratie.

Afspraken versus voorwaarden en beperkingen

Dat wordt gesproken van afspraken wekt soms wrevel op bij demonstranten, omdat het niet zozeer zou gaan om afspraken maar om voorwaarden. Het wederkerige element dat eigen is aan een afspraak ontbreekt in hun optiek nagenoeg. Deze onvrede wordt gevoed door het vermoeden dat als niet met de 'afspraken' wordt ingestemd de burgemeester vervolgens voorwaarden of beperkingen met dezelfde strekking zal stellen. Gelet op de inhoud van de 'standaardafspraken' en de daarop gegeven toelichting zijn ze gesteld in het belang van het verkeer en in het belang van de openbare orde. Het niet instemmen daarmee zal inderdaad vaak leiden tot vergelijkbare voorwaarden of beperkingen. De Nationale ombudsman ziet in deze werkwijze op zich geen ontoelaatbare beperking van de demonstratievrijheid. De organisator van een demonstratie die niet tot afspraken komt met de politieambtenaar van BCC, kan de eventuele voorwaarden en beperkingen van de burgemeester afwachten. Is hij het niet eens met deze voorwaarden en beperkingen dan kan hij deze ter toetsing voorleggen aan de bestuursrechter. Wel moet ervoor worden gewaakt dat vanwege het eenzijdige karakter van de communicatie onterechte beïnvloeding ontstaat.

Afspraken, beperkingen en voorwaarden hebben tot doel de demonstratie ordelijk te laten verlopen. Bij het maken van afspraken en bij het stellen van beperkingen en voorwaarden dient binnen de kaders van artikel 11 van het EVRM en artikel 9 Grondwet te worden gebleven. Uitsluitend de burgemeester is bevoegd om beperkingen en voorwaarden te stellen. Bij de voorbespreking met het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing mag geen ongewenste beïnvloeding plaatsvinden.

FAQ 4 Beperkingen van de demonstratievrijheid; waar?

4.1 Ervaringen demonstranten

▶ Waarom gelden er andere regels in de buurt van ambassades, consulaten en bijvoorbeeld het Binnenhof?

Inleiding

Den Haag trekt veel demonstranten die de aandacht willen vestigen op politieke kwesties. Niet alleen de Nederlandse regering zetelt in Den Haag, maar ook veel ambassades en consulaten zijn in de hofstad gevestigd. Demonstranten stuiten echter op extra beperkingen in de buurt van deze locaties. Voor hen is niet altijd duidelijk waar welke beperkingen van kracht zijn en hoe zij zich verhouden tot de demonstratievrijheid.

Den Haag

"De reden van de krampachtige houding van de politie is dat er zoveel politiek gevoelige gebouwen zijn. Den Haag is de meest relevante stad voor demonstranten, en er wordt dus veel gedemonstreerd. De politie wil echter koste wat kost de veiligheid bewaken en gaat daar te gestrest mee om. Veel demonstranten kiezen tegenwoordig vaker voor Amsterdam om te demonstreren."

Ambassades

"Bij ambassades is men sowieso erg streng. Bij alle ambassades moet je tijdens een demonstratie hoe groot of klein die is, aan de overkant gaan staan en mag je niet voor de ambassade je mening geven. Als je alleen bent is het geen probleem maar word je wel gecheckt. Bij het melden van een demonstratie wordt de plek vastgelegd en dat betekent aan de overkant van de straat/weg. Bij de Turkse ambassade is de aangewezen plek zelfs op het Malieveld en zit daar een grote weg en een kanaal tussen."

Amerikaanse ambassade

"Ook speelde een rol dat het ging om de Amerikaanse ambassade, maar demonstraties spelen zich per definitie af op gevoelige locaties. Er is geen verband tussen 100 man op het Malieveld bij de poffertjeskraam en het Amerikaans optreden in Afghanistan. Na 11 september is de Amerikaanse ambassade een plek in Den Haag waar de meeste toestanden zijn geweest bij demonstraties en eenpersoonsprotesten met als gevolg tal van klachtenprocedures en rechtszaken."

Binnenhof

"De laatste tijd lijkt de politie wat soepeler te zijn. Misschien hangt dat samen met de start van het onderzoek van de Nationale ombudsman? Zo was ik recent op het Binnenhof met een 'Baas-in-eigen-buik-actie'; ik had een maskertje op en een bord bij me. De politie was heel relaxed en zei dat ik er eigenlijk niet mocht staan. Ik liet toen de beslissing van de klachtencommissie in Den Haag in de zaak van [een andere demonstrant] zien, waarin zij gelijk had gekregen. Zij mocht volgens die uitspraak in haar eentje op of om het Binnenhof haar mening uiten. De politie liet me daarna verder mijn gang gaan. Misschien hing dat ook wel samen met het feit dat er op dat moment maar weinig mensen op het Binnenhof waren."

Transparantie

"Ik vind dat je als demonstrant beter zou moeten weten waar je aan toe bent. Het optreden van de politie zou transparanter moeten. Dan gaat het om de rechtsgrond: waarom mag ik daar niet staan? Als er bijzondere regels met betrekking tot de ambassade zijn, dan wil ik die weten. [...] Bovendien hoor je hierover verschillende berichten. Duidelijkheid over wat wel en niet mag lijkt mij heel belangrijk."

4.2 Juridisch kader

Internationale verplichtingen

In de Wom is een aparte bepaling opgenomen waarbij de demonstratievrijheid in de nabijheid van onder meer ambassades en consulaten verder wordt ingeperkt (art. 9 Wom). Deelnemers aan een betoging dienen zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Deze bepaling vloeit voort uit internationale verplichten ten aanzien van de bescherming van diplomatiek personeel.[11]

Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 2 Politiewet).

4.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Bewaking van objecten in de regio Haaglanden

In het protocol voor het Bureau Orde en Bewaking wordt ingegaan op de bewaking en beveiliging van objecten.

[11] Zie in het bijzonder Het Weens Verdrag inzake diplomatieke betrekkingen 1961 en het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen 1963.

"De aanslagen van 11 september in New York, de moord op Pim Fortuyn en recent de moord op Theo van Gogh: we worden geconfronteerd met een nieuw soort ernstige terroristische dreigingen, bedreigingen en aanslagen. Hierdoor staat de bescherming van objecten, subjecten en diensten door de overheid veel meer in de belangstelling dan enkele jaren geleden. Politie, Koninklijke Marechaussee, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere betrokkenen werken nauw samen om het hoofd te bieden aan deze dreigingen.

De politie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor het bieden van weerstand tegen deze dreigingen. Daaruit vloeien taken voort op de gebieden van handhaving van de openbare orde, opsporing, noodhulp, interventie, bewaking en informatievoorziening.

In de regio Haaglanden zijn parlement, ministeries, ambassades, consulaten, belangrijke nationale en internationale organisaties en bedrijven gevestigd. Door de vestiging van het parlement, verschillende ministeries, ambassades en consulaten is Den Haag ook van oudsher een demonstratiestad. Hierdoor heeft Politie Haaglanden een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bewaking en beveiliging van bepaalde objecten en subjecten en diensten.

Bewaken is maatwerk: bewakingsmaatregelen moeten zijn toegesneden op aard en omvang van de dreiging en de kenmerken van het object. [...]

Binnen Politie Haaglanden is de bewaking van objecten de primaire taak van het Bureau Orde en Bewakingsdiensten. Dit bureau omschrijft de doelstelling van deze taak als het observeren van de publieke taak rondom een object en het reageren op het ongebruikelijke binnen die ruimte. De bedoeling is iedere vorm van dreiging en agressie gericht tegen objecten te signaleren om een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van deze dreiging en het verstrekken van relevante informatie hierover aan degenen die het aangaat. [...]

De taak om te bewaken en beveiligen maakt onderdeel uit van de politietaak voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Bewakingsmaatregelen hebben tot doel het signaleren van iedere vorm van dreiging en agressie gericht tegen bewaakte objecten om daarmee een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van de dreiging en het verstrekken van informatie aan belanghebbenden. Politie Haaglanden is in de bewakingstaak meermalen geconfronteerd geweest met personen die in meer of mindere mate verdacht gedrag vertoonden rond de te bewaken objecten. [...] Wanneer dat (nog) niet het geval is, kan desondanks aan de persoon in kwestie worden gevraagd, wat de reden is van zijn handelen. De in artikel 2 van de Politiewet 1993 gegeven algemene omschrijving van de politietaak biedt opsporingsambtenaren de aanknopingspunten om, ook al is er geen sprake van een vermoeden van schuld aan een strafbaar feit [...], uit te zoeken wat de betrokken persoon uitvoert. Dat dit gedrag plaatsvindt in de directe omgeving van bewaakte objecten, is nog meer aanleiding de politieambtenaar z'n onderzoek toe te staan. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde stelt in de nabijheid van bijvoorbeeld ambassades of de parlementsgebouwen immers zwaardere eisen dan op andere plaatsen het geval is."

Aangemelde demonstraties

Meer in het bijzonder wordt in het protocol voor het Bureau Orde en Bewaking over aangemelde demonstraties vermeld:

"Op manifestaties en demonstraties is de Wet openbare manifestaties van toepassing. Een demonstratie behoort te zijn aangemeld bij de burgemeester. Deze beslist of, en zo ja, onder welke voorwaarden de demonstratie doorgang kan vinden. Operationele Zaken van de Politie Haaglanden organiseert vervolgens de gang van zaken rond de manifestatie en meldt dit, indien er een relatie is met een bewaakt object, bij het Bureau Orde en Bewakingsdiensten: tijdstippen, route, in te zetten eenheden, commandanten, verbindingen etc. In beginsel worden manifestaties zodanig georganiseerd dat men daar in de bewakingstaak geen enkele hinder van ondervindt."

De burgemeester deelde over de inzet van het Bureau Orde en Bewaking het volgende mee:

"De inzet van dit bureau, en daarmee het protocol, is echter slechts van toepassing op een klein aantal ambassades en overige locaties in Den Haag. Het Bureau Orde en Bewaking wordt namelijk uitsluitend ingezet bij objectbeveiliging op basis van het stelsel Bewaking en Beveiliging van het rijk, zulks op basis van actuele dreigingsanalyses van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De advisering over de te treffen maatregelen vindt plaats op rijksniveau en de adviezen van het rijk worden in de regel zonder meer gevolgd. In dit verband wijs ik op een incident van enige jaren geleden waarbij het gebouw van de Amerikaanse ambassade is beklad. Na dat incident is zowel door het Kabinet als de Tweede Kamer bij mij met klem er op aangedrongen een stringent toezichts- en handhavingsregime te hanteren om de rust en orde rondom de ambassade zo goed mogelijk te waarborgen.

Deze situatie geldt echter voor een relatief beperkt aantal ambassades en locaties in Den Haag, waaronder het Binnenhof. Voor het Binnenhof geldt daarenboven, dat deze locatie door het rijk is aangewezen als zogenaamd permanent rijksveiligheidsrisicogebied. Vanwege deze aanwijzing ben ik genoodzaakt om daar geen demonstraties toe te staan.

Het dreigingsniveau ten aanzien van bepaalde locaties als ambassades en het Binnenhof kan op basis van de actualiteit en internationale ontwikkelingen wijzigen, wat consequenties kan hebben voor de bewegingsvrijheid van demonstranten bij een dergelijke locatie.

[...] Voor de overige, en dus meeste, diplomatieke vestigingen en internationale instellingen geldt het reguliere regime van artikel 9 van de Wom en de internationale verdragen op het gebied van diplomatieke betrekkingen. Hetgeen onverlet laat dat met deze verdragen evenzeer rekening dient te worden gehouden bij het accommoderen van demonstraties in de directe omgeving van dergelijke vestigingen."

Amerikaanse ambassade

Naar aanleiding van een individuele klacht heeft de Politie Haaglanden naar aanleiding van een eenmansprotest bij de Amerikaanse ambassade nog het volgende bericht:

"Vrijheid van meningsuiting is een grondrecht. Het recht op de uitoefening daarvan wordt vanzelfsprekend niet betwist. Dat betekent dat het een ieder [...] in beginsel vrijstaat om zijn of haar mening uit te dragen, ook bij de Amerikaanse ambassade.

De uitoefening van grondrechten dient echter plaats te vinden binnen het kader dat wordt gesteld door wet- en regelgeving. Politie Haaglanden heeft tot taak om de openbare orde en de veiligheid rondom de ambassade te bewaken. Gezien de ernst van de dreiging op de Amerikaanse ambassade, kan het van belang zijn om maatregelen te treffen om de veiligheid te waarborgen en te voorkomen dat de Amerikaanse ambassadeur aan bepaalde risico's blootgesteld wordt. Daarom werden op grond van artikel 2 van de Politiewet maatregelen getroffen. De heer Y weigerde te voldoen aan een bevel of vordering gegeven door een ambtenaar van de politie waarna hij is aangehouden ter zake overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. De uitoefening van het grondrecht van de heer Y staat niet ter discussie, doch zijn aanwezigheid in de directe nabijheid van de toegang van de Amerikaanse ambassade ten tijde van het passeren van de ambassadeur. Na het passeren van de ambassadeur had de heer Y terug kunnen keren."

4.4 Antwoord Nationale ombudsman

Ambassades en consulaten

Op grond van internationale verplichtingen moeten deelnemers aan een betoging zich onthouden van gedragingen die het functioneren van ambassades en consulaten aantast. Om die reden mogen demonstranten zich niet vlakbij de ingang van de ambassade of het consulaat opstellen, maar wordt daarvoor vaak de overkant van de straat aangewezen.

Beveiligde objecten en personen

Ook in de buurt van beveiligde objecten (Tweede Kamer, Binnenhof etc.), diplomaten of leden van het Koninklijk Huis is er – om veiligheidsredenen – minder toegestaan dan op meer neutrale plaatsen (Malieveld en het Plein). Ambassades en consulaten kunnen eveneens worden aangewezen als beveiligd object. Dit is bijvoorbeeld sinds de aanslagen van 11 september het geval bij de Amerikaanse ambassade.

De Nationale ombudsman vindt dat in beide situaties sprake is van een toelaatbare beperking op de demonstratievrijheid. Wel tekent hij hierbij aan dat bij iedere demonstratie de noodzaak van deze beperking opnieuw dient te worden onderzocht. En ook bij deze beperkingen geldt: als de organisator het niet met de beperking eens is, dat hij dit aan de bestuursrechter kan voorleggen.

Internationale verplichtingen en veiligheidsrisico's kunnen reden zijn voor verdergaande beperking van de demonstratievrijheid dan op meer neutrale plekken het geval zal zijn. Dit betreft onder meer ambassades, consulaten, gebouwen van internationale organisaties en regeringsgebouwen. Deze beperkingen mogen echter het recht op demonstratie niet al te mager maken.

FAQ 5 Waarom vraagt de politie naar een vergunning?

5.1 Ervaringen demonstranten

- Waarom vraagt de Politie Haaglanden om een vergunning, terwijl je voor een demonstratie toch geen vergunning nodig hebt?
- Waarom vraagt de politie om een kennisgevingsformulier, terwijl al bekend is dat de demonstratie is aangemeld?
- Waarom vraagt de Politie Haaglanden om een vergunning, terwijl je een eenmansprotest niet eens van tevoren hoeft aan te melden?

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wom (in 1988) verviel de mogelijkheid voor gemeenten om demonstranten een vergunningsplicht op te leggen. Ingevolge de Wom mag slechts een kennisgevingsplicht worden opgelegd. Toch vraagt de politie vaak nog naar een vergunning. En ook als de politie wél de juiste term bezigt, stuiten vragen over het bewijs van kennisgeving vaak op onbegrip. Een kleine bloemlezing uit de verklaringen van demonstranten:

Vergunning

"De Politie Haaglanden vraagt steevast om een vergunning, terwijl het vergunningenstelsel met de invoering van de Wom is afgeschaft. Naar mijn indruk wordt misbruik gemaakt van de onwetendheid van demonstranten op dit vlak."

"De politie stelt ook meestal standaardvragen aan demonstranten [...] 'Heb je hier een vergunning voor'. [...] Mensen die niet eerder gedemonstreerd hebben, zijn dan helemaal verbaasd dat ze een vergunning nodig hebben. Mensen die wel op de hoogte zijn, antwoorden dat een vergunning niet nodig is. Dan ontstaat er een discussie [...]."

"De politie vraagt systematisch naar een vergunning. Dit is een standaarduitdrukking. De politie vraagt het mij de laatste keren minder vaak of niet, omdat ik daar regelmatig ben. Maar ik denk dat de politie het bij andere, nieuwe demonstranten, nog steeds vraagt. Het is volgens mij een truc van de politie om te kijken of iemand hiervan op de hoogte is. Ik antwoord dan dat een vergunning nooit nodig is en dat ik een eenmansprotest zelfs niet hoef aan te melden. Een politieambtenaar heeft daarop wel eens tegen mij gezegd 'goh, u bent goed op de hoogte'. Toen antwoordde ik dat hij het dus niet meer hoeft te vragen. Daar merk je dus aan dat het een trucje van de politie is. Kennelijk worden ze geïnstrueerd om dit aan demonstranten te vragen. Een beetje pressie vanuit de politie kan ik wel begrijpen, maar bij mij werkt het niet."

Kennisgevingsformulier

"De eerste avonden van de demonstratie hadden we geen last van de politie. Later kwam de politie wel langs en moesten we elke keer het kennisgevingsformulier laten zien. Dat gaf dan soms weer gedoe, omdat de agent het formulier niet goed las en wij moesten uitleggen dat zolang de oorlog duurde, wij elke avond een wake tegen de oorlog zouden houden. Ik begrijp niet waarom er steeds naar gevraagd werd. Op het Bureau Jan Hendrikstraat was bekend dat we zouden demonstreren en daar zei men ook dat de agenten erop waren gewezen."

Eenmansprotest

"Als ik alleen 'demonstreer' vraagt de politie altijd naar een vergunning. Ik zeg dan dat er geen sprake is van een demonstratie en dat ze dat best weten."

5.2 Juridisch kader

In artikel 10 APV is bepaald dat de kennisgeving onder meer gegevens moet bevatten over het tijdstip van het begin en het einde van de demonstratie en ook over de plaats waar de demonstratie gehouden zal worden. Op de kopie van de kennisgeving die de aanmelder vervolgens weer ontvangt, staan de afspraken vermeld die met de demonstranten zijn gemaakt en ook eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

5.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Uit de verklaringen van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) en de politieambtenaren die ter plaatse optraden, komt het volgende beeld naar voren. De aangemelde demonstraties worden opgenomen in de (digitale) korpsagenda. Op briefings worden de politieambtenaren die de straat op gaan daarover geïnformeerd. In het algemeen komen onaangekondigde demonstraties niet vaak voor. Zoals hiervoor onder FAQ 1 al is aangegeven gaf men aan ervan op de hoogte te zijn dat solo-acties geen betoging als bedoeld in de Wom zijn en dat daarvan dus geen kennisgeving hoeft te worden gedaan. Eén ambtenaar gaf aan dat hij tot voor kort niet precies wist hoe het met de aanmeldplicht van de Wom zat. Overigens was deze ambtenaar werkzaam in een gebied waar niet of nauwelijks wordt gedemonstreerd.

De korpsbeheerder heeft naar aanleiding van een klacht[12] laten weten dat op diverse manieren wordt gewerkt aan het vergroten van de bekendheid met de Wom onder politieambtenaren; onder meer via het interne communicatienetwerk.

[12] Rapport 2006/121

5.4 Antwoord Nationale ombudsman

Eenmansprotest

Wat betreft de solo-acties is zonder meer duidelijk dat de politie noch naar een vergunning, noch naar een kennisgeving mag vragen. Bij solo-acties gaat het om de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en niet om de demonstratievrijheid (artikel 9 Grondwet). Politieambtenaren moeten goed geïnformeerd zijn over dit verschil en mogen bij solo-acties niet naar een vergunning (of kennisgeving) vragen.

Kennisgevingsformulier

Wat betreft demonstraties met meer personen merkt de Nationale ombudsman het volgende op. Als een demonstratie is aangekondigd, is de politie ter plaatse daar doorgaans ook van op de hoogte. Dat neemt niet weg dat de politie ook in dat geval om een kopie van het kennisgevingsformulier mag verzoeken. De precieze afspraken over tijd, plaats en eventuele beperkingen staan immers in de kennisgeving. De politie moet echter vermijden nodeloos naar de kennisgeving te vragen.

Vergunning of kennisgeving

Het is onjuist als de politie naar een vergunning in plaats van naar het kennisgevingsformulier vraagt. Het is niet komen vast te staan dat als de politie naar een vergunning vraagt en vervolgens het kennisgevingsformulier wordt getoond dit tot problemen leidt.

Kennelijk ervaren (sommige) demonstranten het vooral als een probleem wanneer de politie om een vergunning vraagt aan demonstranten die niet op de hoogte zijn van de Wom-procedure. Toegegeven kan worden dat demonstranten juridisch niet op het verkeerde been mogen worden gezet. Anderzijds is het zo, dat deze demonstranten dan kennelijk ook niet de wél verplichte kennisgeving hebben gedaan. Er is in juridisch opzicht verschil tussen enerzijds het moeten vragen van een vergunning voor een activiteit en anderzijds (slechts) de plicht om van tevoren een activiteit aan te melden. Dit verschil was voor de Grondwetgever in 1983 reden om demonstraties vergunningvrij te maken. Het is echter de vraag of demonstranten die niet (goed) op de hoogte zijn van de (Wom)regels, feitelijk veel verschil zullen ervaren tussen de vraag naar een vergunning dan wel de vraag naar een kopie van het kennisgevingsformulier. Hoe dan ook, het is van belang dat de politie de keuze van de Grondwetgever respecteert.

De politie mag bij een demonstratie alleen vragen naar een kennisgevingsformulier en niet naar een vergunning. Een eenmansprotest hoeft u niet van tevoren aan te melden; de politie mag dan niet naar een kennisgevingsformulier vragen, laat staan naar een vergunning.

FAQ 6 Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?

6.1 Ervaringen demonstranten

- Waarom vraagt de Politie Haaglanden standaard om mijn identiteitsbewijs?
- Waarom vraagt de Politie Haaglanden standaard om mijn identiteitsbewijs, ook als ze me kennen?

Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht op 1 januari 2005 heeft de politie in meer gevallen dan voorheen de bevoegdheid te vorderen dat mensen hun identiteitsbewijs (ID) moeten tonen. Demonstranten hebben het idee dat politieambtenaren standaard gebruik maken van die bevoegdheid, terwijl daar lang niet altijd een goede reden voor is. Zij ervaren dit politieoptreden als intimiderend, zeker als de identiteit al bekend is. De demonstranten hebben hierover het volgende meegedeeld.

Standaard vragen

"Er wordt stelselmatig een beroep gedaan op de wet op de Uitgebreide Identificatieplicht."

"Andere steden waren altijd soepeler dan Den Haag, maar het gaat er steeds meer op lijken dat zij 'Haagse methoden' gaan hanteren voor met name de niet-aangekondigde demonstraties. Dat wil zeggen dat ze steeds vaker ID's gaan vragen. [...]. Vroeger werd vaak artikel 2 van de Politiewet gehanteerd, maar nu wordt het niet-tonen ID steeds meer als kapstok gebruikt om de demonstratie dan maar op te doeken. Als het om een aangemelde demonstratie gaat wordt meestal geen ID gevraagd, maar als dit niet is gebeurd, is dat anders. Bij een actie bij Hoge en Lage Zwaluwe was een groep van ongeveer 50 demonstranten al enige uren vreedzaam bezig met onder meer het uitdelen van flyers. Toen de politie erbij kwam werd meteen naar onze ID gevraagd. Ik geef die principieel niet, maar toen een andere woordvoerder van de actie zijn ID wél toonde is er verder niemand gearresteerd."

Eenmansprotesten

"Tijdens de beëdiging van het nieuwe kabinet op 22 februari 2007 demonstreerde ik voor de vrede bij het Paleis Huis ten Bosch. Ik had een bord bij me en wat foto's. De politie vroeg mij om een vergunning. Toen ik zei dat die niet nodig was voor een solo-

actie, vroeg men mijn ID. Ik weigerde die te geven. Vervolgens is er toen contact geweest met een politiebureau [...] en is vandaar uit gezegd dat ik mocht blijven staan. Toen ik alweer op mijn fiets op weg naar huis was, werd ik aangesproken door een agent die mij meenam naar het politiebureau Overbosch, waar een kopie van mijn ID werd gemaakt. Ik ben zonder proces-verbaal heengezonden. De klacht die ik hierover heb ingediend is gegrond verklaard."

"Mijn indruk is dat de politie zo moeilijk mogelijk doet. Er wordt altijd naar mijn ID gevraagd. Ik heb altijd mijn paspoort bij me, maar geef het niet als de politie er om vraagt. Als ik dan eenmaal ben aangehouden geef ik op het politiebureau alsnog mijn paspoort of laat toe dat het uit mijn tas wordt gehaald. U vraagt mij waarom ik het dan niet meteen geef als er om wordt gevraagd. Ik vind dat ook mensen die géén ID-papieren hebben gewoon moeten kunnen demonstreren of in hun eentje actie moeten kunnen voeren. Op deze manier uit ik mijn solidariteit met de statuslozen. Ik doe bovendien toch niets verkeerds door ergens te gaan staan en mijn mening te uiten? Waarom moet ik dan mijn ID laten zien? Ik word dan als het ware gecriminaliseerd. Als ik strafbare feiten zou plegen (bijvoorbeeld als ik illegaal posters zou plakken), dán zou wél naar mijn ID gevraagd mogen worden."

Bij bepaalde gebouwen

"[Bij Concordia in Den Haag] was ik samen met een andere vrouw, omdat Balkenende daar gast was op een conferentie van de VNG. Wij stonden er met een bord met een tekst tegen de oorlog. Het was ontzettend koud en we wilden even naar binnen. De DKDB stond ons echter niet toe binnen (in de hal) te blijven. Ik heb gezegd dat het een openbare plek was waar ik gewoon koffie mocht drinken. [...] Daarna kwam een andere man binnen die zich identificeerde als politie en we moesten ons vervolgens identificeren. Ook dit weigerde ik, daar ik niets crimineels deed of van plan was. Hij verliet het gebouw en kwam later terug met de melding dat wij ons moesten identificeren; anders zouden ze het ons lastig maken. We hebben onze ID's afgegeven, omdat we niet veel tijd hadden. Die hebben ze wel een kwartier bij zich gehouden. De DKDB heeft me nu uitgelegd dat ze in verband met aanslagen erg voorzichtig zijn geworden; ze wisten ook niet of ik misschien één van degenen was die Verdonk had lastig gevallen. Daarom wilden ze mijn ID hebben."

"De volgende vraag van de politie is dan altijd of je legitimatie bij je hebt. Ik drijf het niet op de spits en geef dan mijn gegevens. Ik heb speciaal voor als ik ga demonstreren in Den Haag een identiteitskaart bij me. In Amsterdam heb je die niet nodig. Er zijn demonstranten die principieel weigeren hun gegevens te geven, waardoor ze dan in de problemen komen. Dat is mij nog niet overkomen.

Drie maanden geleden was ik weer bij de Amerikaanse ambassade. De politie kent me inmiddels zo goed dat ze niet meer vragen om een vergunning, maar nog wel om

legitimatie. De op één na laatste keer werd het me weer gevraagd, en toen zei ik ook dat ze me onderhand toch wel kenden want ik heb het al zo vaak gegeven. Hier ging de politieagent mee akkoord. De laatste keer is zelfs geen agent naar mij toe gekomen. [...]

Ook op andere plekken, bijvoorbeeld bij de Israëlische ambassade en bij de wapenbeurs van de NID, wordt bijna altijd om legitimatie gevraagd. Ik ben hier nog nooit voor aangehouden omdat ik het eigenlijk altijd geef."

Naar de bekende identiteit vragen

"De politie gedraagt zich regelmatig intimiderend. Dan vragen ze me naar mijn ID, terwijl ze me aanspreken bij mijn naam en ook laten merken dat ze weten waar ik werk. De politie moet professioneel handelen en zou dat dus niet moeten doen."

"Sinds de invoering van de ID-plicht, vragen ze om je identiteitsbewijs, terwijl ze al lang weten wie je bent."

6.2 Juridisch kader

Politiewet

Bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is artikel 8a Politiewet ingevoegd. Daarin is bepaald dat een politieambtenaar inzage mag vorderen van een identiteitsbewijs voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Niet voldoen aan de vordering is een strafbaar feit (art. 447e Wetboek van Strafrecht).

De taak van de politie is onder meer het handhaven van de rechtsorde (art. 2 Politiewet), waaronder wordt verstaan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en tevens handhaving van de openbare orde.

Rechtspraak

Het Hof Den Haag heeft in een uitspraak van 4 juli 2006[13] het volgende overwogen naar aanleiding van het verweer dat het vragen van het identiteitsbewijs redelijkerwijs niet noodzakelijk was voor de uitoefening van de politietaak:

"Het hof stelt voorop dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij/zij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs.

Uit het verhandelde ter terechtzitting blijkt dat ter plaatse – te weten de achterzijde van de Amerikaanse ambassade te Den Haag – specifieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen. Het hof is van oordeel dat deze omstandigheid voldoende was om de gewraakte vordering te doen."

[13] LJN: AY0109

6.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De geïnterviewde politieambtenaren die ter plaatse optraden, verklaarden over het vragen naar het identiteitsbewijs het volgende:

"Ongeveer één keer per half jaar maak ik een niet-aangemelde demonstratie mee. Ik zie eerst even aan hoe zo'n groepje zich gedraagt. Vervolgens vraag ik wie de woordvoerder is en ik vraag om een kennisgeving. Dan vraag ik naar de legitimatie; soms vraag ik dat aan alle demonstranten, soms alleen aan de woordvoerder. Dat wordt altijd gedaan. Je wilt immers iemand bij de naam kunnen aanspreken en het is ook makkelijk in verband met het opstellen van mutaties. Bovendien is het, zeker bij buitenlandse namen, makkelijker om van een papier de naam over te nemen dan dat iemand het moet spellen. Volgens mij is het ook toegestaan om naar de legitimatie te vragen. Bij een niet-aangekondigde demonstratie is immers sprake van verdenking van een strafbaar feit (11, eerste lid Wom)."

"Ik wist destijds niet zo goed hoe de regels rond de demonstraties zijn. Je vroeg als agent gewoon een legitimatie, die je dan vaak weer niet kreeg."

"Als het iemand is die ik ken, vraag ik natuurlijk niet naar de identiteit. Maar omdat ik niet zo vaak bij de ambassade ben, ken ik niet alle mensen die daar regelmatig staan. Als er een voor mij onbekende demonstrant staat, neem ik contact op met [het Bureau Orde en Bewaking]. Van daaruit wordt iemand gestuurd die verder kijkt of de identiteit gevraagd moet worden of niet."

"We vroegen te stoppen met het lawaai. De demonstranten voldeden aan dat verzoek; ze meldden dat ze klaar waren. Wij wilden toch wel de namen hebben van deze mensen, die zo veel lawaai maakten. Ze waren immers verdachten. Ik wilde niet eens direct proces-verbaal tegen ze opmaken, maar wilde in elk geval hun namen in een mutatie kunnen zetten."

Uit het Protocol voor het Bureau Orde en Bewaking:

"De per 1 januari 2005 ingevoerde Wet op de uitgebreide identificatieplicht helpt de opsporingsambtenaar bij dit onderzoek, omdat het hem de bevoegdheid geeft om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Het ligt voor de hand dat er in de bewakingstaak al snel sprake van zal zijn dat de vordering wordt gedaan in het kader van een redelijke taak-uitoefening: het fotograferen of meermalen langs een bewaakt object rijden is een voldoende concrete reden om de burger naar zijn identiteitsbewijs te vragen."

De burgemeester deelde mee dat bij aangemelde demonstraties slechts om een identiteitsbewijs wordt gevraagd indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit.

6.4 Antwoord Nationale ombudsman

De politie kan in de uitoefening van de politietaak om inzage in het ID vragen. De politietaak is tweeledig, enerzijds gericht op de opsporing van strafbare feiten en anderzijds ter handhaving van de openbare orde.

Strafbare feiten

Wanneer demonstranten strafbare feiten begaan (bijvoorbeeld bij geluidsoverlast of door onaangemeld demonstreren) is de politie op grond van artikel 8a Politiewet in beginsel bevoegd om naar het identiteitsbewijs te vragen. Daarvan kan echter een intimiderende en soms wellicht escalerende werking uitgaan. Het weigeren van legitimatie is immers eveneens een strafbaar feit, waarvoor de politie in principe proces-verbaal zou kunnen opmaken en in dat kader zou kunnen aanhouden. De demonstratie zou daardoor feitelijk beëindigd kunnen worden (zie ook FAQ 8). Als de politie niet van plan is om voor het strafbare feit proces-verbaal op te maken, verdient het aanbeveling dat de politie het vragen naar legitimatie achterwege laat.

Openbare orde

Komen demonstranten of solo-activisten in de buurt van een beveiligd object of persoon, dan is eerder aanleiding om vanwege veiligheidsoverwegingen de identiteit te achterhalen (zie ook FAQ 4).

Vragen naar de bekende identiteit

Het behoeft ten slotte geen betoog dat wanneer politieambtenaren aan hun bekende demonstranten niet om een identiteitsbewijs horen te vragen. Overigens gaan demonstranten er wellicht soms ten onrechte van uit dat elke politieambtenaar degenen die vaak demonstreren wel van gezicht kent en de identiteit weet. Het is niet steeds te voorkomen en ook niet per definitie onredelijk dat een demonstrant bij bijvoorbeeld een beveiligd gebouw soms diverse keren aan (telkens een andere) politieambtenaar desgevraagd zijn identiteitsbewijs moet tonen. De politie moet zelf echter ook terughoudend zijn in een situatie dat demonstranten met het veelvuldig vragen om het ID geconfronteerd kunnen worden.

De politie kan om uw ID vragen in verband met de opsporing van een strafbaar feit. In de omgeving van objecten met een verhoogd veiligheidsrisico kan de politie ook vragen naar uw ID ter handhaving van de openbare orde. Het is niet juist indien een politieambtenaar die u bij naam en toenaam kent, naar uw ID vraagt. Dit is onnodig intimiderend.

FAQ 7 Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?

7.1 Ervaringen demonstranten

▸ Krijgt de Politie Haaglanden orders van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB)?

Inleiding

Ambassades en het Binnenhof zijn populaire plaatsen voor demonstraties en eenmansprotesten. Ook bijzondere dagen zoals prinsjesdag en veteranendag worden vaak aangegrepen om veelal politieke kwesties onder de aandacht te brengen. Op die plaatsen en bij dit soort gelegenheden is niet alleen de Politie Haaglanden actief. Zodra leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten aanwezig zijn, speelt ook de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) – onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) – een rol. Onder demonstranten bestaat de indruk dat de DKDB daarbij soms zijn boekje te buiten gaat of de Politie Haaglanden voor zijn karretje spant.

Amerikaanse ambassade

"De Haagse agenten kennen me en laten me nu gewoon staan. De Amerikaanse beveiliging was tot juni 2006 meestal ontzettend opgefokt en nerveus. Als ze me zagen, gingen ze al schreeuwen en zwaaien. Dan ging de beveiliging naar de Haagse politie. De Amerikaanse beveiligers activeerden de politie. Soms kwam er dan een politieauto met politieambtenaren naar me toe. Zij moesten dan mijn identiteit vaststellen. Dit werd hen opgedragen door de beveiliging of door de diplomatieke beveiliging van het KLPD. Je merkte ook dat de Haagse politie hier niet altijd op zat te wachten, maar ze deden het wel. Ze vroegen ook of je weg wilde gaan, omdat het ambassadepersoneel het zo vervelend vond, hoelang je bleef (dan hoefden ze niet steeds in mijn buurt te blijven) etc. Van die flauwekul-argumenten om je weg te krijgen.

Ik heb een keer gevraagd aan de politieambtenaren waarom ze proces-verbaal opmaakten. Een politieambtenaar heeft wel eens gezegd dat ze dit moeten doen van de Amerikaanse ambassade, omdat zij willen weten wie er demonstreert. Ze schrijven ook altijd de tekst van het spandoek op. Nu is dat wel anders, nu kennen ze me. Er wordt duidelijk gecoördineerd gewerkt, dat begrijp ik ook wel. Ik probeer me ook zo te gedragen dat ze merken dat ik geen terrorist ben. Tegenwoordig maakt de beveiliging een foto van de demonstranten bij de ambassade. Ze betrekken niet meer met veel kabaal de Nederlandse politie erbij."

Veranderingen

"Verder is in de rapportages in de klachtprocedures naar voren gekomen dat de Politie Haaglanden in actie is gekomen op aandringen van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging. De DKDB schroomt niet om alles uit de kast te halen [...]. Burgemeester Deetman heeft verscheidene malen toezeggingen gedaan omtrent de bevoegdheidsafbakening tussen DKDB en de Politie Haaglanden maar daar is nog niets van te merken."

7.2 Juridisch kader

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 2 Politiewet).

7.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De burgemeester informeert op 24 januari 2006 de raadscommissie Veiligheid en Bestuur naar aanleiding van een klacht van de heer X over het optreden van de DKDB en de Politie Haaglanden. De heer X was op 4 november 2005 op instigatie van de DKDB door de Politie Haaglanden op het Binnenhof aangehouden. Naar later bleek was deze aanhouding onrechtmatig. De politieambtenaren van de DKDB waren op het Binnenhof aanwezig in verband met de uitvoering van de hun opgedragen taken in het kader van de persoonsbeveiliging. Dit was voor de Politie Haaglanden reden om een overleg te beleggen met de DKDB met als doel de gezagsverhouding, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dit kader waar nodig te verhelderen. Meer in het bijzonder is ingegaan op de rol van de DKDB in het algemeen en haar relatie tot het lokaal bevoegd gezag, hetgeen is uitgemond in de volgende drie conclusies:

- Ambtenaren van de DKDB zijn politieambtenaren die voor wat betreft hun functioneren in het publieke domein van Den Haag onder het gezag van de lokale driehoek vallen;
- De DKDB mag alleen zelfstandig in het publieke domein optreden voorzover de aanhoudingsgrond direct gerelateerd kan worden aan de aan de DKDB opgedragen kerntaak van het beveiligen van leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten. In alle andere gevallen dient de Politie Haaglanden te worden ingeschakeld;
- De DKDB dient zich in toekomstige gevallen te onthouden van optreden tegen (bekende) demonstranten op of in de directe omgeving van het Binnenhof, tenzij er een acuut gevaar bestaat voor personen en/of goederen, die binnen haar beveiligingstaak vallen. Als de DKDB optreedt, zal in alle gevallen de Politie Haaglanden worden gewaarschuwd.

In de openbare vergadering van de raadscommissie Veiligheid en Bestuur is nog het volgende opgetekend:

"De heer X is zeer te spreken over de actie van de burgemeester richting DKDB en KLPD waarin hij de puntjes op de i zet over de bevoegdheden van deze beveiligingsdiensten. De relatie met de Politie Haaglanden is aanmerkelijk verbeterd."

Eén van de politieambtenaren die ter plaatse was, verklaarde over het incident op het Binnenhof het volgende:

"Toen de heer X op 4 november 2005 op het Binnenhof was, was er net een noodverordening geweest, op grond waarvan er in meer gevallen dan normaal in tassen gekeken kon worden en dergelijke. Natuurlijk werd ook tijdens de geldigheid van die noodverordening niet willekeurig bij mensen in tassen gekeken; er moest toch wel enige reden voor zijn. De DKDB sprak ons (ik vormde toen met een collega het koppel op het Binnenhof) aan en vroeg ons of wij in de tas van de heer X wilden kijken. Wij wisten niet dat op dat moment de noodverordening niet meer geldig was. Ik heb het gevoel dat we een beetje voor het karretje van de DKDB zijn gespannen. Ik herinner me nog dat er op dat moment veel mensen van de media waren. De heer X gaf zijn tas niet. Hij zei dat alleen Deetman in zijn tas mocht kijken."

Over de rol van de DKDB bij het hiervoor onder 6.1 weergegeven eenmansprotest bij de Amerikaanse ambassade verklaarde de betrokken politieambtenaar:

"Het was in die tijd wat minder rustig bij de ambassade in verband met de oorlog in Irak. Toen ik bij de achterkant van de ambassade was gekomen, richting Smitswater, werd ik aangesproken door iemand van de beveiliging van de ambassade. Die meldde mij dat er iemand met een lange jas en een tas liep. Hij wilde niet dat die dicht bij de toegang van de ambassade kwam. Ik kende de heer Y toen niet en sprak hem aan. Hij wilde wel wat verderop gaan staan. Vervolgens kwam er een voorverkenner van de DKDB aan. Die werd ook al nerveus van die man in die lange jas met een tas waarop een tekst over Bush stond. Hij zei dat de ambassadeur eraan kwam en dat die man weg moest. Omdat ik me daar wel wat bij kon voorstellen, heb ik Y gezegd dat hij verder weg moest gaan staan. Onder een lange jas kan van alles verborgen worden gehouden, evenals in een tas. Ik kon zien dat er iets in die tas zat. Dat betekende dus een potentieel gevaar. Als ik zelf niet overtuigd was geweest van het potentiële gevaar, had ik beslist niet voldaan aan het verzoek van de DKDB-er. Dan had ik gezegd dat hij het zelf maar moest regelen. [...] U houdt mij voor dat Y de indruk heeft dat hij weg moest, omdat de ambassadeur de tekst op zijn tas niet mocht zien. Dat is niet zo. Ik was daar bij die ambassade voor de veiligheid van het gebouw en de ambassadeur. Daarop was mijn optreden gebaseerd. Als de heer Y er bijvoorbeeld zonder jas en tas en met alleen maar een spandoekje had gestaan, zou ik daar niets tegen hebben ondernomen, ook niet als de DKDB daarom zou vragen. Als de ambassadeur zich beledigd voelt door de tekst op een spandoek, moet hij maar aangifte doen."

Naar aanleiding van een individuele klacht meldde de (plaatsvervangend) chef van het Bureau Jan Hendrikstraat van de Politie Haaglanden nog dat de DKDB tijdens zijn beveiligingswerkzaamheden de hulp in kan roepen van de Politie Haaglanden.

"Binnen hun eigen bevoegdheden zullen mijn medewerkers, collegiale medewerking verlenen. Deze medewerking gaat in principe niet verder dan het beoordelen van een verdachte situatie of omstandigheid. Hieronder kan een persoonscontrole worden gerekend. In de praktijk wordt niet elk verzoek gehonoreerd. Het komt met enige regelmaat voor dat mijn medewerkers een te controleren persoon (her)kennen als vaste bezoeker of de geschetste situatie inschatten als niet relevant. Een controle blijft in die gevallen achterwege."

De burgemeester deelde over het in actie komen van de politie op aandringen van de Amerikaanse ambassade nog het volgende mee.

"Ik heb destijds inderdaad geconstateerd dat sprake was van pogingen van de ambassade tot sturing op inzet van politie. Ik heb toen direct actie ondernomen richting politie en ambassade om hieraan een einde te maken. Nadien hebben mij geen signalen meer bereikt over pogingen tot sturing op de politie-inzet door de ambassade."

7.4 Antwoord Nationale ombudsman

De Dienst Koninklijke en Diplomatiek Beveiliging (DKDB) heeft tot taak leden van het Koninklijk Huis en diplomaten te beveiligen. In het verleden zijn er incidenten geweest waarbij politieambtenaren van de DKDB betrokken waren, terwijl er geen direct verband was met de taak van de DKDB. De rolverdeling is begin 2006 helder op papier gezet, waarbij specifiek aandacht is besteed aan (bekende) demonstranten. Er is onder meer vastgelegd dat politieambtenaren van de DKDB alleen zelfstandig mogen optreden voor zover er een direct verband is tussen de aanhoudingsgrond en de aan de DKDB opgedragen kerntaak. In alle andere gevallen dient de Politie Haaglanden te worden ingeschakeld. Deze werkwijze – waarbij de Politie Haaglanden door de DKDB wordt ingeseind – kan volgens de Nationale ombudsman bij demonstranten nog steeds de indruk wekken dat de DKDB orders geeft aan de Politie Haaglanden. De politieambtenaren van de Politie Haaglanden dienen echter zelfstandig te beoordelen of in de gegeven situatie aanwending van hun bevoegdheden aangewezen is. De Nationale ombudsman constateert dat in ieder geval een aantal demonstranten de laatste tijd merkbaar minder hinder ondervindt van de DKDB.

De Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) mag alleen zelfstandig optreden als het gaat om de directe beveiliging van leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten. Gaat het om verdachte situaties dan kan de DKDB de Politie Haaglanden daarop attenderen, daar houdt de rol van de DKDB op.

FAQ 8 Mag de politie een demonstratie beëindigen?

8.1 Ervaringen demonstranten

▸ Voor beëindiging van een demonstratie moet de Politie Haaglanden toch contact opnemen met de burgemeester?

Inleiding

Bij demonstraties verloopt niet altijd alles volgens plan. Zo wordt een demonstratie niet altijd aangemeld. Ook kan aan de precieze inhoud van afspraken en voorwaarden door demonstranten en de politie ter plaatse een verschillende uitleg worden gegeven. Bovendien kan op voorhand niet met alle mogelijke scenario's rekening worden gehouden, waardoor ook nog aanwijzingen tijdens een demonstratie worden gegeven. In sommige situaties wordt zelfs tot beëindiging van de demonstratie overgegaan. De burgemeester is degene die beslist of aanwijzingen worden gegeven of dat de demonstratie moet worden beëindigd. De burgemeester is doorgaans niet ter plaatse aanwezig, de politieambtenaren voeren dan namens de burgemeester zijn bevoegdheid uit. Een politieambtenaar kan dan bijvoorbeeld een bevel geven dat de demonstranten zich ergens anders moeten opstellen. Bij het niet-opvolgen van zo'n bevel volgt aanhouding, hetgeen in de praktijk neer kan komen op feitelijke beëindiging van de demonstratie. Een politieambtenaar kan ook direct vorderen dat de demonstranten de betoging moeten beëindigen en uiteen dienen te gaan. De demonstranten hebben het idee dat de politieambtenaren vaak op eigen houtje beslissen dat de demonstratie moet ophouden of dat onbevoegd aanwijzingen worden gegeven. Zij wijzen er daarnaast op dat demonstranten op deze wijze eenvoudig monddood kunnen worden gemaakt: er is immers alleen voorzien in rechtsbescherming achteraf.

Monddood

"Hoewel vrijspraken en het gegrond verklaren van klachten natuurlijk positief is, blijft staan dat je op het politieke momentum x van straat bent gehaald en dus je boodschap naar publiek en pers niet hebt kunnen maken."

Geen contact met de burgemeester

"Laatst was ik samen met iemand bij de Israëlische ambassade. De beveiliging belde gelijk de politie. Mij lieten ze staan. Ik denk omdat ze mij kennen omdat mijn foto aan de binnenkant van de huisjes van de politie staat. Ik weet niet zeker of er foto's hangen in de huisjes bij de Israëlische ambassade, maar in het politiehuisje bij de Amerikaanse ambassade hangen in ieder geval foto's. De ander moest zich gelijk identificeren en werd weggestuurd, omdat het om een niet-aangemelde demonstratie zou gaan. Volgens mij is

daarover niet eerst contact met de burgemeester geweest. De man werd gewoon gelijk weggestuurd door de politie."

"Ik zou willen dat de politie niet zo in paniek raakt bij niet-aangemelde demonstraties en acties. Als je toch niets verkeerds doet en rustig ergens je mening uit, kunnen ze dat toch gewoon laten gebeuren. Men moet het niet zo snel als een openbare orde probleem zien. Ze willen demonstranten vaak zo snel mogelijk weg hebben. Bij een groep van tien mensen die bijvoorbeeld wat flyers uitdelen, treedt de politie volgens mij eigenmachtig op. Ze gaan heus niet eerst de burgemeester (die ook niet zo makkelijk bereikbaar zal zijn) bellen om te vragen of de demonstranten weggestuurd moeten worden. De politie doet dat gewoon zelf."

8.2 Juridisch kader

In artikel 6 van de Wet openbare manifestaties (Wom) staat dat de burgemeester demonstranten aanwijzingen kan geven. De burgemeester kan demonstranten op grond van artikel 7 Wom de opdracht geven de demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- de vereiste kennisgeving niet is gedaan (zie FAQ 9) of een verbod is afgegeven;
- in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- de bescherming van de volksgezondheid, het verkeersbelang of de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden dit eist.

8.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

"Als mensen onaangekondigd demonstreren, wordt dit aan het BCC doorgegeven. Vervolgens wordt vanuit de politieorganisatie (door een [dienstdoend] directielid) contact met de burgemeester opgenomen, die toetst of de demonstratie (verdere) doorgang kan vinden."

De geïnterviewde politieambtenaren die ter plaatse optraden verklaarden het volgende:

"Ik dacht vroeger [...] dat er een vergunningsplicht was. Niet aanvragen is een strafbaar feit en daarvoor kon, dacht ik, zonder meer worden aangehouden. Inmiddels weet ik beter hoe het zit. Het gaat om een kennisgeving en als artikel 11, eerste lid Wom zich voordoet, moet een en ander via de burgemeester lopen. Als je contact met het politiebureau opneemt, kijkt men daar eerst nog in de korpsagenda of er toch niet iets is aangemeld. Als niet van melding blijkt, loopt het volgens mij verder via het [BCC]. Daar wordt het allemaal geregeld, zo nodig via de burgemeester, maar dat speelt zich verder buiten mede-

weten van de agent op straat af. In elk geval is het zo dat [de agent op straat] zich meestal tot het politiebureau wendt als er een onverwachte demonstratie is."

"Bij echt spontane, dus in het geheel niet gemelde, acties hoort de politie er vaak van, omdat er vanuit een ambassade of het paleis van Justitie wordt gebeld. Ik ging in zo'n geval zelf naar de demonstratie toe en legde aan de woordvoerder uit dat er een aanmeldprocedure is. Ook nam ik doorgaans direct – via de meldkamer – contact op met de algemeen commandant (één van de directeuren van de Politie Haaglanden). Meestal hoorde ik binnen vijf à tien minuten wat er verder moest gebeuren. Heel soms duurde het ook langer.

Ik neem aan dat de algemeen commandant dan eerst contact heeft gehad met de burgemeester, al kon ik dat verder niet nagaan. U vraagt me of ik ook contact met de burgemeester op zou nemen in geval van een demonstratie van 10 mensen die ergens op het Plein staan. Ik neem zelf uiteraard nooit contact op met de burgemeester maar (via de BCC) met de algemeen piket directeur. Ik zou ze denk ik wel laten staan, ze proces-verbaal Wom jo APV aanzeggen en er twee agenten bij plaatsen om toezicht te houden. Dit hangt ook wel erg af van het onderwerp van de demonstratie. Meestal meld ik toch wel, omdat de burgemeester er nu eenmaal over gaat. [...] Ik wil in elk geval voorkomen dat de burgemeester bijvoorbeeld 's avonds in de krant een foto ziet van een demonstratie, waarvan hij niets wist."

"De demonstratie voor de ABN/AMRO was aangekondigd. [...] We zagen wel dat twee demonstranten met een spandoek echt voor de ingang stonden; de rest stond wat verder weg. [...] Ik heb voor zover ik mij herinner de situatie ter plaatse zélf beoordeeld en heb dus niet in opdracht van anderen gehandeld. Ik wist toen nog niet zoveel van demonstraties en de WOM als ik inmiddels weet, maar ik wist wel dat de in- en uitgangen van gebouwen niet mogen worden versperd en dat men zich moet houden aan de bevelen van de politie.

Ik heb de vordering om zich te verwijderen in het kader van de openbare orde gegeven, de toegang tot het bankfiliaal werd immers belemmerd. Ik vind het juist wat ik toen heb gedaan en zou het weer zo aanpakken.

Als de demonstratie niet aangekondigd was geweest had ik waarschijnlijk wel even naar het bureau gebeld voor overleg, al wist ik toen nog niet zo precies dat beperkende maatregelen door de burgemeester moeten worden genomen."

8.4 Antwoord Nationale ombudsman

Een politieambtenaar mag niet op eigen initiatief aanwijzingen geven of beslissen dat de demonstratie beëindigd moet worden. Die beslissing is uitdrukkelijk voorbehouden aan de burgemeester. Er moet dus via de daarvoor geëigende kanalen contact worden gezocht met de burgemeester, die aan moet geven wat er verder moet gebeuren. Dit betekent dat de politieambtenaar daarvoor contact moet opnemen met een leidinggevende. Deze zal hem vervolgens – na overleg – moeten doorgeven of en zo ja welke actie moet worden

ondernomen met betrekking tot de demonstratie. Als de demonstratie volgens de burgemeester moet worden beëindigd, kan de politieambtenaar vervolgens een bevel geven aan de demonstranten om de demonstratie te stoppen en om zich te verwijderen.

Als het gaat om het beëindigen van een niet-aangemelde demonstratie, dan merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op. Onaangekondigd demonstreren is een strafbaar feit. De politie kan in principe degenen die een strafbaar feit begaan aanhouden. Aanhouden wegens niet-aanmelden zou echter feitelijk neerkomen op beëindiging van de demonstratie, terwijl een politieambtenaar daar nou juist niet over mag beslissen. De Nationale ombudsman is van mening dat om die reden een politieambtenaar een demonstrant niet zonder instructie van de burgemeester mag aanhouden vanwege het enkele feit dat de demonstratie niet is aangemeld.

Een politieambtenaar heeft niet de bevoegdheid om een demonstratie te beëindigen, uitsluitend de burgemeester is daartoe bevoegd. Een politieambtenaar moet daarom contact met de burgemeester zoeken.

FAQ 9 Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

9.1 Evaringen demonstranten

▸ Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

Inleiding

Het niet aanmelden van een demonstratie is een strafbaar feit. Het levert bovendien een grond op om een demonstratie te beëindigen. Volgens demonstranten wordt in de praktijk vrijwel standaard de demonstratie beëindigd. De Politie Haaglanden zou daar in hun visie echter soepeler mee om kunnen gaan; zeker als het gaat om actuele kwesties of in geval van zeer kleine demonstraties.

Actuele kwesties

"Ik heb destijds na de brand op Schiphol-Oost samen met ongeveer zes mensen gedemonstreerd, toen daar een kamerdebat over was. Die demonstratie kón niet vier dagen van tevoren worden aangemeld, omdat toen nog niet bekend was dat het debat zou worden gehouden. De politie vond toch dat we ons moesten verwijderen. De anderen voldeden aan die vordering, omdat ze geen zin hadden in een aanhouding. Toen ik op een gegeven moment nog samen met maar één ander een spandoek omhoog hield, moest ik me toch verwijderen; volgens de politie mocht ik daar niet staan. De rechter heeft me vrijgesproken."

Gedogen

"Als geen kennisgevingsformulier kan worden getoond, dan volgt automatisch een vordering tot verwijdering en een boete bij niet opvolging van dit bevel [...] Er zou minder krampachtig moeten worden opgetreden. Gedogen levert voor de politie soms ook minder gedoe op."

9.2 Juridisch kader

Grondwet

In artikel 9 Grondwet is bepaald dat de wet nadere regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Wet openbare manifestaties

In artikel 2 Wom worden deze gronden voor beperking van het betogingsrecht

herhaald. Dit houdt in dat de gemeente bij beperking van de demonstratievrijheid zich moet baseren op één of meer van deze gronden.

In art. 7 Wom staat dat de burgemeester demonstranten opdracht kan geven de demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, onder meer wanneer de vereiste kennisgeving niet is gedaan.

Het houden of deelnemen aan een betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven is een strafbaar feit (art. 11 Wom).

Rechtspraak

In zijn arrest van 17 oktober 2006[15] overwoog de Hoge Raad over het beëindigen van een demonstratie vanwege het niet aanmelden daarvan het volgende:

"Het samenstel van Wom en APV houdt in dat in de gemeente Den Haag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vóór de openbare aankondiging van een betoging schriftelijk daarvan aan de burgemeester moet worden kennis gegeven. In dat stelsel pas als sluitstuk dat bij het achterwege blijven van zo'n kennisgeving, de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Daaraan doet niet af dat de burgemeester van het hanteren van die bevoegdheid kan afzien indien de belangen zich daartegen niet verzetten."

In zijn arrest van 17 juli 2007[16] oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), over een spontane demonstratie van ongeveer 150 personen te Boedapest. Ook in Hongarije moeten demonstraties van tevoren worden aangemeld. Hier was dat niet gebeurd. Om die reden beëindigde de politie de demonstratie. Ten onrechte volgens het EHRM. Het Hof overwoog:

> 36 In the Court's view, in special circumstances when an immediate response, in the form of a demonstration, to a political event might be justified, a decision to disband the ensuing, peaceful assembly solely because of the absence of the requisite prior notice, without any illegal conduct by the participants, amounts to a disproportionate restriction on freedom of peaceful assembly.
>
> 37 In this connection, the Court notes that there is no evidence to suggest that the applicants represented a danger to public order beyond the level of the minor disturbance which is inevitably caused by an assembly in a public place. The Court reiterates that, "where demonstrators do not engage in acts of violence, it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance" (Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 5 December 2006, §§ 41 42).

[15] NJ 2007, 207; AB 2007, 23.

[16] EHRM 17 juli 2007 (rectified 25 september 2007), Application 25691/04, (Bukta and others v. Hungary); NJB 2007,1839.

38 Having regard to the foregoing considerations, the Court finds that the dispersal of the applicants' peaceful assembly cannot be regarded as having been necessary in a democratic society in order to achieve the aims pursued.

Deze uitspraak impliceert dat een spontaan naar aanleiding van een actuele gebeurtenis opkomende demonstratie niet ontbonden mag worden op de enkele grond dat er geen aanmelding heeft plaatsgevonden.

9.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De burgemeester schreef op 5 april 2006 aan de raadscommissie Veiligheid en Bestuur over het al dan niet beëindigen vanwege het niet aanmelden van een demonstratie:

"Er wordt geconcludeerd [in het rapport 'Ruimte voor het recht'] dat niet tijdig aangemelde demonstaties bijna allemaal op last van de burgemeester worden ontbonden. De onderzoekers doen de aanbeveling dat de politie bij spontane demonstraties niet direct moet ingrijpen, maar eerst een afweging moet maken tussen het belang van de vrijheid van betoging enerzijds en eventuele gevolgen voor het verkeer en risico op wanordelijkheden anderzijds. Louter het feit dat geen of niet tijdig een kennisgeving is gedaan, kan geen grond zijn voor het ontbinden van een demonstratie. Dit is ook de algemene beleidslijn die de gemeente Den Haag hanteert en is de richtlijn voor het personeel. Ik zal er op toezien dat hier scherp op wordt gelet.

Naar aanleiding van het beëindigen van een demonstratie van Falun Gong op 29 oktober 2006 werden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kamervragen gesteld. In het antwoord op die vragen staat onder meer het volgende:

"De burgemeester heeft mij laten weten dat de Falun Gong een demonstratie had aangemeld voor zondagmiddag 29 oktober 2006 bij het Vredespaleis. Zondagochtend verscheen een andere groepering van de Falun Gong bij het Vredespaleis. Deze demonstratie was niet aangemeld. Het houden van een demonstratie zonder deze vooraf aan te melden is wettelijk verboden. De politie heeft daarop de demonstranten weggestuurd. [...] De reden dat de politie de demonstratie heeft beëindigd was enkel gelegen in het feit dat de demonstratie niet was aangekondigd."[47]

De burgemeester schreef op 7 maart 2007 over het al dan niet beëindigen vanwege het niet aanmelden van een demonstratie:

"Ten aanzien van het gevraagde onderscheid tussen aangemelde en niet aangemelde demonstraties, merk ik op dat het uitgangspunt is dat artikel 10 van de APV wordt opgevolgd, wat inhoudt dat van een demonstratie een kennisgeving dient te worden gedaan. In de praktijk is het ontbreken van slechts een kennisgeving, zonder dat sprake is van (vrees voor) wanordelijkheden en/of gevaar voor de verkeersveiligheid en/of volksgezondheid, geen reden om een demonstratie te ontbinden. Bij een niet aangemelde demonstratie wordt de

[47] Handelingen II, 2006/07, nr. 459.

lijn gehanteerd dat een proces-verbaal wordt opgemaakt wegens het overtreden van artikel 10 van de APV. Bij mogelijke wanordelijkheden wordt de niet-aangemelde demonstratie door mij ontbonden."

9.4 Antwoord Nationale ombudsman

De burgemeester is volgens de tekst van artikel 7 Wet openbare manifestaties (Wom) bevoegd om een demonstratie te beëindigen vanwege het enkele feit dat de demonstratie niet is aangemeld. De Nationale ombudsman is van opvatting dat bij de vraag of van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, steeds moet worden beoordeeld of een dergelijke vergaande beperking van de demonstratievrijheid noodzakelijk is. Dit zou naar zijn oordeel uitsluitend aan de orde zijn als het ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden is. Deze opvatting wordt – voor zover het gaat om demonstraties naar aanleiding van actuele kwesties – in ieder geval ondersteund door de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

De Nationale ombudsman heeft om die reden met instemming kennisgenomen van de door de burgemeester van Den Haag gehanteerde beleidslijn waarbij de demonstratievrijheid het uitgangspunt is en beperking daarvan pas aan de orde is als één van de drie in de Grondwet genoemde belangen daartoe noopt.

De Nationale ombudsman heeft nog twijfels of de politie ter plaatse van deze beleidslijn voldoende op de hoogte is. Het is ook in deze situatie van groot belang dat de politie ervan doordrongen is dat zij niet zélf een demonstratie mag ontbinden, maar dat hierover de burgemeester geraadpleegd dient te worden (FAQ 8).

De burgemeester heeft de bevoegdheid om een demonstratie te beëindigen. De enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld, is daarvoor echter onvoldoende.

Bijlage I Relevante regelgeving

Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 11

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

Grondwet

Artikel 6

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 9

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

Wet openbare manifestaties (Wom)

Artikel 2

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 4

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
2. De verordening voorziet ten minste in:
   a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;
   b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.
3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

Artikel 5

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
   a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
   b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
   c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.
4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

Artikel 6

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

Artikel 7

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

Artikel 9

1. Degenen die in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen, onthouden zich van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.
2. Ter bestrijding van gedragingen als bedoeld in het eerste lid kan de burgemeester tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.
3. Indien in strijd wordt gehandeld met een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid en de omstandigheden het vorderen, kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan.
4. Het bepaalde in het eerste tot en met derde lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gebouwen in gebruik bij volkenrechtelijke organisaties, voor zover Nederland een overeenkomstige verplichting tot bescherming op zich heeft genomen als ten opzichte van de in het eerste lid genoemde instellingen.
5. De in het vierde lid bedoelde gebouwen worden door Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken in de Nederlandse Staatscourant bekendgemaakt.

Artikel 11

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:
   a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;
   b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.
2. De feiten zijn overtredingen.

Algemene politieverordening voor 's-Gravenhage (APV)

Artikel 10

1. De organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie, als bedoeld in artikel 4 Wet openbare manifestaties moet vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 × 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk kennis geven.
2. Indien aard of omvang van de manifestatie zulks rechtvaardigen, kan de burgemeester de termijn van 4 × 24 uur bekorten.

3. De kennisgeving[18] moet tenminste bevatten:
   a. naam, adres en telefoonnummer (en zo mogelijk) faxnummer van de organisator en kennisgever van de vergadering of betoging;
   b. doel van de vergadering of betoging;
   c. datum waarop de vergadering of betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging;
   d. de plaats en, voorzover van toepassing, de gewenste route en de plaats van beëindiging;
   e. het aantal te verwachten deelnemers;
   f. de middelen van vervoer van de deelnemers aan de vergadering of betoging;
   g. door de organisatie zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te bevorderen;
4. Op de kennisgeving wordt door het Regiokorps Politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld en kopie daarvan wordt terstond overhandigd of toegezonden aan degene, die de kennisgeving heeft gedaan.
5. Zo mogelijk na mondeling overleg met degene, die de kennisgeving heeft gedaan, wordt hem zo spoedig mogelijk schriftelijke de volgende stukken toegezonden:
   a. de algemene voorschriften van de burgemeester op grond van de wet;
   b. eventuele met de organisator gemaakte afspraken over een ordelijk verloop en eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

Politiewet 1993

Artikel 2

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 8a

1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.
2. Gelijke bevoegdheid komt toe aan opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.
3. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en aan de militair van de Koninklijke marechaussee of van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van artikel 58, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 59, eerste lid, bijstand verleent aan de politie.

[18] Zie bijgevoegde kennisgeving (niet opgenomen, maar zie bijlage 2 voor een voorbeeld).

Bijlage 2 Modelkennisgevingsformulier

Gemeente Den Haag

Bestuursdienst

DEFINITIEVE KENNISGEVINGFORMULIER

Schriftelijke kennisgeving van het houden op een openbare plaats van een betoging, een vergadering, een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging.

Op grond van artikel 10 van de Algemene Politieverordening voor 's-Gravenhage 1982, dient de organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie als hierboven genoemd, VOOR de openbare aankondiging van deze manifestatie en tenminste vier werkdagen voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

Lees ook de toelichting!

Organisator

Telefoon: Telefoon: Faxnummer:

Manifestatie
Doel van de manifestatie
Datum/tijd aanvang manifestatie
Datum/tijd beëindiging manifestatie
Aantal te verwachten deelnemers

Bijzonderhedon:
Middelen (fluitjes, spandoeken etc.)
Route
Verzamelplaats
Er zal geen petitie aangeboden worden
Vervoermiddelen

Door de organisator genomen maatregelen om een ordelijk verloop van de manifestatie te bevorderen:

Gemaakte afspraken, aanvullend op de algemene richtlijnen in de toelichting, om de manifestatie ordelijk en veilig te laten verlopen:

Er zullen geen wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.

De demonstratie locatie zal na afloop schoon worden opgeleverd.

Bevelen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid worden strikt nageleefd.

De spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten op de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.

Op de route zal men gebruik maken van het trottoir en niet van de rijbanen. Deze blijven beschikbaar voor het verkeer en openbaar vervoer.

Indien gebruik wordt gemaakt van geluidsversterking, dan zal het volume daarvan op een, door de politie bepaald, aanvaardbaar niveau blijven.

De in- en uitgangen van gebouwen worden niet geblokkeerd en zullen voor een ieder vrij toegankelijk blijven.

De eventueel door derden weggeworpen flyers worden door de organisatie opgeruimd.

Datum .....

Namens de organisatie

.....

Politie Haaglanden
Operationele Zaken

.....

Besluit tot het stellen van voorschriften en beperkingen of verbod:

Indien u het niet eens bent met het besluit waarin de burgemeester voorschriften en beperkingen stelt of de manifestatie verbiedt, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Zie de toelichting.

Datum:

Overeenkomstig het door de burgemeester van Den Haag genomen besluit

(handtekening)

(bij ondermandaat naam plv. Directeur Bestuurszaken)
Directeur Bestuurszaken (bij ondermandaat plv. Directeur Bestuurszaken)

Postadres : Postbus 12 600.2500 DL Den Haag
Bezoekadres : Spui 70, Den Haag
Telefoon : 070 - 4242832
Fax : 070 - 4242814

Toelichting procedure kennisgeving en bevestiging vergadering of betoging

Kennisgeving
De gemeente Den Haag is een stad die door de aanwezigheid van parlement, ministeries, ambassades en internationale instelling vaak het toneel is van openbare manifestaties variërend in omvang. Voor een goed verloop van al deze demonstraties moeten organisaties als gemeente, politie en vervoersbedrijven tal van verkeerstechnische en andere maatregelen nemen. Daarom is het noodzakelijk vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 x 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

In deze schriftelijke kennisgeving staan in ieder geval:

a. naam, adres, telefoonnummer en, zo mogelijk, faxnummer van de organisator en kennisgever
b. het doel van de demonstratie
c. de datum waarop de demonstratie wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging
d. de plaats en, voorzover van toepassing, de verzamelplaats, de gewenste route en de plaats van beëindiging
e. het aantal te verwachten deelnemers
f. de middelen van vervoer van de deelnemers aan de demonstratie
g. door de organisator zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de demonstratie te bevorderen.

De kennisgeving wordt gericht aan:

Politie Haaglanden
Bureau Grootschalig en Bijzonder Optreden
Ploeg Operationele Zaken
Postbus 264
2501 CG Den Haag
Faxnummer 070-4242814

Op die aankondiging wordt door politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld, waarna een kopie wordt overhandigd of gezonden aan degene die de kennisgeving heeft gedaan. Om u goed over de gang van zaken te informeren, de demonstratie goed te laten verlopen en die organisaties de gelegenheid te geven zich op de demonstratie voor te bereiden, is het echter gewenst om in een zo vroeg mogelijk stadium over uw voornemen contact op te nemen met politie Haaglanden, waar deze maatregelen gecoördineerd worden.

Bevestiging
Naar aanleiding van de kennisgeving wordt zo mogelijk mondeling overleg gevoerd tussen de politie en degene die de kennisgeving heeft gedaan. Voor dit overleg kunt u contact opnemen met politie Haaglanden, Operationele Zaken, telefoonnummer 070-4242832.
In dit overleg wordt door de politie aangegeven welke algemene richtlijnen gelden en beoordeeld of er met de organisator afspraken moeten worden gemaakt om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te verzekeren. Deze richtlijnen en afspraken worden door de politie schriftelijk aan degene die de kennisgeving heeft gedaan, bevestigd.

Indien daartoe aanleiding is, kan de burgemeester ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden voorschriften en beperkingen aan de organisatoren stellen. Het gaat hier om, bijvoorbeeld, het tijdstip van de vergadering of betoging, afwijkingen van de gewenste route, de samenstelling en herkenbaarheid van de eigen ordedienst of de plaats waar een demonstratie start en waar die ontbonden wordt. Deze voorschriften en beperkingen worden de organisator eveneens schriftelijk medegedeeld.
Wanneer de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden in het geding is, kan de burgemeester een vergadering of betoging verbieden. Ook hiervan wordt schriftelijk mededeling gedaan.

Bezwaar en beroep

Indien u het niet eens bent met de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift richt u aan:

De burgemeester van Den Haag
Postbus 12600
2500 DJ Den Haag

Het bezwaarschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

a. de naam en het adres van de indiener
b. de dagtekening
c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
d. de gronden van het bezwaar

Bij het bezwaarschrift voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

Indien u bezwaar heeft ingediend en indien, gelet op de betrokken belangen, onverwijlde spoed dat vereist, kunt u de President van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek hiertoe richt u aan:

Arrondissementsrechtbank 's Gravenhage
Sector Bestuursrecht
Bureau Voorlopige Voorzieningen
Postbus 20302
2500 EH Den Haag

Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt ondertekend en bevat ten minste:

a. de naam en het adres van de indiener
b. de dagtekening
c. een omschrijving van het besluit waartegen het verzoek is gericht.
d. de gronden van het verzoek.

Bij uw verzoek om een voorlopige voorziening voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

Algemene richtlijnen

De volgende richtlijnen gelden voor alle vergaderingen en betogingen als bedoeld in artikel 4 van de Wet openbare manifestaties die in de gemeente Den Haag worden georganiseerd:

a. De politie treedt op bij constatering van strafbare feiten en/of direct gevaar voor personen of goederen.
b. Het is de organisatie of deelnemers niet toegestaan voorwerpen te verbranden tijdens de manifestatie dan wel gedurende de aanvang of de ontbinding.
c. De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
d. De politie treedt in ieder geval op indien sprake is van blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven of instellingen, en het door aard, omvang of tijdsduur van de manifestatie op onaanvaardbare wijze toebrengen van schade aan derden.
e. De Mobiele Eenheid kan zichtbaar aanwezig zijn.
f. De manifestatie kan in ieder geval worden beëindigd indien de organisatie niet in staat is de orde te handhaven.
g. Onder de deelnemers aan de manifestatie mogen geen stokken e.d. aanwezig zijn.
h. Blokkades van wegen en kruisingen of splitsingen daarvan zijn niet toegestaan

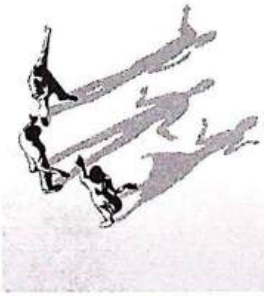
Uitgave: Bureau Nationale ombudsman

Cartoon: Jos Collignon
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

December 2007

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl



ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

tel: 030 - 6956867
fax: 030 - 6962429
e-mail: meindert.stelling@planet.nl

DUPLICAAT

AANGETEKEND

Aan : de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Datum : 15 maart 2011
Kenmerk : MS/10.003/12
Referte : -
Bijlagen : één
Onderwerp: hoger beroep R. Meijerink tegen uitspraak rechtbank Den Haag inzake demonstratie te Den Haag

Ondergetekende, mr. M.J.F. Stelling, stelt hierbij namens zijn cliënt, de heer R. Meijerink te Utrecht (hierna: **appellant**), hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 1 februari 2011, met het registratienummer AWB 10/6840 BESLU (hierna: **litigieuze uitspraak**). Een afschrift van die uitspraak gaat hierbij.

Appellant heeft ondergetekende bepaaldelijk gemachtigd tot het instellen van dit hoger beroep. Appellant woont te 3512 HV Utrecht, Keistraat 5, maar kiest in dezen woonplaats ten kantore van ondergetekende.

Appellant meent dat de rechtbank zijn beroep tegen de beschikking op bezwaar van de burgemeester van Den Haag (hierna: **de burgemeester**) van 27 september 2010, met het kenmerk B.3.10.0838.001, ten onrechte ongegrond heeft verklaard. Appellant had bezwaar gemaakt tegen de beperkingen die door de burgemeester werden gesteld aan de door appellant georganiseerde betoging op 18 mei 2010. In de litigieuze beschikking op bezwaar (hierna: **litigieuze beschikking**) werd appellants bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. In beroep heeft appellant zich op art. 13 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: **EVRM**) beroepen. Dit omdat het bij de beperkingen die werden gesteld aan de door appellant georganiseerde betoging ging om zijn recht op betoging en meningsuiting, zoals die zijn gewaarborgd in de artt. 10 en 11 EVRM. Art. 13 EVRM geeft appellant het recht op een beoordeling van rechtmatigheid van de beperkingen die door de burgemeester zijn gesteld aan de uitoefening van die mensenrechten

Ter toelichting wordt het volgende opgemerkt.

1. Gang van zaken

1.1. Op vrijdag 14 maart 2010 heeft appellant bij de politie Haaglanden een kennisgeving ingediend betreffende een op 18 mei 2010 te houden betoging. In reactie daarop heeft de burgemeester appellant op maandag 17 mei 2010 mondeling doen informeren omtrent zijn voornemen om aan die betoging beperkingen op te leggen. Diezelfde dag heeft appellant gebruik gemaakt van de gelegenheid om zijn zienswijze terzake kenbaar te maken. Bij beschikking van 17 mei 2010, kenmerk BSD/2010.704, heeft de burgemeester vervolgens beperkingen gesteld aan de door eiser georganiseerde betoging.

1.2. Namens appellant is bij brief van 17 mei 2010 bezwaar gemaakt tegen de vorenvermelde beschikking in primo.

1.3. Namens appellant is bij fax van 18 mei 2010 aan de voorzieningenrechter te Den Haag verzocht om een voorlopige voorziening. Diezelfde dag heeft de behandeling van dat verzoek plaatsgevonden en heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan. Het verzoek van appellant werd afgewezen.

1.4. Bij brief van 9 juni 2010 is namens appellant het bezwaarschrift aangevuld. In die aanvulling is uitdrukkelijk gewezen op het gegeven dat appellant zich beschouwd als slachtoffer van schending door de burgemeester van de artt. 10 en 11 EVRM en dat dientengevolge, ingevolge art. 13 EVRM, een recht bestaat op een inhoudelijke beoordeling daarvan door een onafhankelijke autoriteit overeenkomstig de nationale regeling van de lidstaat.

1.5. Op donderdag 24 juni 2010 heeft terzake van het bezwaarschrift een hoorzitting plaatsgevonden. De Adviescommissie bezwaarschriften van de gemeente Den Haag heeft zich tijdens die hoorzitting beperkt tot de kwestie van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift. De inhoudelijke bezwaren tegen de aan de betoging van 18 mei 2010 opgelegde beperkingen zijn niet ter sprake gekomen.

1.6. Vervolgens is de litigieuze beschikking op bezwaar van 17 augustus 2010 van de burgemeester ontvangen, waarin deze zich verenigt met het daarbij gevoegde advies van de Adviescommissie bezwaarschriften, en appellants bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard.

1.7. Bij brief van 27 september 2010 heeft appellant beroep doen instellen bij de rechtbank Den Haag, waarna de rechtbank Den Haag vervolgens op 1 februari 2011 de litigieuze uitspraak heeft gedaan. Die uitspraak werd op 2 februari aan appellant toegezonden.

2. Gronden van het hoger beroep

2.1. Inleiding. In de litigieuze uitspraak miskent de rechtbank:

a. de strekking van het recht dat art. 13 EVRM toekent aan iedere ingezetene van een bij het verdrag aangesloten staat;
b. het gegeven dat in de uitspraak *Salah Sheekh tegen Nederland* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) van 11 januari 2007 (appl. no. 1948/04) een uitzondering werd gemaakt op de vaste jurisprudentie dat uitspraken die bij wijze van voorlopige voorziening (*"interim measure"* of *"provisional measure"*) zijn gegeven, geen rechterlijke oordelen zijn die de vaststelling inhouden van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM, welke uitzondering niet verder werd verklaard;
c. het feit dat het EHRM in de zaak *Salah Sheekh* heeft geoordeeld dat met de mogelijkheid van het instellen van de procedure inzake voorlopige voorzieningen werd voldaan het vereiste van art. 13 EVRM ten aanzien van een dreigende schending van een in het EVRM gewaarborgd mensenrecht, niet inhoudt dat de weigering van de bestuursrechter om een oordeel ten gronde te geven omtrent een schending van de artt. 10 en 11 EVRM die reeds heeft plaatsgevonden, in overeenstemming zou zijn met art. 13 EVRM;
d. dat ook na de expliciete wijziging van de jurisprudentie van het EHRM op dit punt in de uitspraak van 15 oktober 2009 betreffende de zaak *Micallef tegen Malta* (appl. no. 17056/06), de regeling van art. 35, eerste lid, EVRM dat de nationale rechtsmiddelen eerst dienen te zijn uitgeput vooraleer een verzoekschrift door het Hof ontvankelijk kan worden verklaard, voorop staat;
e. dat de uitspraak van de voorzieningenrechter ingevolge art. 8:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) geen definitief oordeel inhoudt omtrent de rechtmatigheid van de beschikking in primo of de beschikking op bezwaar, en dat zulks ook *expressis verbis* is aangegeven in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2010;
f. dat de weigering om een definitief rechterlijk oordeel te geven omtrent de rechtmatigheid van de opgelegde beperkingen aan het recht op betoging van appellant op grond van het gegeven dat er al een voorlopig rechterlijk oordeel is gegeven, de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid opnieuw verder uitholt.

2.2. Het recht op een effectief rechtsmiddel. Art. 13 EVRM houdt in dat de burger over een effectief rechtsmiddel dient te kunnen beschikken teneinde een dreigende schending van zijn rechten zoals bedoeld in art. 6 van het verdrag te voorkomen, een nog voortdurende schending te doen beëindigen, of een reeds plaatsgevonden hebbende schending te compenseren. Hierbij wordt verwezen naar onder meer de uitspraak van het EHRM van 8 juni 2006 in de zaak *Surmeli tegen Duitsland* (appl. 75529/01), § 98. De weigering van een rechter om een gestelde schending inhoudelijk te beoordelen wordt door het EHRM als schending van art. 13 EVRM aangemerkt, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van 26 oktober 2000 in de zaak *Hasan en Chaush tegen Bulgarije* (appl. 30985/96). Door het beroep tegen de litigieuze beschikking, die inhield dat appellant niet-ontvankelijk was in zijn bezwaar tegen de aan de door hem georganiseerde betoging gestelde beperkingen, ongegrond te verklaren, wordt door de bestuursrechter een inhoudelijke beoordeling van de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM uitgesloten. Hierdoor beschikt appellant niet over een effectief rechtsmiddel inzake de gestelde en reeds plaatsgevonden hebbende schending van de artt. 10 en 11 EVRM.

a. de strekking van het recht dat art. 13 EVRM toekent aan iedere ingezetene van een bij het verdrag aangesloten staat;
b. het gegeven dat in de uitspraak *Salah Sheekh tegen Nederland* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) van 11 januari 2007 (appl. no. 1948/04) een uitzondering werd gemaakt op de vaste jurisprudentie dat uitspraken die bij wijze van voorlopige voorziening (*"interim measure"* of *"provisional measure"*) zijn gegeven, geen rechterlijke oordelen zijn die de vaststelling inhouden van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM, welke uitzondering niet verder werd verklaard;
c. het feit dat het EHRM in de zaak *Salah Sheekh* heeft geoordeeld dat met de mogelijkheid van het instellen van de procedure inzake voorlopige voorzieningen werd voldaan het vereiste van art. 13 EVRM ten aanzien van een dreigende schending van een in het EVRM gewaarborgd mensenrecht, niet inhoudt dat de weigering van de bestuursrechter om een oordeel ten gronde te geven omtrent een schending van de artt. 10 en 11 EVRM die reeds heeft plaatsgevonden, in overeenstemming zou zijn met art. 13 EVRM;
d. dat ook na de expliciete wijziging van de jurisprudentie van het EHRM op dit punt in de uitspraak van 15 oktober 2009 betreffende de zaak *Micallef tegen Malta* (appl. no. 17056/06), de regeling van art. 35, eerste lid, EVRM dat de nationale rechtsmiddelen eerst dienen te zijn uitgeput vooraleer een verzoekschrift door het Hof ontvankelijk kan worden verklaard, voorop staat;
e. dat de uitspraak van de voorzieningenrechter ingevolge art. 8:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) geen definitief oordeel inhoudt omtrent de rechtmatigheid van de beschikking in primo of de beschikking op bezwaar, en dat zulks ook *expressis verbis* is aangegeven in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2010;
f. dat de weigering om een definitief rechterlijk oordeel te geven omtrent de rechtmatigheid van de opgelegde beperkingen aan het recht op betoging van appellant op grond van het gegeven dat er al een voorlopig rechterlijk oordeel is gegeven, de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid opnieuw verder uitholt.

2.2. Het recht op een effectief rechtsmiddel. Art. 13 EVRM houdt in dat de burger over een effectief rechtsmiddel dient te kunnen beschikken teneinde een dreigende schending van zijn rechten zoals bedoeld in art. 6 van het verdrag te voorkomen, een nog voortdurende schending te doen beëindigen, of een reeds plaatsgevonden hebbende schending te compenseren. Hierbij wordt verwezen naar onder meer de uitspraak van het EHRM van 8 juni 2006 in de zaak *Surmeli tegen Duitsland* (appl. 75529/01), § 98. De weigering van een rechter om een gestelde schending inhoudelijk te beoordelen wordt door het EHRM als schending van art. 13 EVRM aangemerkt, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van 26 oktober 2000 in de zaak *Hasan en Chaush tegen Bulgarije* (appl. 30985/96). Door het beroep tegen de litigieuze beschikking, die inhield dat appellant niet-ontvankelijk was in zijn bezwaar tegen de aan de door hem georganiseerde betoging gestelde beperkingen, ongegrond te verklaren, wordt door de bestuursrechter een inhoudelijke beoordeling van de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM uitgesloten. Hierdoor beschikt appellant niet over een effectief rechtsmiddel inzake de gestelde en reeds plaatsgevonden hebbende schending van de artt. 10 en 11 EVRM.

2.3. De rechtbank heeft zich in rechtsoverweging 7 van de litigieuze uitspraak dan ook volkomen ten onrechte op het standpunt gesteld dat appellant *"onvoldoende actueel belang heeft bij een inhoudelijke uitspraak op het beroep"*. Daarmee gaat de rechtbank frontaal in tegen het recht dat appellant heeft op grond van art. 13 EVRM. Het actuele belang is ingevolge die verdragsbepaling, hierbij mede gelet op art. 1 EVRM, welke bepaling zich in voorkomend geval uiteraard ook richt tot de rechter, een in rechte niet te ontkennen gegeven. De ingezetene die gemotiveerd stelt het slachtoffer te zijn van schending van zijn in het EVRM gewaarborgde rechten, heeft zonder meer recht op een inhoudelijke beoordeling daarvan door een onafhankelijke nationale instantie zoals bedoeld in art. 13 EVRM.

2.4. De rechtbank heeft in rechtsoverweging 8 van de litigieuze uitspraak dan ook bovendien volkomen ten onrechte overwogen:

> *De rechtbank overweegt dat artikel 13 van het EVRM de toepassing van de wettelijke voorschriften voor het maken van bezwaar en het niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaar dat niet aan die voorschriften voldoet niet opzij zet; het recht hebben op een daadwerkelijk rechtsmiddel betekent niet dat de wettelijke voorschriften met betrekking tot dit rechtsmiddel niet gelden. Van onthouding van een effectief rechtsmiddel en daarom schending van artikel 13 van het EVRM is reeds hierom geen sprake. Tegen de beslissing op bezwaar stond een daadwerkelijk rechtsmiddel open.*

Het enkele feit dat tegen de litigieuze beschikking beroep kon worden en ook daadwerkelijk is ingesteld, houdt nog niet in dat er sprake was van een effectief rechtsmiddel. Om te kunnen spreken van een effectief rechtsmiddel dient te worden gekomen tot een inhoudelijke beoordeling van de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM. Doordat de burgemeester appellant niet-ontvankelijk heeft verklaard in de litigieuze beschikking, is er geen sprake geweest van een inhoudelijke beoordeling van de bezwaren die appellant heeft aangevoerd tegen de beperkingen die door de burgemeester werden gesteld aan de door appellant georganiseerde betoging. Door de bezwaren tegen die niet-ontvankelijkheid ongegrond te verklaren, heeft de rechtbank geweigerd om te komen tot een inhoudelijke beoordeling.

2.5. Volledigheidshalve merkt appellant hierbij nog het volgende op. Van zijn zijde is op geen enkel moment betoogd dat, zoals door de rechtbank lijkt te worden gesuggereerd in de overwegingen die in de vorige paragraaf zijn geciteerd, de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bestaande rechtsmiddelen niet zouden gelden indien het gaat om schending van rechten die in het EVRM zijn gewaarborgd. Bij het maken van bezwaar en het instellen van beroep heeft appellant dan ook aan alle in de Awb terzake gestelde voorwaarden voldaan. Wat van de zijde van appellant wel is betoogd, is dat het begrip "belang" in art. 1:2, eerste lid, Awb verdragsconform dient te worden uitgelegd. Onder het begrip "belang" dient derhalve ook het belang te worden verstaan dat een ingezetene heeft bij een inhoudelijk rechterlijk oordeel omtrent een gemotiveerd gestelde inbreuk op een recht dat is gewaarborgd in het EVRM. Daarmee is nadrukkelijk aangegeven dat geen afbreuk kan worden gedaan aan het recht dat een belanghebbende op grond van art. 13 EVRM toekomt, op basis van de vaste jurisprudentie van de bestuursrechter dat een belanghebbende onvoldoende procesbelang heeft indien een beroep uitsluitend zou kunnen leiden tot een rechtsoordeel omtrent een reeds voltooide handelwijze van een bestuursorgaan, zonder dat aan dat rechtsoordeel enig feitelijk of financieel gevolg zou

kunnen zijn verbonden. De jurisprudentiële interpretatie van het begrip "belang" in een nationale wettelijke regeling zoals de Awb, kan immers op geen enkele wijze afbreuk doen aan het recht dat art. 13 EVRM onverkort toekent aan degene die het slachtoffer is van een reeds voltooide schending van de artt. 10 en 11 EVRM op de vaststelling dat zulks het geval is geweest door een instelling zoals bedoeld in art. 13 EVRM. Ook ingevolge de Grondwet heeft het verdragsrecht immers prioriteit boven het nationale recht.

2.6. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat aan het voorgaande in het geheel niet wordt afgedaan doordat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **Afdeling**) in zijn uitspraak van 26 januari 2011 in de zaak *HVP tegen de burgemeester van Den Haag*, nr. 201005335/1/H3, in een met de voorliggende zaak vergelijkbare kwestie tot een andersluidend oordeel is gekomen. De Afdeling heeft in die uitspraak het recht op dezelfde punten miskend als de rechtbank in de thans voorliggende zaak. Hieronder wordt op die punten nader op ingegaan.

2.7. De zaak *Salah Sheekh tegen Nederland* als uitzondering. De rechtbank heeft zich in rechtsoverweging 8 van de litigieuze uitspraak mede gebaseerd op de uitspraak van het EHRM in de zaak *Salah Sheekh*. Die uitspraak van het hof vormde een uitzondering wat betreft de procedure inzake voorlopige voorzieningen. Dit omdat daarin de uitspraak van de voorzieningenrechter inzake het verzoek van *Salah Sheekh* tot een voorlopige voorziening, klaarblijkelijk werd aangemerkt als de vaststelling van een burgerlijk recht, zodat daarmee was voldaan aan het vereiste van art. 13 EVRM. Zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van het EHRM van 6 juli 2000 in de zaak *Moura Carreira en Margarida Lourenco Carreira tegen Portugal* (appl. no. 41237/98) hield de vaste jurisprudentie van het EHRM in dat uitspraken die bij wijze van voorlopige voorziening zijn gegeven geen rechterlijke oordelen zijn die de vaststelling inhouden van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM, zodat na een voorlopige voorzieningen procedure (*"injunction proceedings"*) eerst de bodemprocedure diende te worden gevolgd vooraleer het EHRM kon worden geadieerd. Van deze vaste jurisprudentie heeft het EHRM eerst in zijn hierboven reeds vermelde uitspraak van 15 oktober 2009 in de zaak *Micallef tegen Malta* afstand genomen. Dit is *expressis verbis* uiteengezet in de §§ 79-82 van die uitspraak. Onder de voorwaarden die in de §§ 83-86 zijn verwoord, kunnen voorlopige voorzieningen nu ook worden aangemerkt als de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM. Een en ander maakt duidelijk dat toen het EHRM zijn uitspraak in de zaak *Salah Sheekh tegen Nederland* gaf, een uitspraak van de voorzieningenrechter normaliter niet werd aangemerkt als de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen waartegen een klacht bij het hof zou kunnen worden ingediend.

2.8. Het EHRM heeft in zijn uitspraak in de zaak *Salah Sheekh* niet nader toegelicht waarom werd afgeweken van de bestendige jurisprudentie ten aanzien van voorlopige voorzieningen. Klaarblijkelijk vormden de bijzondere aspecten van die zaak daartoe de aanleiding. In de zaak *Salah Sheekh* lag namelijk niet alleen een uitspraak van de voorzieningenrechter van 20 januari 2004 ter tafel, maar ook een eerdere uitspraak van de vreemdelingenrechter. Deze laatstbedoelde uitspraak, die dateerde van 7 november 2003, betrof de afwijzing van het asielverzoek

van *Salah Sheekh*. Het beroep betreffende die afwijzing was ongegrond verklaard. Volgens de vreemdelingenrechter had *Salah Sheekh* niet aannemelijk weten te maken dat hij persoonlijk gevaar liep in Somalië. Die uitspraak inzake het asielverzoek was reeds in rechte onaantastbaar geworden toen *Salah Sheekh* op 8 januari 2004 bezwaar maakte tegen de wijze waarop zijn uitzetting uit Nederland zou plaatsvinden, alsmede de voorzieningenrechter adieerde teneinde te bewerkstelligen dat die uitzetting niet zou worden geëffectueerd zolang dat bezwaar niet tot een definitieve beslissing had geleid. *Salah Sheekh* had namelijk geen hoger beroep ingesteld tegen de voor hem negatieve uitspraak van 7 november 2003.

2.9. De bezwaren van *Salah Sheekh* tegen de wijze van uitzetting hielden, naast bezwaren omtrent het EU-reisdocument dat aan hem zou worden verstrekt, ten nauwste verband met de omstandigheden die ook bij de beoordeling van zijn asielverzoek aan de orde waren geweest. Toen de voorzieningenrechter werd geconfronteerd met het verzoek van 8 januari 2004 om een voorlopige voorziening, diende hij bij de behandeling van dat verzoek dan ook te handelen in overeenstemming met de reeds in rechte onaantastbaar geworden uitspraak van de vreemdelingenrechter. Ongetwijfeld heeft deze bijzondere omstandigheid ertoe geleid dat het EHRM in de zaak *Salah Sheekh* de uitspraak van de voorzieningenrechter van 20 januari 2004, in afwijking van de vaste jurisprudentie, wel heeft aangemerkt als een uitspraak waarin burgerlijke rechten werden vastgesteld. Zoals blijkt uit de hierboven reeds vermelde uitspraak van het EHRM in de zaak *Surmeli tegen Duitsland*, dient immers bij de beoordeling of is voldaan aan de vereisten van art. 13 EVRM te worden gelet op het totaal van de rechtsmiddelen dat in het nationale recht worden geboden. In § 98 van die uitspraak wordt immers gesteld:

> *Also, even if a single remedy does not by itself entirely satisfy the requirements of Article 13, the aggregate of remedies provided for under domestic law may do so.*

2.10. De rechtbank heeft blijkens de litigieuze uitspraak deze bijzondere omstandigheid kennelijk niet onderkend, althans is daaraan stilzwijgend voorbij gegaan. Dit hoewel die bijzondere omstandigheid in de zaak *Salah Sheekh* deze fundamenteel doet verschillen van de thans voorliggende zaak. Inzake de vraag of de beperkingen die de burgemeester heeft gesteld aan de door appellant georganiseerde betoging een schending vormden van de artt. 10 en 11 EVRM, lag immers nog geen in rechte onaantastbaar geworden uitspraak van de bestuursrechter ter tafel toen de voorzieningenrechter diende te oordelen over het verzoek van appellant van 18 mei 2010 om een voorlopige voorziening. Het is zodoende verre van een uitgemaakte zaak dat de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2010 dient te worden aangemerkt als de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM. Met name ook gelet op het gegeven dat de voorzieningenrechter ingevolge art. 8:84 Awb niet bevoegd is om de beschikking terzake waarvan een voorlopige voorziening wordt gevraagd, te vernietigen, en derhalve geen uitspraak doet over de rechtmatigheid daarvan. In de litigieuze uitspraak wordt dan ook volkomen ten onrechte uitgegaan van de vanzelfsprekendheid dat met de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2010 de burgerlijke rechten of verplichtingen van appellant betreffende de door hem georganiseerde betoging zouden zijn vastgesteld, zodat daarmee zou zijn voldaan aan het vereiste van art. 13 EVRM.

2.11. Bovendien geldt dat de voorzieningenrechter in de zaak *Salah Sheekh* een andere

rechtsvraag diende te beantwoorden dan de rechtbank in de thans voorliggende zaak, in die zin dat het in de zaak *Salah Sheekh* ging om een dreigende schending van een in het EVRM gewaarborgd recht, terwijl de rechtbank in de voorliggende zaak diende te oordelen over een reeds voltooide schending van zodanige rechten. Ten aanzien van de zaak *Salah Sheekh* oordeelde het EHRM dat met de uitspraak van de voorzieningenrechter was voldaan aan art. 13 EVRM. Daarbij geldt dat het EHRM aanvaardt dat bij voorlopige voorzieningen nog niet alle relevante feiten zijn vastgesteld, zoals blijkt uit de uitspraak van 13 januari 2011 in de zaak *Kubler tegen Duitsland* (appl. no. 32715/06). In § 63 van die uitspraak wordt onder meer overwogen:

> *The Court further observes that the object of an interim measure is to preserve and protect the rights and interests of a party before a court, pending a final decision. It follows from the very nature of interim measures that a decision on whether they should be indicated in a given case will often have to be issued within a very short lapse of time. Consequently, the full facts of the case will often remain undetermined until the final judgment on the merits is given.*

Zoals gesteld, gaat het in de voorliggende zaak evenwel om een reeds plaatsgevonden hebbende schending van de artt. 10 en 11 EVRM, terzake waarvan achteraf alle relevante feiten en omstandigheden in alle rust kunnen worden aangevoerd en worden beoordeeld. De rechtbank heeft dit aanmerkelijke verschil tussen de zaak *Salah Sheekh* en die van appellant klaarblijkelijk evenmin onderkend en ten onrechte niet bij de oordeelsvorming betrokken, althans uit de litigieuze uitspraak blijkt niet van het tegendeel.

2.12. Het gaat om een weigering te oordelen. Niet valt in te zien dat, zoals de rechtbank klaarblijkelijk meent, aan het gegeven dat in de zaak *Salah Sheekh* het EHRM heeft geoordeeld dat met de uitspraak van de voorzieningenrechter van 20 januari 2004 was voldaan aan art. 13 EVRM, een rechtvaardiging zou kunnen worden ontleend voor het feit dat de bestuursrechter in de voorliggende zaak heeft geweigerd om te komen tot een inhoudelijk beoordeling van de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM. In de zaak *Salah Sheekh* heeft de voorzieningenrechter, althans voorzover dit in het kader van een procedure inzake voorlopige voorzieningen tot de mogelijkheden behoort, de merites van de aan hem voorgelegde dreigende schending beoordeeld. In de thans voorliggende zaak heeft de rechtbank in de bodemprocedure ronduit geweigerd om appellant de bescherming van zijn rechten ingevolge het EVRM te bieden en bewust nagelaten de merites van de zaak te beoordelen. Het is volkomen vanzelfsprekend dat het oordeel van het EHRM dat in de zaak *Salah Sheekh* verdragsconform is gehandeld, niet tegelijkertijd tevens zou kunnen inhouden dat de volkomen tegenovergestelde handelwijze in de voorliggende zaak eveneens verdragsconform zou zijn.

2.13. Art. 35, eerste lid, EVRM blijft van toepassing. Het gegeven dat in voorkomend geval de uitspraak van een voorzieningenrechter wordt aangemerkt als de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen zoals bedoeld in art. 6 EVRM, houdt niet in dat nu in alle gevallen dat in een zaak door een voorzieningenrechter uitspraak is gedaan, de bodemprocedure niet meer behoeft te worden voltooid vooraleer het EHRM kan worden geadieerd. De hierboven vermelde zaak *Kubler tegen Duitsland*, waarin verzoeker een voorlopige voorziening had verkregen, maakt

dat duidelijk. Het gegeven dat in die zaak een voorlopige voorziening was gegeven hield niet in dat alle relevante rechtsvragen reeds door de bevoegde nationale rechter waren beoordeeld. Het EHRM wees het verzoek om toekenning van de door *Kubler* gestelde materiële schade dan ook af, omdat omtrent de verschuldigdheid daarvan door de Duitse overheid nog geen oordeel was gegeven door de bevoegde nationale rechter. Het oordeel van het EHRM hield dan ook in dat de bodemprocedure diende te worden voltooid vooraleer het EHRM zal oordelen over de gevorderde schadevergoeding.

2.14. Van belang hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor de bescherming en handhaving van de in het EVRM gewaarborgde rechten in de eerste plaats bij de nationale autoriteiten ligt. Onder meer in de uitspraak in de zaak *Kubler tegen Duitsland* wordt dit ook door het EHRM nadrukkelijk gesteld. Het hof overweegt in § 97 van die uitspraak:

> *Under Article 1 of the Convention, which provides that "[t]he High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention", the primary responsibility for implementing and enforcing the rights and freedoms guaranteed by the Convention is laid on the national authorities. The machinery of complaint to the Court is thus subsidiary to national systems safeguarding human rights. This subsidiary character is articulated in Article 13 and Article 35 § 1 of the Convention (.....).*

Het is dan ook zondermeer duidelijk dat, indien gemotiveerd wordt gesteld dat één of meer in het EVRM gewaarborgde rechten is geschonden, de definitieve vaststelling of dat daadwerkelijk het geval is, primair de verantwoordelijkheid is van de betrokken staat.

2.15. In dit verband kan niet genoeg worden benadrukt dat een uitspraak van een voorzieningenrechter ingevolge de Awb geen definitief oordeel inhoudt omtrent de rechtmatigheid van de aangevochten beslissing van een bestuursorgaan. De systematiek van de Awb geeft dat duidelijk aan. Ingevolge art. 8:84 Awb heeft de voorzieningenrechter niet de bevoegdheid om een beschikking nietig te verklaren. Het oordeel van de voorzieningenrechter bindt de rechter die beslist over het geschil ten gronde niet. In de voorliggende zaak heeft de voorzieningenrechter in de uitspraak van 18 mei 2010 dit ook *expressis verbis* aangegeven, door te overwegen:

> *Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft het oordeel van de voorzieningenrechter daaromtrent een voorlopig karakter en is dat niet bindend voor de beslissing in die procedure.*

De rechtbank suggereert in de litigieuze uitspraak, door daarin te verwijzen naar het feit dat appellant toegang heeft gehad tot de voorzieningenrechter, dan ook volkomen ten onrechte dat deze het definitieve oordeel inzake de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM zou hebben gegeven. Die verwijzing getuigt geenszins van goede trouw.

2.16. Verdere afbraak van de rechtsbescherming van de burger. Met de *malafide* verwijzing in de litigieuze uitspraak naar het oordeel van de voorzieningenrechter in de voorliggende zaak heeft de rechtbank de redenering gevolgd die de Afdeling heeft gehanteerd in zijn hierboven vermelde uitspraak van 20 januari 2011 in de zaak *het HVP tegen de burgemeester van Den Haag*. Ook in die uitspraak van de Afdeling werd verwezen naar het gegeven dat de voorzieningen-

rechter door het Haags Vredes Platform (HVP) was geadieerd. Ook in die uitspraak wordt zonder meer gesuggereerd dat de voorzieningenrechter een definitief oordeel zou hebben gegeven omtrent de rechtmatigheid van de in die zaak door de burgemeester van Den Haag gestelde beperkingen aan een mede door het HVP georganiseerde betoging. Daarbij ging de Afdeling zelfs zover dat zij het beroep op de uitspraak van het EHRM in de zaak *Hasan en Chaush tegen Bulgarije* afdeed met de misleidende bewering dat *"in deze zaak, zoals hiervoor uiteen is gezet, wel de mogelijkheid bestond om een rechterlijk oordeel te verkrijgen over het besluit van de burgemeester"*, waarmee zij opzettelijk verdoezelde dat een oordeel van een voorzieningenrechter een voorlopig oordeel is. Hetgeen overigens ook in die zaak *expressis verbis* door de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 31 maart 2009, registratienummer AWB 09/2228 BESLU, was gesteld.

2.17. Maar met name de impliciete bewering van de Afdeling in de vorenbedoelde uitspraak dat het HVP als appellerende partij geen enkel reëel belang zou hebben bij de inhoudelijke beoordeling van de gestelde schending van de artt. 10 en 11 EVRM, *in casu* van de rechtmatigheid van de beperkingen die werden gesteld aan de mede door het HVP georganiseerde betoging, gaat alle perken te buiten. Daarmee wordt immers feitelijk door de Afdeling gezegd dat de bescherming die het EVRM biedt tegen schending van mensenrechten door in voorkomend geval het uitzicht op rechtsherstel te waarborgen, welk rechtsherstel wordt geboden in de vorm van het oordeel van een nationale instantie zoals bedoeld in art. 13 EVRM dat een zodanige schending heeft plaatsgevonden, geen reëel belang zou zijn van Nederlandse ingezetenen en hun organisaties. Een vorm van rechtsherstel die in de jurisprudentie van het EHRM zeer gebruikelijk is. Maar daar heeft de Afdeling kennelijk maling aan, zoals de Afdeling dus ook maling heeft aan het gegeven dat het EVRM expliciet aan slachtoffers van schending van één of meer in het verdrag gewaarborgde rechten het recht geeft op een inhoudelijke en definitieve beoordeling daarvan door de onafhankelijke rechter of een vergelijkbare nationale instantie.

2.18. Daarbij komt dat de Afdeling in de zaak *HVP tegen de burgemeester van Den Haag* een uiterst beperkt toetsingskader heeft gehanteerd. De Afdeling overwoog immers:

> *Artikel 13 van het EVRM staat er niet aan in de weg dat wordt geëist dat een appellerende partij nog enig reëel belang heeft bij de beoordeling van zijn beroep. HVP kon, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, met haar beroep niet meer bereiken dat zij alsnog op 31 maart 2009 op het Churchillplein 10 te Den Haag mocht demonstreren. Daarnaast heeft de rechtbank terecht overwogen dat een belang gelegen kan zijn in de omstandigheid dat een soortgelijk geschil zich tussen dezelfde partijen in de toekomst kan voordoen en daarbij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2009 in zaak nr. 200806587/1 (www.raadvanstate.nl). HVP heeft evenwel niet aannemelijk gemaakt dat eenzelfde uitzonderlijk evenement als de The Hague Conference on Afghanistan in de nabije toekomst wederom zal worden georganiseerd en dat daarbij eveneens dezelfde maatregelen zullen worden genomen. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat het verkrijgen van een principiële uitspraak geen procesbelang oplevert.*

Afgezien van de ostentatieve ontkenning van het belang dat ingezetenen hebben bij de verwerkelijking van een hen bij verdrag toegekend recht, waarop hierboven reeds is ingegaan, wordt

in de geciteerde overwegingen immers geen enkele aandacht besteed aan het belang van de rechtsbescherming van mensenrechten in het algemeen. Alles wordt toegespitst op de verhouding tussen de twee partijen in het geding, en ook nog eens verbijzonderd naar een uitzonderlijke omstandigheid. Dat het HVP vaker is betrokken bij de organisatie van betogingen in Den Haag, en dus met enige regelmaat wordt geconfronteerd met de beperkende opstelling die de burgemeester terzake heeft gekozen, wordt klaarblijkelijk door de Afdeling niet van belang geacht. En de Afdeling heeft kennelijk helemaal geen oog voor het meer algemene belang bij de bescherming van de in het EVRM gewaarborgde rechten, welke bescherming wordt geboden doordat in voorkomend geval aan het betrokken bestuursorgaan in de uitspraak van de onafhankelijke rechter wordt duidelijk gemaakt dat er rechtens onjuiste afwegingen zijn gemaakt.

2.19. En bij dit alles is het navrante dat de Afdeling misbruik maakt van de uitzondering die door het EHRM in de zaak *Salah Sheekh* is gemaakt terzake van de uitspraak van de voorzieningenrechter in die zaak. Een uitzondering die niet los gezien kan worden van het totale oordeel van het EHRM omtrent die zaak, die - zoals het *NRC Handelsblad* dit aangaf - beschamend was voor de rechtsstaat. En in de annotatie in het NJCM-Bulletin werd gezegd dat die uitspraak van het EHRM zo bijzonder was, omdat *"hij getuigt van een onthutsende minachting voor de rechtspraak van de Raad van State in asielzaken, omdat het Hof de nationale rechtsmiddelen uitgeput acht terwijl nog hoger beroep bij de Raad van State openstond"*. En na deze volkomen desavouering van de handelwijze van de Afdeling bestaat deze het vervolgens om daarvan gebruik te maken om opnieuw afbreuk te doen aan mensenrechten, en om haar bestendig beleid gericht op de afbraak van de rechtsbescherming van burgers tegenover de overheid onverdroten verder door te voeren. Daarin overigens kritiekloos en slaafs gevolgd door de rechtbank in de litigieuze uitspraak.

3. Petitum

3.1. Op grond van het voorgaande wordt verzocht de litigieuze uitspraak en de litigieuze beschikking te vernietigen.

3.2. Voorts wordt verzocht om te bepalen dat de uitspraak van de Afdeling in de plaats treedt van het vernietigde beschikking.

3.3. Tenslotte wordt verzocht de burgemeester te veroordelen in de kosten.

De gemachtigde,

M.J.F. Stelling

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

POLITIERECHTER TE BREDA
maandag 14 maart 2011

inzake

Gonda Marja **DOEVEN**	parketnummer 02-262764-10
Joanna Maria **VAN LEEUWEN**	parketnummer 02-262764-10

PLEITNOTA

van mr. M.J.F. STELLING

1. Een politiek proces

1.1. Het eerste dat opvalt wanneer je het dossier van de voorliggende zaak beziet, is dat het openbaar ministerie (hierna: **OM**) heeft besloten tot een strafrechtelijke vervolging, terwijl mijn cliënten gebruik maakten van hun grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting. Het gaat hierbij om een fundamenteel recht, waarvan algemeen bekend is dat dit niet zomaar kan worden beperkt, waarvan iedere jurist weet dat de Grondwet voor beperkingen van dat grondrecht een formeel wettelijke bepaling eist.

1.2. Welke formeel wettelijke bepaling kan de officier van justitie aanwijzen op basis waarvan het burgers, die zich met toestemming van de bevoegde autoriteiten op een defensieterrein bevonden, verdergaand worden beperkt in hun meningsuiting? In welke formeel wettelijke bepaling leest het OM dat bij "huisregels" van de luchtmacht de meningsuiting van burgers kan worden beperkt? En welke wetgever heeft die "huisregels" vastgesteld? En sinds wanneer kan de bevoegdheid om beperkingen op te leggen aan grondwettelijk gegarandeerde burgerrechten worden gedelegeerd aan anderen dan de wetgever in formele zin?

1.3. Een eerstejaars student rechten weet al dat er een formeel wettelijke bepaling dient te kunnen worden aangewezen voor een begrenzing van een grondrecht zoals de vrijheid van meningsuiting. Het OM heeft dat dan ook stellig moeten hebben onderkend. Waarom worden mijn cliënten dan toch vervolgd op grond van het gegeven dat zij demonstreerden op een vliegbasis en geen gevolg wensten te geven aan een volkomen onbevoegd gegeven vordering om die vliegbasis te verlaten? Het OM wenste het beledigende, tweedracht en haat zaaiende kamerlid WILDERS niet te vervolgen, gelet op het belang van de vrijheid van meningsuiting en het publieke debat. Het OM, dat één en ondeelbaar is, wist in de zaak WILDERS uitstekend de

weg te vinden in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) teneinde WILDERS een maximale vrijheid van meningsuiting te bieden. En terwijl in de zaak WILDERS wel degelijk formeel wettelijke bepalingen vallen aan te wijze die grenzen stellen aan de beledigende en haat zaaiende uitlatingen van WILDERS, wilde het OM in die zaak niet vervolgen. Maar in de voorliggende zaak, waarin geen formeel wettelijke bepaling valt aan te wijzen, vervolgt het OM daarentegen wèl.

1.4. Die buitengewoon merkwaardige en ongrondwettige keuze om mijn cliënten wèl te vervolgen kan dan ook niet anders dan politiek bepaald zijn. WILDERS mag zijn gang gaan, want klaarblijkelijk ziet het OM moslims ook als een bedreiging voor onze vrijheden. Maar mijn cliënten worden vervolgd, omdat zij een kritische noot plaatsten bij de wijze waarop de krijgsmacht zich manifesteert tijdens een zogenaamde "open dag". En kritiek op de krijgsmacht, diverse zaken waarin ik vredesactivisten bijsta als raadsman getuigen daarvan, wordt door het OM volstrekt niet getolereerd.

1.5. En dit terwijl er op grond van het internationaal publiekrecht en de Wet internationale misdrijven alle reden is voor kritiek op onze krijgsmacht. De krijgsmacht heeft immers bij herhaling misdadige opdrachten uitgevoerd. De krijgsmacht deed volop mee met de aanvalsoorlogen tegen Joegoslavië, Afghanistan en Irak. Daarmee werden de meest ernstige internationale misdrijven gepleegd die er bestaan. Het Internationaal Militair Tribunaal van Neurenberg heeft dat al uitgesproken. En de krijgsmacht voerde in die aanvalsoorlogen misdadige oorlogshandelingen uit, om vervolgens ook deel te nemen aan illegale bezettingen. En dagelijks bereid de krijgsmacht misdadige oorlogshandelingen voor, door voorbereidingen te treffen en te oefenen voor het gebruik van nucleaire massavernietigingsmiddelen. Met andere woorden, dagelijks pleegt de krijgsmacht, en met name de luchtmacht, de misdaad van strafbare voorbereidingshandelingen zoals bedoeld in art. 46 Wetboek van Strafrecht (hierna: **WvSr**).

1.6. Het OM, dat één en ondeelbaar is, weet van die misdadige activiteiten van de krijgsmacht, want het is er in diverse rechtszaken nadrukkelijk mee geconfronteerd. Maar het OM doet er niets aan. Het OM wenst tegenover de misdadig handelende krijgsmacht niet rechtshandhavend op te treden. Nog nooit is een strafrechtelijke vervolging ingesteld tegen degenen die verantwoordelijk waren voor het voeren van aanvalsoorlogen, dus voor veelvuldige moord en vernieling van goederen. Nog nooit is een vervolging ingesteld tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor de systeemmisdadige voorbereidingen voor nucleaire massamoord van genocidale omvang.

1.7. Maar o wee wanneer burgers, in welke bescheiden vorm dan ook, kritiek uitoefenen op de krijgsmacht. Dan is Leiden in last. Dan is het OM er als de kippen bij om de kritiek de kop in te drukken, te smoren. Dan weet het OM opeens niet

meer van grondrechten en van jurisprudentie van het EHRM waarin de meningsuiting zo wordt beschermd. Dan worden volkomen onschuldig papier en speelgoed zelfs in beslag genomen.

1.8. En alsof dat nog niet voldoende is, zoekt het OM ook naar wegen om de geincrimineerde handelwijze van mijn cliënten in strafrechtelijke vorm zwaarder voor te stellen dan wettelijk mogelijk is. Van de overtreding van art. 461 WvSr waarvan in het dossier wordt gesproken, wordt in de tenlastelegging het misdrijf van art. 138 WvSr gemaakt. Waarbij het OM willens en wetens voorbijgaat aan de waterscheiding die in het WvSr is aangebracht tussen enerzijds een particulier huis en erf, en anderzijds het voor de openbare dienst bestemde lokaal en terrein. Waarbij het OM willens en wetens negeert dat de Hoge Raad al in zijn arrest van 1 december 1970, NJ 1971, 384, heeft uitgemaakt dat er *'geen grond bestaat om aan te nemen, dat dit artikel* [dat wil zeggen art. 138 WvSr - MS], *sprekende van 'besloten lokaal of erf, onder 'besloten erf' wel mede wil verstaan een erf bestemd voor de openbare dienst".* En waarbij het OM er willens en wetens ook nog eens aan voorbijgaat dat daarmee is gekozen voor de manifest absurde opvatting dat de minder vergaande inbreuk op iemands anders gebruiksrecht of eigendomrecht, te weten het onrechtmatig verblijf op diens besloten erf, zwaarder zou worden bestraft dan de veel verdergaande inbreuk, te weten het onrechtmatig verblijf in een lokaal.

1.9. Conclusie. Gelet op het voorgaande heeft het OM geenszins in redelijkheid kunnen besluiten om mijn cliënten te vervolgen. Iedere redelijkheid is ver zoek. Ik meen dan ook dat het OM niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

2. Het tenlastegelegde is niet bewezen

2.1. Indien de buitensporige onredelijkheid van het OM geen aanleiding zou zijn om te komen tot een niet-ontvankelijkheid, geeft het voorgaande overigens tevens aan dat het tenlastegelegde niet te bewijzen valt. Er was geen enkele sprake van een "wederrechtelijk vertoeven", noch van een "vertoeven in een besloten erf" of van een rechtmatige "vordering" zoals bedoeld in art. 138 WvSr, zoals de tenlastelegging inhoudt.

2.2. Mijn cliënten verbleven rechtmatig op het terrein van de vliegbasis Gilze-Rijen. Er was sprake van "open dagen" bij die vliegbasis. Dit houdt in dat burgers worden uitgenodigd om het op andere dagen voor hen verboden terrein te betreden en om kennis te nemen van de propaganda van de oorlogsmachine. Een propaganda waarin niet het lijden van oorlogsslachtoffers en de verwoestingen die door bombardementen worden teweeggebracht worden getoond, maar de mooie techniek, het imposante vliegwerk en de opwindende militair actie. Het zijn valse propagandadagen, waarin kinderen worden aangemoedigd om soldaatje te spelen en jochies echte wapens ter hand mogen nemen.

2.3. Het rechtmatig karakter van het verblijf van mijn cliënten op de vliegbasis werd daaraan niet ontnomen doordat zij in zeer milde vorm lieten blijken van hun bedenkingen tegen de valse oorlogspropaganda. In de eerste plaats is hierbij relevant dat de krijgsmacht, als onderdeel van de overheid, geen onderscheid mag maken tussen burgers op basis van hun politieke opvattingen. Dat zou immers een handelwijze zijn die in strijd is met het discriminatieverbod van art. 1 Grondwet. In de tweede plaats mag de overheid, dat wil zeggen de uitvoerende macht, niet op eigen gezag de uitoefening van grondrechten door burgers beperken. Dat is een bevoegdheid die de Grondwet uitsluitend toekent aan de wetgever in formele zin, dus regering en Staten-Generaal in onderlinge samenwerking.

2.4. Dat een voor de openbare dienst bestemd, althans bij de uitvoerende macht in gebruik zijnd terrein, niet kan worden aangemerkt "besloten erf" zoals bedoeld in art. 138 WvSr heeft - zoals reeds gesteld - de Hoge Raad al in 1970 uitgemaakt.

2.5. De vordering om het luchtmachtterrein te verlaten, is in strijd met het discriminatieverbod van art. 1 Grondwet, met het in art. 7 Grondwet gewaarborgde recht van vrije meningsuiting en, voorzover van toepassing, met het recht van betoging van art. 9 Grondwet. Dit laatste merk ik volledigheidshalve op, indien er van zou moeten worden uitgegaan dat er sprake zou zijn van een betoging in de zin van dat de laatstgenoemde grondwetsbepaling zodra twee of meer personen in het openbaar gezamenlijk hun mening uiten. Een interpretatie die vrij extreem kan worden genoemd, gelet op de belangen die in art. 9 Grondwet worden genoemd en die eerst dan aan de orde kunnen zijn indien een betoging een bepaalde omvang heeft. Hoe dan ook, de vordering is gedaan in strijd met de Grondwet en kan dus niet worden aangemerkt als een rechtmatige.

2.6. Conclusie. Op grond van het voorgaande concludeer ik dan ook dat het tenlastegelegde niet bewezen kan worden verklaard, zodat mijns inziens vrijspraak dient te volgen.

3. Slotopmerking

Verzocht wordt deze pleitnotities op te nemen in het proces-verbaal van deze zitting.

M.J.F. STELLING

DUPLICAAT

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

tel: 030 - 6956867
fax: 030 - 6962429
e-mail: meindert.stelling@planet.nl

Aan : Aart Stevens, Gerrit Frijstein, Jan Bervoets, Jan Schaake, José van Leeuwen, Kees Kalkman en Maina van der Zwan

Datum : 18 februari 2011
Kenmerk : MS/09.003/18
Referte : mijn e-mail van 10 februari 2011
Bijlagen : één
Onderwerp: uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 januari 2011 inzake de Afghanistan-betoging op 31 maart 2009

Beste mensen,

Bij mijn onder referte vermelde e-mail informeerde ik jullie over de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**ABRvS**) inzake de beperkingen die de burgemeester van Den Haag heeft gesteld ten aanzien van de betoging op 31 maart 2009 in verband met de Afghanistan-conferentie. Die uitspraak is dus voor ons negatief. Maar het is ook een onbegrijpelijk vonnis, in die zin dat daarin wordt voorbij gegaan aan zowel bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) als van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (**EVRM**). De uitspraak is die zin begrijpelijk dat de ABRvS vasthoudt aan zijn infame benaderingswijze om zoveel mogelijk afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid, en om zich zo min mogelijk gelegen te laten liggen aan het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (**EHRM**).

Bijgaand zend ik jullie een afschrift van die uitspraak. Hierbij merk ik het volgende op.

Wij hebben bezwaar gemaakt tegen de beperkingen die de burgemeester van Den Haag in zijn beschikking van 25 maart 2009 stelde aan de voorgenomen statische demonstratie bij het World Forum Congrescentrum of de demonstratieve optocht van het Centraal Station naar het Carnegieplein. De bezwaren waren kort gezegd:

1. het wordt ons onmogelijk gemaakt om de deelnemers aan de Afghanistan-conferentie en de daarbij geaccrediteerde journalisten te bereiken;
2. er zijn, anders dan de burgemeester stelt, wel degelijk locaties in de nabijheid van het congrescentrum waar we zouden kunnen staan demonstreren;

3. er wordt ten onrechte een beroep gedaan op het verkeersbelang;
4. de aangewezen plek voor onze betoging, het Malieveld, voldoet in het geheel niet aan onze doelstellingen;
5. de demonstratieve optocht is een alternatief voor de statische betoging in de nabijheid van het congrescentrum en is wat dit betreft niet dezelfde aanmelding.

Hangende het bezwaar hebben we de voorzieningenrechter geadieerd teneinde ofwel een statische betoging bij het congrescentrum, ofwel de demonstratieve optocht mogelijk te maken. Dat verzoek om een voorlopige voorziening werd op 30 maart 2009 door de voorzieningenrechter afgewezen. We hebben toen de bodemprocedure, dat wil zeggen het bezwaar dat we bij de burgemeester van Den Haag hadden ingediend tegen de gestelde beperkingen, laten doorlopen. Dit omdat wij vonden dat ons recht op betoging was geschonden en we daarover een uitspraak wilden hebben van de rechter. Ik teken hierbij aan dat hoger beroep tegen een uitspraak van de voorzieningenrechter niet mogelijk was en dat diens uitspraak daarenboven geen beslissing inhield over de rechtmatigheid van de beperkingen die de burgemeester had gesteld aan de betoging. De enige mogelijkheid om een rechterlijk oordeel te verkrijgen over de rechtmatigheid van de gestelde beperkingen op het recht op betoging was dus via de bestuursrechtelijke procedure van bezwaar bij de burgemeester en vervolgens beroep en eventueel hoger beroep bij de bestuursrechter.

De burgemeester heeft ons bezwaarschrift inhoudelijk behandeld. Daarbij is hij niet ingegaan op ons uitdrukkelijke standpunt dat hij in strijd met het recht een noodverordening had vastgesteld die het onmogelijk maakte om bij het congrescentrum te demonstreren. Een dergelijke noodverordening kan alleen worden vastgesteld indien er vrees bestaat voor een oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden. Bij beschikking op bezwaar van 16 juni 2009 heeft de burgemeester ons bezwaar ongegrond verklaard. Tegen deze beschikking op bezwaar is beroep ingesteld, maar de bestuursrechter te Den Haag heeft ons bij uitspraak van 14 april 2010, anders dan de burgemeester, niet-ontvankelijk verklaard. We zouden geen belang meer hebben bij een beoordeling van de rechtmatigheid van de gestelde beperkingen, omdat een conferentie als die inzake Afghanistan niet opnieuw viel te verwachten. Dit hoewel onzerzijds nadrukkelijk was gewezen op het feit dat we vaker demonstraties organiseren in Den Haag en dat het ging om de schending van een mensenrecht, terzake waarvan het EVRM inhoudt dat de rechter daarover een uitspraak behoort te doen. Tegen de uitspraak van de rechtbank werd hoger beroep ingesteld bij de ABRvS. In hoger beroep stond de kwestie van de ontvankelijkheid voorop, zodat onzerzijds nadrukkelijk is gewezen op art. 13 EVRM. Die bepaling houdt in dat degene die stelt het slachtoffer te zijn van schending van een hem toekomend mensenrecht, het recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. De jurisprudentie van het EHRM geeft aan dat de weigering van een nationale rechter om een oordeel te geven, de schending inhoudt van de genoemde verdragsbepaling.

De argumentatie van de ABRvS voor de afwijzing van ons standpunt is te vinden in § 2.4.1 van de uitspraak. Het is een redenering die te gek voor woorden is. De ABRvS heeft kennelijk geen weerstand kunnen bieden aan haar ingebakken neiging om het bestuursorgaan volop de ruimte te bieden, en heeft de redenering van de burgemeester van Den Haag zonder meer overgenomen. Er wordt door de ABRvS uitgegaan van de gedachte dat het oordeel van de voorzieningen-

rechter het definitieve oordeel is over de rechtmatigheid van de gestelde beperkingen op het recht op betoging. Dit hoewel de Awb in art. 8:84 uitdrukkelijk regelt dat de voorzieningenrechter uitsluitend een oordeel kan geven over de voorlopige voorziening. Hij kan geen uitspraak doen over de beslissing van het bestuursorgaan, in dit geval is dat dus de burgemeester van Den Haag, waarop de aanvraag van een voorlopige voorziening betrekking heeft. De voorzieningenrechter mag die beslissing niet vernietigen. En voorzover de uitspraak van de voorzieningenrechter kan worden gezien als een beoordeling van de rechtmatigheid van die beslissing, gaat het om een voorlopig oordeel dat geen bindende kracht heeft in de bodemprocedure. In het uitspraak van de voorzieningenrechter van 30 maart 2009 is dit laatste ook nog eens uitdrukkelijk uitgesproken, *nota bene* als de eerste overweging. Gesteld werd: *"Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure."*

Maar de ABRvS had geen boodschap aan art. 8:84 Awb, want vond het veel belangrijker om de burgemeester ter wille te zijn en de eigen jurisprudentie boven water te houden inzake het procedurele belang dat men moet hebben om in beroep ontvankelijk te kunnen worden verklaard. Die jurisprudentie houdt in dat men in een beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard indien het oordeel van de bestuursrechter geen materiële betekenis meer kan hebben en uitsluitend een rechtsoordeel zou kunnen inhouden over de rechtmatigheid van de aangevochten beslissing van het betreffende bestuursorgaan. Met andere woorden: het procedurele belang dat uitsluitend bestaat uit het verkrijgen van een rechtsoordeel, is voor de ABRvS onvoldoende om een eiser in zijn beroep ontvankelijk te verklaren. De onderhavige uitspraak van 26 januari 2011 geeft aan dat de ABRvS hierbij geen onderscheid wil maken tussen enerzijds schendingen van mensenrechten en anderzijds schendingen van andere rechtsnormen. Dit ondanks de expliciete bepaling van art. 13 EVRM.

Voor deze weigering om onderscheid te maken, moet de ABRvS wel een argumentatie optuigen. Dit om de schijn op te houden dat men het EVRM serieus neemt. Navrant is overigens dat de ABRvS zich daarbij, in slaafse navolging van de burgemeester, beroept op uitspraak van het EVRM in de zaak *SALAH SHEEKH tegen Nederland. Nota bene* een uitspraak waarin het EHRM de rechtspraak van de ABRvS inzake asielzoekers werkelijk heeft neergesabeld. In die uitspraak wordt gezegd dat met een uitspraak van de voorzieningenrechter wordt voldaan aan het vereiste van art. 13 EVRM. Maar die uitspraak kan niet los worden gezien van het feit dat het EHRM tegelijkertijd oordeelde dat de Somalische vluchteling SALAH SHEEKH na de afwijzing van zijn asielaanvraag en de verwerping van zijn beroep daartegen door de bestuursrechter, niet eerst hoger beroep hoefde in te stellen bij de ABRvS vooraleer een klacht bij het EHRM kon worden gedeponeerd. Dit hoewel het EVRM vereist dat een klager de nationale rechtsmiddelen volledig heeft benut voordat hij een klacht indient bij het EHRM. Het EHRM kwam tot deze opvatting omdat de ABRvS een zodanige jurisprudentie had ontwikkeld dat de rechtsgang naar die afdeling geen enkel uitzicht bood op een andere beslissing dan die het bestuursorgaan en de rechtbank hadden gegeven. Daarmee werd dus impliciet gezegd dat de rechtspraak van de ABRvS niet voldeed aan de vereisten van art. 13 EVRM, hetgeen een blamage is van de eerste orde!

Ook overigens ging het in de zaak SALAH SHEEKH om een zeer specifiek geval. De voorzieningenrechter werd geadieerd omtrent het voornemen tot de daadwerkelijke uitzetting nadat er in de

hoofdzaak, dat wil zeggen inzake de asielaanvraag, al uitspraak door de rechtbank was gedaan. Dat SALAH SHEEKH daarna opnieuw naar de voorzieningenrechter kon lopen om de feitelijke maatregel ter uitvoering van de afwijzing van de asielaanvraag - dat wil zeggen de aanzegging dat hij op een bepaalde datum daadwerkelijk zou worden teruggestuurd naar Somalië - aan te vechten, is een gevolg van een bijzonderheid van het vreemdelingenrecht. Daarin worden feitelijke handelingen gelijkgesteld met beschikkingen, zodat tegen feitelijke handelingen bezwaar kan worden gemaakt en - bij afwijzing daarvan - vervolgens beroep kan worden ingesteld. (Je zou kunnen zeggen dat SALAH SHEEKH een goede advocaat heeft gehad, die alle mogelijkheden heeft benut die er bestonden voor zijn cliënt.)

Wat de ABRvS nu feitelijk doet, is de uitzondering van SALAH SHEEKH tot regel verheffen. Zoals gezegd, dient een belanghebbende in een normale situatie eerst de nationale rechtsmiddelen volledig te benutten. Pas daarna, dus wanneer de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput en in hoogste instantie uitspraak is gedaan, kan een beroep worden gedaan op het EHRM. In de zaak SALAH SHEEKH behoefden de nationale rechtsmiddelen niet uitputtend te worden benut, *nota bene* vanwege de onrechtspraak van de ABRvS. Er was voor ons evenwel geen enkele reden om niet naar de ABRvS te gaan, omdat - althans voorzover ik weet - nog niet eerder expliciet een beroep op het EVRM is gedaan om een uitspraak van de bestuursrechter te verkrijgen die uitsluitend de rechtmatigheid van de aangevochten beslissing van het bestuursorgaan betreft terwijl geen verandering van de situatie meer kan worden bewerkstelligd. Althans, die jurisprudentie is niet zo overduidelijk aanwezig als die met betrekking tot asielzaken. Ik heb maar één uitspraak op de site van de ABRvS weten te vinden, waarin het ging om een zaak waarin de burgermeester van Leiden de aan een voorgenomen betoging gestelde beperkingen na bezwaar alsnog had ingetrokken. De organisatoren wensten evenwel toch een rechtsoordeel te verkrijgen over de door de burgemeester van Leiden reeds ingetrokken beschikking. Die aanvankelijke beschikking bestond volgens de doctrine voor het bestuursrecht echter niet meer, zodat de eisers terecht door de ABRvS niet-ontvankelijk werden verklaard. Bovendien waren in die zaak de aanvankelijk gestelde beperkingen dus van tafel gehaald door de burgemeester, zodat er feitelijk geen geschil meer bestond tussen eisers en de burgemeester van Leiden. Die zaak verschilde in dat opzicht dus ook fundamenteel van de onze, waarin de beperkingen juist door de burgemeester van Den Haag werden gehandhaafd. Bij afwezigheid van enige aanwijzing dat de ABRvS met betrekking tot betogingen niet zou handelen als een eerlijke en onpartijdige rechter, gold in ons geval dus gewoon de hoofdregel van het EVRM dat de nationale rechtsmiddelen uitputtend dienen te worden benut voordat naar het EHRM kan worden gegaan.

Dat de ABRvS malicieus handelt, blijkt uit het feit dat in de uitspraak van 26 januari 2011 nadrukkelijk wordt omzeild dat de voorzieningenrechter geen definitief oordeel heeft gegeven over de rechtmatigheid van de gestelde beperkingen. Gesteld wordt dat de voorzieningenrechter *"in zijn uitspraak van 20 maart 2009 materieel (heeft) getoetst of de door de burgemeester opgelegde beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd was"*. Materieel, maar niet formeel, want daartoe is de voorzieningenrechter niet bevoegd. Bovendien is het oordeel van de voorzieningenrechter een voorlopig oordeel. Een definitief oordeel is pas mogelijk indien alle aspecten van een zaak zijn bezien. Daartoe ontbreekt bij voorlopige voorzieningen doorgaans de tijd. Ook met de zinsnede dat *"wel de mogelijkheid bestond om een rechterlijk oordeel te verkrijgen over het besluit van de burgemeester"* wordt gesuggereerd dat het oordeel van de

voorzieningenrechter het definitieve rechterlijke rechtmatigheidsoordeel zou inhouden inzake de door de burgemeester van Den Haag gestelde beperkingen.

In dit verband is relevant dat het EHRM tot oktober 2009, dus tot een datum die ligt na de uitspraak van de voorzieningenrechter in onze zaak, voorlopige voorzieningen of uitspraken die in kortgeding zijn gegeven niet beschouwde als de vaststelling van burgerlijke rechten zoals bedoeld in art. 6 EVRM. Tegen voorlopige voorzieningen of uitspraken die in kortgeding waren gegeven, kon men daarom niet opkomen door middel van een klacht bij het EVRM. De belanghebbende diende eerst de bodemprocedure af te wikkelen. In de zaak *MICALLEF tegen Malta* (EHRM 15 oktober 2009; appl. 17056/06) is daar verandering gekomen. Het EHRM heeft in die uitspraak expliciet aangegeven dat het hof wat dit betreft een andere koers ging varen (§§ 80 en 81). Bij wijze van uitzondering kan nu wel tegen een voorlopige voorziening worden opgekomen bij het EHRM indien deze *"can be considered effectively to determine the civil right or obligation at stake, notwithstanding the length of time it is in force"* (§ 85). Maar zelfs indien er tegen een voorlopige voorziening kan worden opgekomen, dient in voorkomend geval toch de bodemprocedure te worden afgemaakt, indien de volgens het nationale recht bevoegde rechter nog geen definitief oordeel heeft gegeven ten aanzien van aspecten van de zaak waaromtrent nog verschillende uitspraken mogelijk zijn. Dit laatste blijkt uit de zeer recente zaak *KUBLER tegen Duitsland* (EHRM 13 januari 2011, appl. 32715/06).

Waar de opstelling van de ABRvS feitelijk toe leidt, is dat burgemeesters tot op grote hoogte hun gang kunnen gaan bij het stellen van beperkingen aan betogingen. De voorzieningenrechter is immers uitermate terughoudend bij de toekenning van voorlopige voorzieningen zolang er maar betoogd kan worden, ook al is dat op een afgelegen terrein waar door de betogers geen of nauwelijks publiek kan worden bereikt. Niet alle aspecten van de zaak kunnen op evenwichtige en uitgekristalliseerde wijze aan bod komen indien deze binnen kort tijdsbestek dient te worden beoordeeld. De voorzieningenrechter geeft geen definitief rechtsoordeel over de rechtmatigheid van de beperkingen, maar weegt belangen af. Het belang van het bestuursorgaan om niet met onmogelijke taken te worden opgezadeld terzake van de facilitering van een voorgenomen betoging, tegenover het belang van de organisatoren van de betoging om deze te laten verlopen op de manier zoals zij dat wensen. Indien een burgemeester te vergaande voorwaarden heeft gesteld ten aanzien van een betoging, maar de voorzieningenrechter deze niet door middel van een voorlopige voorziening heeft gemitigeerd omdat er feitelijk - hoe beperkt ook - betoogd kan worden, leidt de opstelling van de ABRvS ertoe dat burgemeesters nooit worden teruggefloten vanwege de onrechtmatigheid van de gehandhaafde beperkingen. Zodoende wordt met de hulp van de ABRvS het recht van betoging uitgehold.

Er is dus alle reden om een verzoek in te dienen bij het EHRM terzake van schending van het betogingsrecht, ook al zal dat een kwestie van lange adem worden (het duurt jaren voordat het EHRM een uitspraak doet, terwijl bovendien veel zaken niet-ontvankelijk worden verklaard). De door de burgemeester van Den Haag gestelde beperkingen waren niet wettig en waren evenmin nodig in een democratische samenleving. Door te benadrukken dat de jurisprudentie van de ABRvS het recht op betoging uitholt, verlagen we het risico dat het EHRM het verzoek niet-ontvankelijk zou verklaren.

Ingevolge art. 34 EVRM kan het verzoekschrift door of namens individuele personen en niet-gouvernementele organisaties worden ingediend. Wat betreft de non-gouvernementele organisaties moet het wel gaan om organisaties die voldoen aan de wettelijke vereisten die de lidstaat terzake heeft gesteld: dus erkende verenigingen en stichtingen. Ik adviseer derhalve om een klacht in te dienen bij het EHRM. Hierbij teken ik aan dat ik reeds beschik over de statuten van de verenigingen het HVP, Internationale Socialisten, en Kerk en Vrede, alsmede van de stichting VD AMOK. Het lijkt mij derhalve mogelijk dat ik namens die organisaties als gemachtigde optreed.

Graag verneem ik jullie zienswijze. Desgewenst kunnen we een bijeenkomst beleggen ter bespreking van deze zaak.

Met vriendelijke groeten,

Meindert

Meindert Stelling

Raad van State

201005335/1/H3.
Datum uitspraak: 26 januari 2011.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging het Haags Vredes Platform en de Stop de NAVO Coalitie (hierna tezamen en in enkelvoud: HVP), beide gevestigd te Den Haag,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 14 april 2010 in zaak nr. 09/5483 in het geding tussen:

HVP

en

de burgemeester van Den Haag.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 maart 2009 heeft de burgemeester bepaald dat de demonstratie die HVP op 31 maart 2009 wenste te houden op de locatie Churchillplein 10 te Den Haag diende te worden gehouden op het Malieveld in Den Haag.

Bij besluit van 16 juni 2009 heeft de burgemeester het door HVP daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 april 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door HVP daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heef HVP bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 mei 2010, hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2010, waar HVP, vertegenwoordigd door J.A.A. Bervoets, secretaris, en mr. M.J.F. Stelling, advocaat te Zeist, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. A.S. Imanse en P.M. Verhoef, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) voor zover thans van belang, heeft een ieder recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

Ingevolge het tweede lid kan zij, daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Ingevolge artikel 13 heeft een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is

begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.

2.2. Het Anti-Imperialisme Platform (hierna: AIP) heeft bij fax van 12 maart 2009 een demonstratie aangemeld, die onder meer door HVP zou worden gehouden op 31 maart 2009 in het kader van de op die dag georganiseerde The Hague Conference on Afghanistan. Daarbij heeft het AIP te kennen gegeven de demonstratie bij voorkeur op het Churchillplein 10 te Den Haag te houden. De burgemeester heeft bepaald dat de demonstratie op het Malieveld in Den Haag diende te worden gehouden.

2.3. De rechtbank heeft het beroep van HVP niet-ontvankelijk verklaard omdat zij met haar beroep niet meer kon bereiken dat zij op 31 maart 2009 op het Churchillplein 10 te Den Haag mocht demonstreren. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat de wens om een principiële uitspraak te verkrijgen geen procesbelang oplevert en het niet aannemelijk is dat een geschil als in deze zaak aan de orde zich op korte termijn en tussen deze partijen opnieuw zal voordoen.

2.4. HVP betoogt dat de rechtbank artikel 13 van het EVRM heeft geschonden door haar beroep niet-ontvankelijk te verklaren. Volgens HVP heeft zij in beroep betoogd dat de burgemeester artikel 10 van het EVRM heeft geschonden. Reeds door vaststelling van een schending van een bepaling van het EVRM wordt bijgedragen aan de bescherming van het betreffende mensenrecht en aan rechtsherstel en daarom had de rechtbank haar beroep tegen het besluit van de burgemeester van 16 juni 2009 inhoudelijk moeten behandelen. Dat zij een voorlopige voorziening heeft aangevraagd tegen het besluit van de burgemeester maakt het voorgaande niet anders, nu in die procedure veeleer een belangenafweging en geen rechtmatigheidstoets heeft plaatsgevonden, aldus HVP.

2.4.1. Het betoog faalt. Uit de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in de zaak Salah Sheekh tegen Nederland, arrest van 11 januari 2007, nr. 1948/04 (AB 2007, 76), kan worden afgeleid dat in beginsel aan de vereisten van artikel 13 van het EVRM is voldaan wanneer een vermeende schending van het EVRM is voorgelegd aan de voorzieningenrechter en hij daarover tijdig een beslissing heeft genomen. HVP heeft de mogelijkheid gehad om een rechterlijk oordeel te verkrijgen over het besluit van de burgemeester dat de demonstratie die zij op 31 maart 2009 wenste te houden op de locatie Churchillplein 10 te Den Haag diende te worden gehouden op het Malieveld in Den Haag. Hiertoe kon zij na het indienen van een bezwaarschrift de voorzieningenrechter verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Van deze mogelijkheid heeft HVP ook gebruik gemaakt. De voorzieningenrechter heeft in zijn uitspraak van 30 maart 2009 materieel getoetst of de door de burgemeester opgelegde beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd was. Artikel 13 van het EVRM is dan ook niet geschonden door het beroep van HVP nadien wegens het ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk te

verklaren.

Het ter zitting gedane beroep op de uitspraak van het EHRM in de zaak Hasan en Chaush tegen Bulgarije, arrest van 26 oktober 2000, nr. 30985/96 (AB 2001, 183) leidt niet tot een ander oordeel, omdat in die zaak het Hooggerechtshof van Bulgarije weigerde de door Hasan en Chaush aangebrachte zaak te beoordelen omdat de ministerraad van Hongarije ter zake volledige beslissingsvrijheid genoot terwijl in deze zaak, zoals hiervoor uiteen is gezet, wel de mogelijkheid bestond om een rechterlijk oordeel te verkrijgen over het besluit van de burgemeester.

Artikel 13 van het EVRM staat er niet aan in de weg dat wordt geëist dat een appellerende partij nog enig reëel belang heeft bij de beoordeling van zijn beroep. HVP kon, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, met haar beroep niet meer bereiken dat zij alsnog op 31 maart 2009 op het Churchillplein 10 te Den Haag mocht demonstreren. Daarnaast heeft de rechtbank terecht overwogen dat een belang gelegen kan zijn in de omstandigheid dat een soortgelijk geschil zich tussen dezelfde partijen in de toekomst kan voordoen en daarbij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2009 in zaak nr. 200806587/1 (www.raadvanstate.nl). HVP heeft evenwel niet aannemelijk gemaakt dat eenzelfde uitzonderlijk evenement als de The Hague Conference on Afghanistan in de nabije toekomst wederom zal worden georganiseerd en dat daarbij eveneens dezelfde maatregelen zullen worden genomen. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat het verkrijgen van een principiële uitspraak geen procesbelang oplevert.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Klein
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2011.

176-622.
Verzonden: 26 januari 2011.

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

mr. H.H.C. Visser

III. Beslissing

De voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep,

Wijst het verzoek om toepassing van artikel 8:81 van de Awb af.

Nr. 97

RECHTBANK UTRECHT

5 oktober 2005
(mr. Sneevliet)
SBR 04/3436

organiseren van en deelnemen aan de Pleuroparade

Het organiseren van een betoging kan in beginsel worden aangemerkt als een nevenwerkzaamheid. Voorts valt het organiseren van een betoging niet buiten het bereik van artikel 9 van de Grondwet. De inperking van dit recht tot vergadering en betoging kan slechts gebaseerd zijn op artikel 125a van de Ambtenarenwet, welk artikel geen preventieve toets toestaat. Aangezien bij het bestreden besluit de gedragingen van de ambtenaar preventief worden getoetst, wordt dit besluit vernietigd. Voorts is ook niet aangetoond dat door het organiseren van en deelnemen aan de betoging door de ambtenaar het goede functioneren van de brandweer niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Uitspraak in het geding tussen:
A., wonende te Utrecht, eiseres,
en
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder.

1. Inleiding

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 2 december 2004 (bestreden besluit) waarbij verweerder het bezwaar van eiseres tegen het besluit van 24 juni 2004 ongegrond heeft verklaard. Bij laatstgenoemd besluit heeft verweerder eiseres verboden zich verder bezig te houden met de organisatie van de Pleuroparade.

Het geding is behandeld ter zitting van 25 augustus 2005, waar eiseres – daartoe ambtshalve opgeroepen – in persoon is verschenen, bijgestaan door mr. M.J.F. Stelling, advocaat te Zeist.

Verweerder heeft zich – daartoe ambtshalve opgeroepen – laten vertegenwoordigen door mr. drs. J.B.D. Janssen en D.A.G. Oskam, beiden werkzaam bij de gemeente Utrecht.

2. Overwegingen

Eiseres is werkzaam als brandwacht in dienst van de brandweer van de gemeente Utrecht. Op 21 juni 2004 heeft er op grond van eerdere incidenten die zich in verband met het deelnemen van eiseres aan betogingen hebben voorgedaan, een gesprek plaatsgevonden tussen eiseres en de commandant van de brandweer, X., over de betrokkenheid van eiseres bij de organisatie van de op 26 juni 2004 te Utrecht te houden Pleuroparade.

Naar aanleiding van dit gesprek heeft X., namens verweerder, eiseres bij primair besluit van 24 juni 2004 verboden zich verder bezig te houden met de organisatie van de te Utrecht te houden Pleuroparade. Verweerder heeft daarbij overwogen dat eiseres melding moet maken van nevenwerkzaamheden en/of activiteiten die mogelijk in strijd kunnen zijn met haar functioneren als ambtenaar van de gemeente Utrecht. Hiervan is sprake als de nevenwerkzaamheden, in het onderhavige geval het organiseren van de Pleuroparade, een relatie hebben met de functie van eiseres en bovendien schadelijk (kunnen) zijn voor het goede functioneren van de gemeente Utrecht. Er mag geen sprake zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling. Het organiseren van de Pleuroparade brengt eiseres, naar mening van verweerder, in een situatie waarbij er sprake is van een risico voor de functievervulling, omdat het kan leiden tot botsing van belangen en schade voor het aanzien van het ambt. Verweerder heeft voorts aangegeven de deelname van eiseres aan de Pleuroparade op zich, niet te verbieden.

Op 26 juni 2004 heeft de betoging plaatsgevonden. Eiseres heeft zich, zo blijkt uit de stukken, niet uit de organisatie teruggetrokken.

Bij brief van 25 juli 2004 heeft eiseres bezwaar gemaakt tegen het besluit van 24 juni 2004 en haar bezwaar op de hoorzitting van 20 september 2004 nader toegelicht.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij onder meer overwogen dat onder nevenwerkzaamheden worden verstaan alle betaalde en onbetaalde activiteiten die de medewerker buiten of tijdens de werktijd bij de gemeente Utrecht verricht en die niet zijn opgedragen. Het is verboden nevenwerkzaamheden te verrichten als daardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, niet in redelijkheid verzekerd zijn. Eiseres werkt in haar functie bij calamiteiten samen met de politie. Vanwege deze samenwerking kan bij eiseres informatie bekend zijn die om geheimhouding vraagt. Deze informatie zou gebruikt kunnen worden bij de organisatie van een betoging. In dit kader is belangrijk dat de politie met het oog op het integriteitsbeleid veel aandacht heeft besteed aan de fysieke beveiliging van de organisatie. Daarbij is ook de toegang tot gegevensbestanden aan strengere regels gebonden. Indien een brandwacht met de kennis die zij aan politie-informatie zou kunnen hebben een betoging organiseert, zou er sprake kunnen zijn van belangenverstrengeling, althans een zekere schijn van belangenverstrengeling is niet denkbeeldig. Indien wordt toegestaan dat eiseres een betoging organiseert, loopt verweerder het risico dat de informatie die eiseres uit hoofde van haar functie heeft, zou kunnen worden ingezet voor een ander doel dan waarvoor die is gegeven. De geloofwaardigheid van brandweer en politie komt hierdoor op het spel te staan. Dit raakt het goede functioneren van de openbare dienst. Voor een geloofwaardig overheidshandelen dient integriteit en onkreukbaarheid voorop te staan. Met het oog op de grondrechten wordt eiseres het demonstreren in zijn algemeenheid niet verboden.

De rechtbank overweegt allereerst dat het bij het bestreden besluit gehandhaafde primair besluit van 24 juni 2004 uitsluitend ziet op het verbod aan eiseres zich verder bezig te houden met de organisatie van de Pleuroparade te Utrecht op 26 juni 2004. De rechtbank stelt vast dat eiseres op 25 juli 2004 bezwaar heeft gemaakt en op 29 december 2004 beroep heeft ingesteld, dat wil zeggen op data waarop de betoging, waarop het bezwaar dan wel het beroep betrekking heeft, reeds had plaatsgevonden.

De rechtbank is van oordeel dat eiseres niettemin belang heeft behouden bij een oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

De rechtbank heeft daartoe onder meer in aanmerking genomen dat eiseres, zoals zij ter zitting heeft aangegeven, belang heeft bij een rechterlijk oordeel over dit besluit in verband met (het voorkomen van) opbouw van haar personeelsdossier.

De rechtbank overweegt als volgt.

Ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet (AW) worden voor zover deze onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld, voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:

j. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken;

k. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede functievervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Artikel 125a, eerste lid, van de AW luidt als volgt.

De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Ingevolge artikel 15.19, eerste lid, van de Arbeidsvoorwaardenregeling Utrecht (ARU), is de ambtenaar verplicht de nevenwerkzaamheden die hij verricht of van plan is te gaan verrichten te melden, als deze de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het ter uitvoering van voornoemd artikel 15.19, eerste lid, van de ARU tot stand gekomen besluit 'Melding,

registratie en toetsing van nevenwerkzaamheden' van 19 november 2002 (het Besluit) is het personeelslid dat nevenwerkzaamheden verricht of van plan is deze te verrichten, die de belangen van de (openbare) dienst kunnen raken, verplicht deze te melden aan het diensthoofd.

Ingevolge artikel 3 van het Besluit toetst het diensthoofd of de nevenwerkzaamheden schadelijk (kunnen) zijn voor de functievervulling of voor het goede functioneren van de openbare dienst en geeft hij het personeelslid schriftelijk te kennen dat er geen belemmeringen zijn voor het uitvoeren van de nevenwerkzaamheden, dan wel legt hij een schriftelijk verbod op, dan wel geeft hij toestemming onder voorwaarden.

De rechtbank overweegt dat het doel van de melding van nevenwerkzaamheden blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 575, nr. 3), is dat het bevoegd gezag, al dan niet preventief, tot toetsing kan overgaan of er sprake kan zijn van een belangenverstrengeling of botsing van dienstbelangen met de belangen die betrokken zijn bij de nevenwerkzaamheid. Ook indien op de functievervulling van de ambtenaar op zich zelf geen aanmerkingen zijn te maken, kan de connectie tussen het uitoefenen van een functie in openbare dienst met het uitoefenen van de bedoelde nevenwerkzaamheden onaanvaardbaar zijn, aldus de Memorie van Toelichting.

De rechtbank overweegt dat de Pleuroparade een betoging betrof die kritisch stond tegenover de Europese Unie en het door de Europese Unie gevoerde beleid. De rechtbank is, mede gelet op de in de Memorie van Toelichting omschreven doelstelling, van oordeel dat de werkzaamheden van eiseres met betrekking tot het organiseren van deze betoging in beginsel kunnen worden aangemerkt als nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst, voorzover deze in verband staan met haar functievervulling, zouden kunnen raken. Op grond hiervan had eiseres haar organisatorische werkzaamheden voor de Pleuroparade dienen te melden.

In het onderhavige geval heeft verweerder, nadat hij op de hoogte was geraakt van de nevenwerkzaamheden van eiseres, de toets als bedoeld in artikel 3 van het Besluit alsnog uitgevoerd, hetgeen heeft geleid tot het thans bestreden besluit.

Met betrekking tot de vraag of verweerder op goede grond heeft kunnen oordelen dat de onderhavige als nevenwerkzaamheden aan te merken werkzaamheden schadelijk kunnen zijn voor de functievervulling of voor het goede functioneren van de openbare dienst, overweegt de rechtbank als volgt.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit een onderscheid gemaakt in het (verboden) organiseren van en in het (toegestane) deelnemen aan de betoging. Voor zover verweerder door het maken van dit onderscheid heeft beoogd dat het organiseren van de betoging buiten het bereik van de grondrechten, en met name buiten het bereik van de artikelen 7 en 9 van de Grondwet valt, waardoor eiseres wel een verbod tot het organiseren kan worden opgelegd, kan de rechtbank verweerder niet volgen.

In (artikel 9 van de) Grondwet, waarin het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen het organiseren en het deelnemen aan een betoging. Dit onderscheid zou naar het oordeel van de rechtbank ook wezenlijk afbreuk doen aan het recht op betoging. Wat daarvan overigens ook moge zijn, in het kader van de onderhavige toetsing kan het gemaakte onderscheid niet die rol spelen die verweerder daaraan toe dicht. Wanneer al gezegd zou kunnen worden dat het organiseren van een betoging valt te onderscheiden van het deelnemen daaraan, dan valt het organiseren van een betoging in ieder geval onder het bereik van artikel 9 van de Grondwet, nu in dit artikel niet alleen het recht op betoging maar ook het recht op vergadering wordt erkend. Onder dit laatste recht dient naar het oordeel van de rechtbank onmiskenbaar het organiseren van een betoging te worden gerangschikt.

De wetgever heeft in de Memorie van Antwoord (*Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 7) ook overwogen dat vergaderingen en betogingen naar hun uiterlijke verschijningsvorm gelijksoortige fenomenen zijn, waarbij de overgang tussen beide rechten dikwijls niet te achterhalen is.

Mitsdien gaat de rechtbank er bij haar beoordeling van uit dat het organiseren van de Pleuroparade, evenals het deelnemen daaraan, een door

artikel 9 van de Grondwet beschermd recht is. Een inperking van deze grondrechten ten aanzien van eiseres kan slechts gebaseerd worden op artikel 125a van de AW.

Ingevolge de eerder genoemde Memorie van Toelichting bij de wijziging van de AW in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden, liggen in de artikelen 125a en volgende van de AW de beperkingsmogelijkheden besloten van de inhoudelijke uitoefening van bepaalde grondrechten; hierbij is niet relevant of de beperking van een grondrecht plaats vindt in het kader van de uitoefening van een nevenwerkzaamheid of niet. De wetgever merkt daarbij op dat, voor zover een grondrecht als hier bedoeld wel wordt uitgeoefend in het kader van een nevenwerkzaamheid, de beperking van zo'n grondrecht niet kan worden gebaseerd op artikel 125, eerste lid, onder k, van de AW of daarop gebaseerde regelgeving, maar moet worden gebaseerd op het specifieke – in het onderhavige geval – artikel 125a van de AW. Deze bepaling staat geen preventieve toets toe door de overheid.

Op grond van artikel 125a van de AW heeft eiseres bij het uitoefenen van haar rechten, als bedoeld in artikel 9 van de Grondwet, niet de vrijheid het goede functioneren van de brandweer dan wel de goede vervulling van haar eigen functie als brandwacht in ontoelaatbare mate aan te tasten, tegen overschrijding van welke grenzen verweerder achteraf kan optreden.

Reeds om deze reden kan het besluit van verweerder, nu bij dit besluit de gedragingen van eiseres preventief worden getoetst, voor vernietiging in aanmerking worden gebracht.

De rechtbank overweegt desalniettemin dat de kern van artikel 125a van de AW is dat de beperking van de grondrechten van eiseres in verband moet staan met haar functie als brandwacht. Deze bepaling heeft zodoende alleen betrekking op gedragingen, die een verstoring teweeg brengen binnen dat deel van de openbare dienst waar eiseres functioneel bij betrokken is, derhalve de brandweer Utrecht. Voorts dienen die verstoringen ten gevolge van de gedragingen van eiseres van een zekere duur en ernst zijn, wil er sprake van zijn dat de goede functievervulling of de goede functionering van de brandweer niet meer in redelijkheid is verzekerd. Daarbij dienen de gedragingen van eiseres de primaire oorzaak te zijn van de verstoring. Intolerantie, onwelwillendheid of vijandigheid bij collega's en andere betrokkenen of bij het publiek (hostile audience) mag niet de primaire oorzaak zijn. Die verstoringen dienen verder aan de hand van concrete feiten te worden aangetoond. Hierbij merkt de rechtbank nog op dat zij 'volledig' kan toetsen of in redelijkheid de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst niet meer zijn verzekerd.

Nu niet in geschil is tussen partijen dat eiseres in haar functie als brandwacht goed functioneert, dient derhalve nog slechts te worden beoordeeld of het goede functioneren van de brandweer, voor zover deze in verband staat met de functievervulling van eiseres als brandwacht, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

In het onderhavige geval acht de rechtbank op geen enkele wijze door verweerder aangetoond dat daarvan sprake zou zijn. Verweerder heeft geen concrete feiten of omstandigheden genoemd op grond waarvan zou kunnen worden aangenomen dat het goede functioneren van de brandweer niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Mitsdien concludeert de rechtbank dat verweerders besluit tot stand is gekomen in strijd met het bepaalde in artikel 125a van de AW. Het bestreden besluit mist voorts een draagkrachtige motivering als bedoeld in artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om die redenen wordt het bestreden besluit vernietigd.

In de gegeven omstandigheden ziet de rechtbank eveneens aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien, het primaire besluit van 24 juni 2004 te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

De rechtbank acht verder termen aanwezig om op grond van artikel 8:75 van de Awb verweerder te veroordelen in de proceskosten van eiseres in beroep. Deze kosten zijn met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht begroot op € 644 als kosten van verleende rechtsbijstand.

De rechtbank beslist als volgt.

3. Beslissing

De rechtbank Utrecht,
recht doende,
verklaart het beroep gegrond,
vernietigt het bestreden besluit en herroept het primaire besluit van 24 juni 2004,
bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit,
bepaalt dat de gemeente Utrecht het door eiseres betaalde griffierecht ad € 136 aan haar vergoedt,
veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres in dit geding ad € 644 te betalen door de gemeente Utrecht.

Nr. 98

RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE

10 maart 2006
(mr. Dedel-van Walbeek)
AWB 05/6962 MAW

verjaring van de vordering tot schadevergoeding bij werkgeversaansprakelijkheid

Een rechtsvordering tot vergoeding van schade verjaart na verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. De termijn van vijf jaar kan niet meer worden toegepast indien inmiddels de termijn van twintig jaar is verstreken. Laatstgenoemde termijn heeft een objectief en in beginsel absoluut karakter. In uitzonderlijke gevallen kan de verjaringstermijn op grond van artikel 6:2, tweede lid BW buiten toepassing blijven, omdat de toepassing ervan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Of dit het geval is moet beoordeeld worden met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. De Hoge Raad heeft een aantal gezichtspunten geformuleerd die in deze beoordeling moeten worden betrokken.

Uitspraak in het geding tussen:
A, wonende te B, eiser,
en
de Staatssecretaris van Defensie, verweerder.

Ontstaan en loop van het geding

Bij besluit van 20 mei 2005 heeft verweerder geweigerd aansprakelijkheid te erkennen voor de gehoorbeschadiging die eiser stelt te hebben opgelopen tijdens zijn diensttijd bij de Koninklijke Marine.

Bij besluit van 23 september 2005 heeft verweerder het hiertegen gerichte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiser bij brief van 1 oktober 2005 beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd en een verweerschrift ingediend.

Het beroep is op 28 februari 2006 ter zitting behandeld.

Eiser is in persoon verschenen.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. van der Graaf en mr. M.H. Beumer.

Motivering

Eiser heeft van september 1968 tot en met september 1971 bij de Koninklijke Marine gediend als machinist. Naar eiser stelt stond hij tijdens zijn werkzaamheden bloot aan het hoge gierende geluid van dieselmotoren. In die tijd werd er geen gebruik gemaakt van gehoorbeschermende middelen. In februari 2001 kreeg hij last van een constante harde fluittoon in beide oren. Hij werd doorverwezen naar een KNO-arts die vaststelde dat wellicht sprake was van een, onherstelbare, gehoorbeschadiging. Eiser heeft enkele jaren zijn hoop gevestigd op de alternatieve geneeskunst, maar dit mocht niet baten. Door het allesoverheersende geluid kon hij zijn functie niet meer naar behoren vervullen. Op 1 april 2005 heeft hij zijn baan verloren. In die tijd heeft eiser de KNO-arts opnieuw benaderd. Deze stelde na onderzoek een ernstige lawaaibeschadiging vast, waarschijnlijk veroorzaakt door zijn tijd als machinist, met een, sinds februari 2001 bestaande, invaliderende tinnitus. Volgens de KNO-arts is het zeker niet ongewoon dat deze klacht eerst na een interval van 30 jaar optreedt. Op 11 april 2005 heeft eiser verweerder verzocht 'op wat voor manier dan ook iets voor hem te doen'.

'Politie R'dam censureerde'

2007

Door een onzer redacteuren

ROTTERDAM, 4 JULI. De Rotterdamse burgemeester Opstelten (VVD) is tekortgeschoten in het garanderen van het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting in zijn stad. Hij heeft ten onrechte de politie in bescherming genomen die in september 2005 een man aanhield met een poster met de tekst: 'Opsporing verzocht – George W. Bush – Terrorist'. De man werd na zijn aanhouding vastgezet en pas de volgende dag na verhoor vrijgelaten.

Censuur en intimidatie, noemt de Nationale Ombudsman die handelswijze van de politie. Het gemak waarmee Opstelten in zijn hoedanigheid als korpsbeheerder klachten daarover van de demonstrant ongegrond verklaarde, vindt de ombudsman 'ernstig te betreuren'.

Opstelten moet in zijn positie juist bevorderen dat burgers gebruik kunnen maken van hun democratische rechten, zonder dat ze geconfronteerd worden met censurerend en intimiderend politieoptreden, stelt de ombudsman in een aan Opstelten gerichte aanbeveling.

Opstelten verdedigde achteraf de aanhouding met het argument dat „de strijd tegen het internationaal terrorisme niet gebaat is bij ongenuanceerde uitlatingen over het staatshoofd van een bevriende bondgenoot".

Maar volgens de ombudsman was het de demonstrant er niet om te doen om Bush in zijn eer of goede naam aan te tasten, maar ging het om zijn internationale politieke beleid. De tekst op het affiche is volgens de ombudsman niets meer dan een politieke mening. Door de demonstrant daarvoor aan te houden, heeft de politie „in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting" gehandeld. Het ging de politie niet om strafbare feiten, maar om zijn actie te beëindigen, aldus de ombudsman.

Opstelten legt het rapport eerst voor aan de klachtencommissie van de politie, voordat hij zijn positie bepaalt, aldus zijn woordvoerder.

Sagittarius

Van: "Geus 1587" <geus1588@hotmail.com>
Aan: "kzlijst" <sluitkampzeist@lists.puscii.nl>
Verzonden: zaterdag 12 mei 2007 0:17
Onderwerp: [sluitkampzeist] fietstdemo 5 mei

Op http://www.indymedia.nl/nl/2007/05/44479.shtml
stond onderstaande oproep
Als je deelneemster was of iemand weet die meegedaan heeft, zorg alsjeblieft dat dit nieuws doorkomt.

Bedankt vast met groet, Paula St.

info voor arrestanten G8 fietstocht
arrestantengroep utrecht - 11.05.2007 18:24

Lees dit als je op 5 mei in Utrecht gearresteerd bent bij de anti G8 fietstocht, of iemand kent die erbij was.

ADVOCAAT
Anders dan tijdens de demonstratie zelf, is voor de nasleep ervan niet Erik Hummels onze advocaat, maar Meindert Stelling. Mocht je echt specifiek een voorkeur hebben voor Hummels of een andere advocaat, laat het ons dan weten.
Om te zorgen dat Meindert Stelling ook nog betaald wordt voor alle moeite die hij voor ons doet en gaat doen, is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen (met weinig inkomsten) hun officiele gegevens (voornaam, achternaam, geboortedatum en -plaats en sofinummer) naar hem sturen, het liefst in de vorm van een kopie van je paspoort/ID. Hiermee kan hij bij de raad voor rechtsbijstand geld krijgen om jou te verdedigen. Ook NNers kunnen dit doen, deze gegevens worden niet bekend bij politie of justitie.

DAGVAARDING
Een aantal mensen, voornamelijk mensen die hun identiteit niet bekend hebben gemaakt en buitenlanders, heeft een dagvaarding gekregen voor 26 juli. Als je geen dagvaarding hebt gehad en je adres is bekend, dan kun je hem nog thuis opgestuurd krijgen. Als je een dagvaarding hebt, neem dan contact op met ons.
Als je om wat voor reden niet bij de rechtzaak aanwezig kunt zijn, stuur dan een mailtje naar ons waarin je Meindert Stelling machtigt namens jou op te treden in de rechtzaak. Schrijf hier duidelijk je naam en/of NN-nummer bij.

BEKEURING
De meeste mensen hebben (soms naast een dagvaarding) een 'kennisgeving' of 'oproeping' van bekeuring gekregen. Dit betekent dat het kan zijn dat je een bekeuring thuis gestuurd krijgt. Hoewel het je eigen keuze is of je deze bekeuring wel of niet betaald, willen wij er toe oproepen het niet te betalen, en de boete voor te laten komen. Betalen is, naast vervelend voor jezelf, ook een soort van schuldbekentenis en een manier om jou te straffen zonder dat er een rechter heeft getoetst of het wel klopt.
Aangezien er een heleboel dingen aan de arrestaties NIET klopten, is het in elk geval principieel zeker de moeite waard om het aan te vechten. Je staat hier niet alleen voor, we doen dit met z'n allen. Ook in dit geval geldt: laat het ons weten als je een bekeuring hebt gekregen, en ook of je wel of niet van plan bent te betalen.

KLACHT
Veel mensen willen een klacht indienen over de manier waarop ze voor, tijdens en/of na de arrestatie zijn behandeld. Wij denken dat het heel

belangrijk is als zoveel mogelijk mensen indivueel een klacht indienen. Doe het zo snel mogelijk, liefst nog deze week! Ten eerste zit het nu nog vers in je geheugen, ten tweede is er nu de aandacht van pers en politiek nog voor. Naast de individuele klachten zal er ook namens de organistatie een klacht ingediend worden.
Als je een klacht hebt ingediend kan het zijn dat je gevraagd wordt voor een bemiddelend gesprek. Neem in dat geval altijd contact met ons op.

AANGIFTE
Naast het indienen van een klacht heb je ook de mogelijkheid tot het doen van aangifte tegen de politie, bijvoorbeeld wegens mishandeling. Dit zou je bijvoorbeeld kunnen doen als je handboeien/tie-rips veel te strak hebben gezeten of als je hoofdpijn hebt gekregen wegens zuurstofgebrek in de cel.
Als je aangifte wil doen, neem dan ook eerst even contact met ons op.

WAT WIJ WILLEN WETEN
Om alles goed te kunnen regelen willen we graag van iedereen die is opgepakt het volgende weten:
- (bij)naam
- contactgegevens (liefst e-mail)
- heb je een dagvaarding gehad (laat ook weten als je er geen gehad hebt!)
- ben je anoniem (NN) gebleven?
- heb je een klacht ingediend (het liefst willen we ook graag een kopie daarvan hebben)
- zijn er andere dingen die we zouden moeten weten (bijv. of je minderjarig bent, of je in vreemdelingendetentie bent gezet).

Daarnaast zijn ook persoonlijke verhalen over wat er met jou gebeurd is en hoe het volgens jou allemaal gegaan is welkom.

Je kunt deze gegevens naar ons sturen via de mail of via de post: postbus 85069, 3508AB Utrecht.

VRAGEN
Voor vragen kun je ons natuurlijk altijd mailen of bellen. Ga liever niet direct de advocaat lastig vallen met vragen, hij krijgt het al druk genoeg.
Waarschijnlijk zullen we voor de rechtzaak nog een bijeenkomst organiseren met iedereen die voor moet komen en de advocaat waar je de laatste informatie krijgt en je vragen kunt stellen.

Groetjes,
Arrestantengroep Utrecht

☐ E-Mail: utrecht@arrestantengroep.org
info voor arrestanten G8 fietstocht
arrestantengroep utrecht - 11.05.2007 18:24

Lees dit als je op 5 mei in Utrecht gearresteerd bent bij de anti G8 fietstocht, of iemand kent die erbij was.

ADVOCAAT
Anders dan tijdens de demonstratie zelf, is voor de nasleep ervan niet Erik Hummels onze advocaat, maar Meindert Stelling. Mocht je echt specifiek een voorkeur hebben voor Hummels of een andere advocaat, laat het ons dan weten.
Om te zorgen dat Meindert Stelling ook nog betaald wordt voor alle moeite die hij voor ons doet en gaat doen, is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen (met weinig inkomsten) hun officiele gegevens (voornaam,

achternaam, geboortedatum en -plaats en sofinummer) naar hem sturen, het liefst in de vorm van een kopie van je paspoort/ID. Hiermee kan hij bij de raad voor rechtsbijstand geld krijgen om jou te verdedigen. Ook NNers kunnen dit doen, deze gegevens worden niet bekend bij politie of justitie.

DAGVAARDING

Een aantal mensen, voornamelijk mensen die hun identiteit niet bekend hebben gemaakt en buitenlanders, heeft een dagvaarding gekregen voor 26 juli. Als je geen dagvaarding hebt gehad en je adres is bekend, dan kun je hem nog thuis opgestuurd krijgen. Als je een dagvaarding hebt, neem dan contact op met ons.
Als je om wat voor reden niet bij de rechtzaak aanwezig kunt zijn, stuur dan een mailtje naar ons waarin je Meindert Stelling machtigt namens jou op te treden in de rechtzaak. Schrijf hier duidelijk je naam en/of NN-nummer bij.

BEKEURING

De meeste mensen hebben (soms naast een dagvaarding) een 'kennisgeving' of 'oproeping' van bekeuring gekregen. Dit betekent dat het kan zijn dat je een bekeuring thuis gestuurd krijgt. Hoewel het je eigen keuze is of je deze bekeuring wel of niet betaald, willen wij er toe oproepen het niet te betalen, en de boete voor te laten komen. Betalen is, naast vervelend voor jezelf, ook een soort van schuldbekentenis en een manier om jou te straffen zonder dat er een rechter heeft getoetst of het wel klopt.
Aangezien er een heleboel dingen aan de arrestaties NIET klopten, is het in elk geval principieel zeker de moeite waard om het aan te vechten. Je staat hier niet alleen voor, we doen dit met z'n allen. Ook in dit geval geldt: laat het ons weten als je een bekeuring hebt gekregen, en ook of je wel of niet van plan bent te betalen.

KLACHT

Veel mensen willen een klacht indienen over de manier waarop ze voor, tijdens en/of na de arrestatie zijn behandeld. Wij denken dat het heel belangrijk is als zoveel mogelijk mensen indivueel een klacht indienen. Doe het zo snel mogelijk, liefst nog deze week! Ten eerste zit het nu nog vers in je geheugen, ten tweede is er nu de aandacht van pers en politiek nog voor.
Naast de individuele klachten zal er ook namens de organistatie een klacht ingediend worden.
Als je een klacht hebt ingediend kan het zijn dat je gevraagd wordt voor een bemiddelend gesprek. Neem in dat geval altijd contact met ons op.

AANGIFTE

Naast het indienen van een klacht heb je ook de mogelijkheid tot het doen van aangifte tegen de politie, bijvoorbeeld wegens mishandeling. Dit zou je bijvoorbeeld kunnen doen als je handboeien/tie-rips veel te strak hebben gezeten of als je hoofdpijn hebt gekregen wegens zuurstofgebrek in de cel.
Als je aangifte wil doen, neem dan ook eerst even contact met ons op.

WAT WIJ WILLEN WETEN

Om alles goed te kunnen regelen willen we graag van iedereen die is opgepakt het volgende weten:
- (bij)naam
- contactgegevens (liefst e-mail)
- heb je een dagvaarding gehad (laat ook weten als je er geen gehad hebt!)
- ben je anoniem (NN) gebleven?
- heb je een klacht ingediend (het liefst willen we ook graag een kopie daarvan hebben)
- zijn er andere dingen die we zouden moeten weten (bijv. of je minderjarig bent, of je in vreemdelingendetentie bent gezet).

Daarnaast zijn ook persoonlijke verhalen over wat er met jou gebeurd is en hoe het volgens jou allemaal gegaan is welkom.

7-6-07

Je kunt deze gegevens naar ons sturen via de mail of via de post: postbus 85069, 3508AB Utrecht.

VRAGEN
Voor vragen kun je ons natuurlijk altijd mailen of bellen. Ga liever niet direct de advocaat lastig vallen met vragen, hij krijgt het al druk genoeg.
Waarschijnlijk zullen we voor de rechtzaak nog een bijeenkomst organiseren met iedereen die voor moet komen en de advocaat waar je de laatste informatie krijgt en je vragen kunt stellen.

Groetjes,
Arrestantengroep Utrecht

☐ E-Mail: utrecht@arrestantengroep.org

In 2 tellen een webpagina voor al je fotos makkelijk en gratis met Windows Live Spaces Windows Live Spaces





ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

Kantonrechter 's-Gravenhage
donderdag 29 maart 2007

inzake

W.R. **KOOPMANS**
parketnummer 09/630249-06

PLEITNOTITIES

1. Inleiding

1.1. In deze zaak gaat het om een betoging, volgens het proces-verbaal *"een illegale demonstratie"*.

1.2. Bij demonstraties gaat het om de uitoefening van het grondrecht van betoging, waarop de specifieke bepalingen van de Wet openbare manifestaties van toepassing zijn.

1.3. Uit het voorliggende dossier blijkt niet dat het OM zich op enigerlei wijze heeft gerealiseerd dat die specifieke bepalingen van toepassing waren.

1.4. Bovendien heb ik het OM er uitdrukkelijk op gewezen dat een mede-demonstrante van mijn cliënt, die eveneens strafrechtelijk werd vervolgd, inmiddels is vrijgesproken. Tegen die vrijspraak is door het OM geen beroep ingesteld.

1.5. Ik meen dan ook dat het OM geen zaak heeft en zal dus primair betogen dat het OM niet-ontvankelijk is.

1.6. Secundair zal ik de vrijspraak van mijn cliënt bepleiten.

1.7. Voordat ik inga op de niet-ontvankelijkheid, zal ik kort ingaan op het kader waarbinnen de thans voorliggende zaak moet worden beoordeeld.

2. De Wet openbare manifestaties

2.1. Het ging volgens het proces-verbaal om *"een illegale demonstratie"*. Dit houdt *ipso facto* in dat de Wet openbare manifestaties van toepassing is.

2.2. In het verlengde daarvan is niet art. 9 APV 's-Gravenhage van toepassing, maar art. 10 als *lex specialis*.

2.3 De vraag is overigens wat verbalisante bedoelde met de term *"illegale demonstratie"*. Is daarmee bedoeld te zeggen dat terzake van die betoging niet was voldaan aan het vereiste van voorafgaande kennisgeving ingevolge art. 10 APV 's-Gravenhage? Of is bedoeld te zeggen dat de burgemeester de demonstratie zou hebben verboden?

2.4 Voor de thans voorliggende zaak is het arrest van de Hoge Raad van 17 oktober 2006, nr. 00312/05 (LJN: AU6741), relevant. Daarin heeft de Hoge Raad, voor zover hier van belang, uitgesproken:

a. dat een betoging terzake waarvan geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester is gedaan, zonder nadere toetsing door de burgemeester mag worden ontbonden (rechtsoverweging 4.7);
b. dat een krachtens art. 2 Politiewet 1993 gegeven bevel om een niet aangemelde betoging te ontbinden, niet kan worden aangemerkt als een krachtens art. 7 Wet openbare manifestaties gedaan bevel (rechtsoverweging 4.8);
c. dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat de desbetreffende politieambtenaar bevoegd was om in opdracht van de burgemeester het in art. 7 Wet openbare manifestaties bedoelde bevel te geven (rechtsoverweging 4.8);
d. dat de opvatting dat de in art. 7 Wet openbare manifestaties aan de burgemeester gegeven bevoegdheid om een betoging te beëindigen kan worden uitgeoefend door elke politieambtenaar, ook als deze daartoe geen opdracht heeft gekregen van de burgemeester, rechtens onjuist is (rechtsoverweging 4.8).

3. Primair: OM niet-ontvankelijk

3.1. Gelet op het te hanteren kader voor de beoordeling van de voorliggende zaak, is het volstrekt duidelijk dat primair de vraag voorligt of de burgemeester van Den Haag de demonstratie waaraan mijn cliënt deelnam op 10 november 2005, had verboden.

3.2. Ingevolge art. 7 Wet openbare manifestaties ligt de bevoegdheid om een demonstratie te verbieden bij de burgemeester.

3.3. Gezien het arrest van de Hoge Raad kan die bevoegdheid niet worden uitgeoefend door een willekeurige politiefunctionaris.

3.4. In het dossier is geen enkele aanwijzing te vinden dat de burgemeester heeft be-

sloten de demonstratie te verbieden. Art. 2 Politiewet 1993 jº art. 9 APV 's-Gravenhage vormt geen basis voor een wettig bevel in dezen.

3.5. De officier had zich dit moeten realiseren. De basis voor de strafvervolging van een demonstrant, is er dus helemaal niet. Er is helemaal geen sprake van een wettig bevel.

3.6. Het voorgaande is dermate evident, dat de officier in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten om mijn cliënt te vervolgen.

3.7. Bovendien vervolgt de officier mijn cliënt terwijl zij weet dat een mede-demonstrante is vrijgesproken en het OM daartegen geen beroep heeft ingesteld.

3.8. Dit laatste houdt in dat het OM willens en wetens onderscheid maakt tussen gelijke gevallen. In het ene geval berust het OM in het feit dat geen straf wordt opgelegd, in het andere geval wordt toch getracht om te komen tot bestraffing.

3.9. Volledigheidshalve voeg ik hieraan nog toe dat ten aanzien van een derde aangehouden demonstrant nog in het geheel geen verdere stappen zijn gezet in strafrechtelijke zin.

3.10. Door mijn cliënt toch verder te vervolgen, schendt het OM dus het gelijkheidsbeginsel.

3.11. Conclusie. Het OM is niet-ontvankelijk wegens schending van het redelijkheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

4. Secundair: strafbaar feit niet bewezen

4.1. In het voorgaande ligt tevens besloten dat niet bewezen is dat cliënt enige strafbaar feit heeft gepleegd.

4.2. De tenlastelegging gaat uit van een wettig bevel. Een dergelijk bevel kan niet worden aangewezen.

4.3. Conclusie. Mijn cliënt dient te worden vrijgesproken.

M.J.F. STELLING

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

Kantonrechter 's-Gravenhage
donderdag 8 februari 2007

inzake

E.M. LEIJTEN / OM

parketnummer 09/628702-06

PRELIMINIAR VERWEER: NIET-ONTVANKELIJKHEID OM

1. Inleiding

1.1. Ik wil het preliminair verweer voeren van niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie (hierna: **OM**). De gronden daarvoor zijn de onverbindendheid van de Algemene Politieverordening voor 's-Gravenhage 1982 (hierna: **APV**) en de willekeur van het OM in haar vervolgingsbeleid.

1.2. In mijn betoog zal ik een beroep doen op de stukken die ik u bij brief van 6 februari jongstleden heb toegezonden. Ik heb verzocht die stukken aan het dossier toe te voegen. Graag verneem ik uw beslissing terzake en ik verzoek u om akte daarvan.

1.3. Ik zal eerst kort ingaan op de feitelijke gang van zaken. Daarna stel ik de onverbindendheid van de APV aan de orde. Vervolgens zal ik de willekeur van het vervolgingsbeleid van het OM toelichten. Een willekeur die overigens nauw samenhangt met de grond voor de onverbindendheid van de APV.

2. De feitelijke gang van zaken

2.1. Op 17 januari 2006 stond mevrouw LEIJTEN samen met de heer BOOGERT bij de ingang van de Tweede Kamer op het Plein te demonstreren. Het was een tweepersoonsprotest tegen een onverhoeds regeringsbesluit om de kerncentrale in Borsele twintig jaar langer in werking te houden dan aanvankelijk was besloten.

klassieke grondrechten. Ik ga hier in het kort op in, omdat dit van belang is voor de uiteindelijke beantwoording van de onderhavige vraag naar de verbindendheid van de APV.

3.3. De Staatscommissie stelde voor om in de Grondwet een bepaling op te nemen inzake het recht van betoging. Zij meende *"dat de collectieve meningsuiting een functie kan vervullen in het politieke en maatschappelijke bestel"*. Ook merkte zij op:

> *Voorts dient te worden bedacht, dat voor hen, die geen toegang hebben tot de drukpers of tot andere communicatiemedia, de betoging veelal de enige mogelijkheid vormt om zich politiek te uiten. Tenslotte is het naar het oordeel van de commissie onder de huidige omstandigheden gewenst, dat de wetgever de materie van het betogingsrecht regelt. Door middel van grondwettelijke waarborging, gepaard gaande met een opdracht aan de wetgever tot nadere regeling, wordt zulks verzekerd.* (*Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Staatsuitgeverij: 's-Gravenhage 1969, blz. 77-78)

3.4. De zienswijze van de Staatscommissie werd gedeeld door de wetgever. In art. 9 Grondwet is zodoende het recht van betoging opgenomen, waarvan de uitoefening uitsluitend kan worden beperkt *"ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden"*.

3.5. Het is van belang om vast te stellen dat art. 10 EVRM meer beperkingsgronden kent dan art. 9 Grondwet. In die zin kan dus worden gezegd dat de Grondwet de betogingsvrijheid verdergaand beschermd dan art. 10 EVRM.

3.6. Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat het woordgebruik van art. 9 Grondwet eerder beperkingen van de betogingsvrijheid lijkt toe te staan dan de clausulering van dat recht in art. 10, tweede lid, EVRM. Die laatste houdt immers in dat het moet gaan om beperkingen *"die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn"*.

3.7. De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) wijst ook in deze richting. Zo werd in de zaak Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk (uitspraak EHRM van 12 december 1976, Series A vol. 24) reeds tot uitdrukking gebracht dat het woord *"noodzakelijk"* impliceerde dat het moest gaan om een *"pressing social need"*, een dringende maatschappelijke noodzaak (t.a.p. § 48).

3.8. Indien er verschil in uitkomst zou kunnen ontstaan bij de uitleg van enerzijds een nationaal wettelijke regeling inzake meningsuiting of betoging, en

2.2. Mevrouw LEIJTEN en de heer BOOGERT waren in witte pakken gehuld en hadden witte maskers op. Zij hadden onder andere fotomateriaal bij zich en deelden pamfletten uit.

2.3. Er was geen enkel moment sprake van wanordelijkheden of zelfs maar van een dreiging van wanordelijkheden. Toch kwamen al spoedig enkele politiemensen op de protestactie af. Deze politiebemoeienis leidde onder meer tot discussie over de vraag of de actievoerders zich dienden te legitimeren. Ook bleek verschil van inzicht te bestaan over de kwestie of de protestactie zou hebben moeten zijn aangemeld.

2.4. Burgemeester DEETMAN had bij brief van 29 november 2005 aan mevrouw LEIJTEN en de heer BOOGERT laten weten dat tweepersoonsacties niet onder de reikwijdte van art. 10 APV vielen. Politiemensen hadden hen in de voorgaande jaren ook bij herhaling verzekerd dat een actie van twee personen niet behoefde te worden aangemeld.

2.5. Nadat de politie aanvankelijk had aangekondigd dat de protestactie die ochtend te 11:00 uur zou moeten worden beëindigd, werd na enige verdere discussie uiteindelijk door waarnemend burgemeester BRUINS besloten dat de protestactie van mevrouw LEIJTEN en de heer BOOGERT kon worden voortgezet. Beiden kregen wel een boete wegens hun verzuim de betoging 4 x 24 uur van tevoren te melden aan de burgemeester.

2.6. De heer BOOGERT heeft vervolgens op 22 januari zijn beklag gedaan over het politieoptreden terzake van de actie op 17 januari 2006. De behandeling van die klacht heeft geleid tot een aantal verklaringen van politiemensen, waarin duidelijk tot uitdrukking komt dat er sprake is van een gewijzigd inzicht. De politie is thans de opvatting toegedaan dat er al sprake is van een demonstratie, indien twee personen gezamenlijk uiting geven aan bepaalde gedachten of gevoelens.

3. De onverbindendheid van de APV

3.1. Dit laatste brengt ons bij de vraag naar de verbindendheid van de APV in het licht van zowel de Grondwet en de Wet openbare manifestaties, als het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: **EVRM**).

3.2. Bij de grondwetsherziening van 1983 is het recht van betoging als grondrecht opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 1 van de Grondwet. De basis daarvoor werd gelegd door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (hierna: **Staatscommissie**), in haar rapport van 1969 inzake de

anderzijds art. 10 EVRM, dient voorrang te worden gegeven aan de uitleg van het EVRM. Met andere woorden: art. 9 Grondwet dient op zodanige manier te worden uitgelegd, dat deze in overeenstemming is met art. 10 EVRM.

3.9. Het voorgaande houdt in dat een beperking van de vrijheid van betoging moet zijn terug te voeren op een dringende maatschappelijke noodzaak daartoe.

3.10. De onderhavige vraagstelling inzake de verbindendheid van de APV wat betreft de verplichting om iedere betoging 4 x 24 uur van tevoren aan de burgemeester te melden, moet in het licht van het voorliggend geval en van art. 10 EVRM dus worden geconcretiseerd in de volgende vraag:

> is er een dringende maatschappelijke noodzaak om in het belang van het verkeer of ter voorkoming van wanordelijkheden - ik laat de volksgezondheid maar even buiten beschouwing - burgers te verplichten 4 x 24 uur van tevoren schriftelijk aan de burgemeester te melden dat zij een tweepersoons protestactie zullen gaan houden?

3.11. Mevrouw LEIJTEN en de heer BOOGERT hebben talloze kleinschalige protestacties georganiseerd. Zij zijn daarbij regelmatig aangehouden door de politie, maar telkens bleek die aanhouding achteraf onjuist te zijn geweest. Er was geen sprake van dat door hun kleinschalige acties de veiligheid van het verkeer werd aangetast. Er was geen sprake van wanordelijkheden. Wanordelijkheden ontstonden eerst door het optreden van de politie, die bijvoorbeeld mevrouw LEIJTEN arresteerde op het moment dat zij in de publieke ruimte werd geïnterviewd door een televisieploeg. Ja, in zo'n situatie ontstaat er dan wel commotie. Ik zou zeggen: dank zij de uiterst subtiele politietactiek.

3.12. Hier tekent zich dan ook het belang van de betogingsvrijheid af. Terwijl er geen sprake was van enige bedreiging van de belangen die worden genoemd in art. 9 Grondwet, greep de politie toch in. Kennelijk wilde men voorkomen dat bepaalde dissidente geluiden onder de aandacht van het brede publiek zouden kunnen komen. Geluiden die geen ruimte krijgen in de massamedia, omdat de materie waarover het gaat kennelijk niet interessant wordt geacht of omdat de media de heersende opvatting onderschrijven, maar die dan toch incidenteel kunnen doordringen in de berichtgeving van de media omdat een protestactie wordt gehouden.

3.13. In dit verband wil ik benadrukken dat de redenen die de Staatscommissie in 1969 had voor het opnemen van de betogingsvrijheid als grondrecht in hoofdstuk 1 van de Grondwet, meer dan ooit van toepassing zijn. Door de sterke concentratie van de massamedia, door het verdwijnen van diverse dagbladen, is het steeds moeilijker voor mensen of groepen met een dissidente opvatting om deze voor het voetlicht te kunnen brengen. Deze ontwikkeling pleit ervoor de betogingsvrijheid zoveel mogelijk ruimte te bieden.

3.14. Waar gaat het nu om bij een betoging? Het gaat om een collectieve meningsuiting, een collectieve uiting van bepaalde gedachten of gevoelens, het liefst met zoveel mogelijk mensen. Ik benadruk dit laatste element, het liefs met zoveel mogelijk mensen, dat in de wetshistorie van de Grondwet nadrukkelijk naar voren is gekomen (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 38-39; idem nr. 4, blz. 95; idem nr. 7, blz. 32-33).

3.15. Bij een kleinschalige protestactie, waarbij een paar mensen afspreken om in de publieke ruimte gezamenlijk blijk te geven van hun gedeelde gedachten of gevoelens, wordt niet voldaan aan dat vanzelfsprekende element van de betoging van "het liefst met zoveel mogelijk mensen". Bij dergelijke kleinschalige acties wordt ook geen publieke oproep gedaan om te komen demonstreren. Er is dus geen streven naar massaliteit.

3.16. Juist in die massaliteit komt het belang van de veiligheid van het verkeer en van de mogelijkheid van wanordelijkheden naar voren. De staatscommissie wees daar al op in 1969 en richtte daarbij de aandacht op de rechten van andere weggebruikers. Door de massaliteit kunnen de rechten van andere burgers, die eveneens recht hebben om zich in de publieke ruimte te bewegen, worden aangetast. De massale betoging verhindert dat zij ongestoord hun eigen weg kunnen gaan.

3.17. Dit laatste brengt ons bij het begin van de beantwoording van de onderhavige vraagstelling. Door de massaliteit van een betoging kan de veiligheid van het verkeer worden aangetast. Wanneer mensen te zeer door een betoging worden gehinderd in hun bewegingsvrijheid, kunnen irritaties ontstaan en wanordelijkheden. Hierin ligt de "dringende maatschappelijke noodzaak" om beperkingen te stellen aan de uitoefening van het grondrecht van betoging.

3.18. Kleinschalige collectieve meningsuitingen kunnen eenvoudig het belang van het verkeer niet aantasten, kunnen per definitie evenmin andere mensen op een verdergaande manier in hun bewegingsvrijheid hinderen dan willekeurige medegebruikers van de openbare ruimte. Bij kleinschalige betogingen is er derhalve volstrekt geen *"pressing social need"*, geen dringende maatschappelijke noodzaak om beperkingen te stellen aan de uitoefening van dat grondrecht.

3.19. Dit laatste brengt met zich mee dat er ten aanzien van kleinschalige betogingen ook geen verplichting tot kennisgeving daarvan aan de burgemeester kan gelden. Ik benadruk in dit verband dat ook die verplichting reeds een beperking van de vrijheid van de burger is om zonder meer te gaan betogen.

3.20. Ten onrechte stellen sommige rechters zich op het standpunt dat de verplichting van voorafgaande kennisgeving van een betoging, de vrijheid van betoging als zodanig onverlet laat. Dat is een rechtens onjuist standpunt. Vrij-

heid houdt immers in dat de burger activiteiten kan ontplooien zonder enige overheidsbemoeienis, zonder enige bijzondere verplichting terzake tegenover de overheid. Zodra terzake van de uitoefening van enige vrijheid aan de burger door de overheid verplichtingen worden opgelegd, ook al is dat "slechts" een administratieve, dan is dat een beperking van de vrijheid van die burger.

3.21. Dit laatste wil ik nog met een enkel voorbeeld verduidelijken. Stel dat de wetgever, met het oog op de voorkoming van wanordelijkheden, bepaalde mensen wil gaan verplichten om telkens wanneer zij hun woning verlaten, de politie te melden waar zij heen gaan. Een wetsvoorstel daartoe wordt voorbereid en bediscussieerd. Een ieder zal dan terstond inzien dat zo'n verplichting een grove inbreuk op de vrijheden van die burgers zou zijn. Zo'n wetsvoorstel zou geen schijn van kans maken om te worden aangenomen. De "enkele meldingsplicht" is dus wel degelijk een beperking van de vrijheid die de burger toekomt.

4. De willekeur in het vervolgingsbeleid

4.1. Ik kom dan nu bij de willekeur in het vervolgingsbeleid van het OM. Een willekeur die, zoals al door mij is opgemerkt, nauw verband houdt met de grond voor de onverbindendheid van art. 10 APV. Dat artikel legt een onzinnige verplichting op aan burgers en kan dus ook niet in redelijkheid worden gehandhaafd.

4.2. Mensen kunnen op talloze manieren uiting geven aan gedachten of gevoelens. Ze kunnen met borden gaan lopen, met spandoeken, met kledingstukken waarop door middel van een opdruk of iets dergelijks een gedachte of gevoelen kenbaar wordt gemaakt, mensen kunnen spreekkoren aanheffen, kunnen roepen, kunnen zingen, kunnen met een auto gaan rondrijden met een mededeling daarop, noem maar op.

4.3. Zodra twee mensen tegelijkertijd eenzelfde mening uitdragen in de publieke ruimte, is er volgens het OM sprake van een betoging waarop art. 10 APV van toepassing is. Ik wil nu een aantal, aan de dagelijkse praktijk ontleende voorbeelden aanvoeren waaruit blijkt dat het OM dan in talloze situaties de wet niet handhaaft en geen vervolging instelt wegens het niet voldoen aan de verplichting tot voorafgaande kennisgeving.

4.4. Er is een groepje jongemannen die allen gekleed zijn in eenzelfde T-shirt met opdruk. De opdruk luidt: "Willem is een kanjer". Het is duidelijk dat het gaat om een vrijgezellenfeestje. Vlak voor zijn huwelijksdag gaat Willem nog eens met z'n vrienden flink de bloemetjes buiten zetten. Er wordt voldaan aan de kenmerken van een betoging: er is sprake van een collectieve meningsuiting, "Willem is

een kanjer". Er is een kans op wanordelijkheden: het nuttigen van een groot aantal alcoholische versnaperingen wil nog wel eens aanleiding geven tot baldadigheden. Toch wordt de organisator van het gedoe niet door het OM vervolgd wegens overtreding van art. 10 APV.

4.5. Er zijn drie oppassende burgers die gezamenlijk in een auto door Den Haag rijden met daarop de duidelijke tekst "Jezus houdt van U". Ook in dit geval wordt voldaan aan de definiëring van betoging die het OM hanteert. Drie mensen geven in de openbare ruimte uiting aan hun gedachten of gevoelens. Ik heb nog nooit kunnen constateren dat bij een dergelijke gezamenlijke meningsuiting de betrokkenen werden aangehouden en geverbaliseerd vanwege het feit dat zij geen kennis hadden gegeven van hun demonstratie.

4.6. Dit laatste wordt niet anders wanneer er in een auto twee of meer geheel andere mensen rondrijden in Den Haag met een geheel andere boodschap op de auto. Bijvoorbeeld "Kernenergie, neen dank u" of "Bescherm de Waddenzee". Het gaat dan om een boodschap die inhoudelijk een heel andere strekking heeft, een meer politieke. Maar ook in die gevallen is er geen enkele agent die er over piekert om de desbetreffende auto aan te houden en de inzittende te vragen naar hun kennisgeving van de betoging.

4.7. Er lopen drie in uniform geklede militairen over straat. Op hun linker mouw staat de mededeling "Je maintiendrai". Daarmee wordt onmiskenbaar uiting gegeven aan hun mening dat in voorkomend geval de samenleving met militair geweld verdedigd dient te worden. Sommigen denken daar anders over. Maar één ding is zeker: er is sprake van een collectieve meningsuiting. Maar opnieuw geldt: ik heb nog nooit zien gebeuren dat een groepje militairen door de politie werd aangehouden en op de bon werd geslingerd omdat er geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester was gedaan.

4.8. Er loopt een klasje leerlingen van een basisschool door het centrum van Den Haag op Prinsjesdag. De kinderen lopen, tot vrolijke verbazing van omstanders en zonder enige gêne, luidkeels een oud volksliedje te zingen. "Waar de blanke top der duinen" schalt het over de Hofplaats. De kinderen brengen overduidelijk gezamenlijk een bepaald gevoelen tot uitdrukking in de publieke ruimte. Maar natuurlijk is er geen enkele politieagent die de juf staande houdt om te vragen of zij voorafgaand kennis heeft gegeven aan de burgemeester van deze demonstratie.

4.9. Met name dit laatste voorbeeld geeft aan hoe willekeurig het vervolgingsbeleid van het OM is, maar ook hoe onzinnig en onnodig de verplichting ingevolge art. 10 APV is. Waarom zou bij een tweepersoonsprotest bij de ingang van de Tweede Kamer wèl moeten worden voldaan aan de verplichting tot voorafgaande kennisgeving en waarom zou dat niet behoeven te gelden voor de juf

met het vrolijke schoolklasje?

4.10. Volledigheidshalve merk ik op dat er uiteraard geen onderscheid mag worden gemaakt op grond van de inhoud van de meningsuiting. Dat zou volstrekt in strijd zijn met de artt. 1 en 7 Grondwet. Bovendien is in art. 4, derde lid, Wet openbare manifestaties uitdrukkelijk bepaald dat geen gegevens worden verlangd over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.

5. Conclusie en slotopmerkingen

5.1. Op grond van het voorgaande concludeer ik dat het OM niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Art. 10 APV is onverbindend, want legt - zoals de voorbeelden ook overduidelijk aangeven - een volkomen overbodige verplichting op terzake van de uitoefening van een grondrecht. Het vervolgingsbeleid van het OM is, zoals de voorbeelden aangeven, volkomen willekeurig.

5.2. Ik verzoek u de zitting, nadat overeenkomstig art. 283 Wetboek van Strafvordering de officier van justitie heeft gerespondeerd en er gelegenheid is geweest voor repliek en dupliek, te schorsen en schriftelijk vonnis te wijzen. Dit laatste vanwege het principiële karakter van dit preliminair verweer.

5.3. Ik verzoek u tenslotte deze pleitnota in te voegen in het proces-verbaal van deze zitting.

M.J.F. STELLING

N.a.v. de onderhavige beklagzaak heb ik vandaag informatie ingewonnen bij het personeel van de afdeling waar klager verblijft. Men vertelde mij dat zij ervan uitgingen dat klager slechts 1 maal per week mocht telefoneren, omdat hij "in afzondering" verblijft. Dat berust echter op een misverstand. Gedetineerden die op grond van een *disciplinaire straf* in afzondering verblijven mogen slechts 1 keer per week telefoneren. Dat geldt niet voor "medische beperkingen". Ik heb besloten dat klager vanaf heden dan ook 3 maal per week mag telefoneren. Vaker dan 3 maal is bezwaarlijk omdat dit slechts op de etage kan gebeuren, waar gedetineerden in principe niet meer mogen telefoneren in unit 1.
Kortom, er lag geen beslissing van de directeur ten grondslag aan het slechts 1 keer per week telefoneren. Klager had dan ook beter e.e.a. kunnen voorleggen aan het afdelingshoofd of de directeur alvorens daarover rechtstreeks in beklag te gaan.

Met vriendelijke groet,

R. Korthout
Unitdirecteur

WEIGERING TOESTEMMING GEVEN VOOR INTERVIEW AAN GEDETINEERDE BERUST OP ART 41 PIW, WAARIN BEPAALD WORDT "DE DIRECTEUR KAN TOESTEMMING GEVEN

ZAKEN OVER VOORWAARDEN VOOR MANIFESTATIES IN HET ALGEMEEN ZULLEN BIJ CIVIEL U.G. ZIJN

uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 09/3752

uitspraak van de enkelvoudige kamer d.d. 31 augustus 2010



inzake

J.N. Malotaux,
wonende te Zeist,
eiseres,

tegen

de burgemeester van de gemeente Utrecht,
verweerder.

Inleiding

1.1 Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) genomen besluit van 10 november 2009. Bij dat besluit heeft het college het bezwaarschrift van eiseres van 22 oktober 2009 niet-ontvankelijk verklaard wegens het vervallen van (proces-)belang bij een uitspraak op bezwaar.

1.2 Het beroep van eiseres, gericht tegen het besluit van 10 november 2009, wordt onder toepassing van artikel 6:19 Awb, tevens geacht te zijn gericht tegen de nieuwe beslissing op bezwaar van 19 januari 2010. In dat besluit, nu opgesteld door verweerder, is het bezwaarschrift van eiseres, wederom wegens het vervallen van het (proces-)belang, niet-ontvankelijk verklaard.

Overwegingen

2.1 Ingevolge artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan de rechtbank, totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting te verschijnen, het onderzoek sluiten indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat zij kennelijk onbevoegd is dan wel het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. Na kennis te hebben genomen van de stukken ziet de rechtbank aanleiding om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Het besluit 30 november 2009.

2.2 Tussen partijen is niet in geschil en ook de rechtbank gaat daar van uit dat het besluit van 30 november 2009 onbevoegd is genomen, nu niet het college van burgemeester en wethouders, maar verweerder bevoegd is te beslissen op het bezwaarschrift van eiseres. De rechtbank stelt verder vast dat het besluit van 19 januari 2010 inhoudelijk gelijkluidend is aan het besluit van 30 november 2009. Verweerder heeft met het besluit van 19 januari 2010 uitsluitend beoogd het bevoegdheidsgebrek op te heffen. Hieruit volgt dat het besluit van 30 november 2009 niet langer wordt gehandhaafd, zodat eiseres geen (proces)belang meer heeft bij beoordeling van het besluit van 30 november 2009. Het beroep is in zoverre niet-

Beslissing

De rechtbank,

verklaart het beroep tegen de beslissing op bezwaar van 30 november 2009 niet-ontvankelijk;

verklaart het beroep tegen de beslissing op bezwaar van 19 januari 2010 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.R. van Es-de Vries en in het openbaar uitgesproken op 28 september 2010.

De griffier: De rechter:

mr. E.T. Timmerman-Roosjen mr. J.R. van Es-de Vries

Afschrift verzonden op: 28 SEP. 2010

Rechtsmiddel
Ingevolge artikel 8:55, eerste lid, van de Awb kan tegen deze uitspraak binnen zes weken na de dag van bekendmaking hiervan verzet worden gedaan bij deze rechtbank, sector Bestuursrecht.

Voor kopie conform
De Griffier

ADVOCATENKANTOOR STEIJNEN, OLOF & STELLING
Couwenhoven 52-05
3703 ER Zeist

Kantonrechter Rechtbank Utrecht
woensdag 7 mei 2008

inzake de strafrechtelijke vervolging van deelnemers aan de demonstratieve fietstocht op 5 mei 2007 te Utrecht

PLEITNOTA

1. Inleiding

1.1. Vandaag staan 82 mensen terecht die op een volkomen vreedzame wijze vorig jaar op 5 mei, de dag dat Nederland jaarlijks zijn vrijheid viert, een demonstratieve fietstocht hielden. Zij vierden hun vrijheid door gebruik te maken van hun vrijheid van meningsuiting en van hun vrijheid van betoging.

1.2. Wat op een zonnige dag een zorgeloze fietstocht moest worden, waaraan mensen met kleine kinderen onbekommerd mee konden doen, eindigde in een brute en intimiderende arrestatie en uiteindelijk in een ophouding voor verhoor onder mensonwaardige omstandigheden in verstikkend hete cellen. De rechten van de betogers werd geweld aangedaan en tot op de dag van vandaag zet het openbaar ministerie (hierna: **OM**) die gedragslijn voort.

1.3. Ingevolge art. 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: **EVRM**), een verdrag waaraan ook het OM in Utrecht te goeder trouw uitvoering dient te geven, dient een verdachte *"onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging"*. De officier van justitie heeft echter maling aan die verdragsverplichting. Want waar zijn de Engelse, Franse, Italiaanse, Poolse, Spaanse en Tsjechische vertalingen van de stukken, althans van de kernpunten daaruit? En waar zijn de bijzonderheden betreffende de vordering als bedoeld in art. 9 Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht (hierna: **APV**) die in de tenlastelegging wordt genoemd? Waar en hoe werd die vordering gegeven? In welke bewoordingen was die gesteld?

1.4. Heel deze zaak is het gevolg van machtsmisbruik van de politie, gebaseerd op een onvermoede onkunde, die niet werd gecorrigeerd door het OM. Integendeel, het OM heeft zich op het sleeptouw laten nemen door de apert onrechtmatige benaderingswijze van de demonstratieve fietstocht door de politie. Dus kennelijk zonder enige kritische bezinning.

1.5. Ik zal hierna eerst een nadere toelichting geven op deze analyse. Vervolgens zal ik uiteenzetten dat er kennelijk nog meer aan de hand was dan alleen een uit onkunde geboren onjuiste handelwijze van de politie. Daarna bespreek ik het proces-verbaal van bevindingen van verbalisant Moes en de zijnen, en wordt - teneinde een basis te leggen voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de officier - ingegaan op de gang van zaken bij aanhouding en ophouding. Tenslotte zijn dan de relevante vragen van de artt. 348 en 350 Wetboek van Strafvordering (hierna: **Sv**) aan de orde, en wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen en conclusies.

2. Een onrechtmatige benaderingswijze

2.1. Verbalisant Moes, chef van het evenementenbureau van de politie Utrecht, was de leidinggevende politiefunctionaris van de politie-eenheden die op 5 mei 2007 de demonstratieve fietstocht zoveel mogelijk hinderden. Je zou toch mogen verwachten dat de chef evenementenbureau weet waar hij het over heeft. Helaas blijkt dit niet het geval te zijn. Reden waarom de zaak zo uit de hand is gelopen dat een honderdtal mensen uiteindelijk werden gearresteerd.

2.2. Die onkunde blijkt reeds uit het proces-verbaal van bevindingen dat mede door hem is ondertekend. Daarin wordt gezegd:

> *Voor deze demonstratie was geen toestemming c.q. vergunning verleend.*

Blijkbaar weet de chef evenementenbureau, die toch vaker met demonstraties te maken zal hebben gehad, niet dat het recht op betoging een grondwettelijk gegarandeerde vrijheid is. Een vrijheid voor de uitoefening waarvan je niemand toestemming behoeft te vragen, waarvoor geen vergunning nodig is.

2.3. Nu zou kunnen worden betoogd dat het enkele feit dat deze leidinggevende politiefunctionaris niet weet dat voor een betoging geen vergunning is vereist, niet hoeft in te houden dat daarom op een onjuiste manier wordt opgetreden met betrekking tot een demonstratie waarvoor *"geen toestemming c.q. vergunning (was) verleend"*. De politie zou zich immers er op hebben kunnen toeleggen de groep demonstrerende fietsers te begeleiden. Zoals de politie Utrecht in het verleden wel vaker heeft gedaan bij niet bij de burgemeester aangemelde demonstratieve fietstochten.

2.4. Maar in de thans aan de orde zijnde zaken heeft de onkunde van de leidinggevende politieman wel degelijk geleid tot een onjuist politieoptreden. Verbalisant Moes redeneert in feite dat een demonstratie waarvoor geen vergunning is verleend, ook geen demonstratie is. En hij handelde dienovereenkomstig. Zijn onkunde had dus praktische gevolgen.

2.5. Een demonstratie of betoging wordt gekenmerkt door de feitelijke te constateren gegevens dat er sprake is van een groep, en dat die groep bepaalde opvattingen of gevoelens uitdraagt. Zodra aan deze twee criteria wordt voldaan, zodra dus kan worden vastgesteld dat in collectief verband bepaalde meningen kenbaar worden gemaakt, is er sprake van een demonstratie. Een demonstratie is niet eerst dan een demonstratie, wanneer aan bepaalde formele vereisten is voldaan. Iedere demonstratie geniet de bescherming van art. 9 Grondwet.

2.6. Het collectief verband waarin de meningsuiting plaatsvindt, is een wezenlijk kenmerk van een demonstratie. Normaliter wordt er dan ook naar gestreefd om daaraan geen afbreuk te doen en de deelnemers aan de

betoging als groep bij elkaar te houden. Dat betekent dat onder meer op kruispunten wordt voorkomen dat ander verkeer de groep doorkruist en dat bij verkeerslichten de groep gewoon doorgaat ook al zouden inmiddels bij het passeren van de verkeerslichten deze op rood springen. Dat is de gangbare praktijk en eenieder die te maken heeft gehad met demonstraties, weet dat. Ook verbalisant Moes heeft dat zonder enige twijfel geweten.

2.7. Bovenal geldt evenwel dat bij betogingen doorgaans gebruik mag worden gemaakt van de rijbaan, ook al zouden de betreffende betogers dat normaliter niet mogen, gezien de vorm waarin zij aan het verkeer deelnemen. Dus te voet gaande betogers worden gewoonlijk niet verplicht om op het trottoir te blijven lopen. Dat valt op grond van de belangen van alle verkeersdeelnemers goed te verdedigen. Het kenmerk van een betoging is immers dat de groep betogers door hun collectieve meningsuiting, tijdelijk beslag leggen op een deel van de openbare ruimte. Daardoor wordt, en dat is inherent aan het verschijnsel betoging, de bewegingsvrijheid van anderen tijdelijk beperkt. Om die beperking zo gering mogelijk te doen zijn, is het van belang om de voortgang van een demonstratieve tocht zoveel mogelijk te bevorderen. Het gebruik van de rijbaan en, zo nodig, van de busbaan is dan het aangewezen middel daartoe. Er moet mijns inziens zonder meer van worden uitgegaan dat verbalisant Moes, als chef van het evenementenbureau van de politie Utrecht, daarvan zeker wetenschap heeft gehad.

2.8. Maar in de voorliggende zaken wenste deze leidinggevende politieman het collectieve karakter van de meningsuiting, in strijd met iedere redelijkheid, ik stel dit zeer nadrukkelijk, gewoon te ontkennen. Willens en wetens werd de werkelijkheid geweld aangedaan. Verbalisant Moes deelde de woordvoerder van de betogers mee dat *"de fietsers zich aan de normale verkeersregels dienden te houden en dat overtredingen niet getolereerd zouden worden"*. En wat die van meet af aan dreigende en intimiderende mededeling inhield, wordt direct duidelijk in het proces-verbaal van bevindingen. Als bijzonderheid wordt vermeld dat *"ter hoogte van de voorrangskruising op het Jaarbeursplein, twee mensen van de groep het verkeer uit de andere richtingen ophield teneinde de hele groep door te kunnen laten rijden"*.

2.9. Een normaal mens zou dit optreden als adequaat ervaren en positief waarderen. Het collectief van de demonstratie werd zodoende immers bij elkaar gehouden en het overige verkeer werd op duidelijke manier te kennen gegeven dat er iets bijzonders aan de hand was en de doorgang even was versperd. De verkeersveiligheid werd door dit optreden stellig bevorderd.

2.10. Maar verbalisant Moes en de zijnen keken daar heel anders tegenaan. Zij zagen dit kennelijk als een ernstige overtreding van de normale verkeersregels. Er werd dan ook terstond ingegrepen. Dit blijkt weliswaar niet uit het uiterst onvolledige en tendentieuze proces-verbaal van bevindingen, maar uit het proces-verbaal verhoor van getuige mevrouw Wijnberg. Daarin wordt gesteld:

> *Toen we uit de (Van Sijpesteijn)tunnel kwamen, kwamen er twee busjes van de politie van opzij aan. De politie begon heel druk te doen. De fietsers waren aan het oversteken, iemand ging met z'n armen wijd op de busbaan staan om aan de bussen duidelijk te maken dat we een stoet waren. Die persoon werd aan zijn armen getrokken door een agent en opzij geduwd. Dat was eigenlijk het moment dat het gelazer begon. Constant zijn wij door de politie in gevaar gebracht. Ze dwongen de bussen door de stoet te rijden. Dat deden ze toen we net uit de tunnel kwamen en op de Catharijnesingel weer.*

2.11. Dit relaas maakt op treffende wijze duidelijk dat de verantwoordelijke politieman op 5 mei 2007 het collectieve karakter van de demonstratieve fietstocht eenvoudig niet wenste te erkennen. Hij wilde de groep niet als groep door het verkeer laten gaan en greep actief in om dat te voorkomen. Willens en wetens werd zodoende de goede orde bij een betoging gefrustreerd door het ingrijpen van de politie. Willens en wetens werd zodoende het grondrecht van betogingsvrijheid geschonden.

2.12. En terwijl de normale gang van zaken bij een betoging dus inhoudt dat gebruik mag worden gemaakt van de rijbaan, wilde verbalisant Moes als leidinggevende politieman bij de demonstratieve fietstocht, dat de deelnemers over het fietspad zouden rijden. In het proces-verbaal van bevindingen wordt dan ook nadrukkelijk vermeld dat zij dat niet deden:

> *Wij zagen dat de groep, nadat zij het eerste verkeerslicht na de Van Sijpesteijnkade waren gepasseerd, niet meer op het fietspad reed maar op de volledige breedte van de openbare weg.*

Met de eis dat de fietsende betogers op het fietspad zouden rijden, werd onderstreept dat verbalisant Moes het feitelijke gegeven dat het bij de fietstocht op 5 mei 2007 ging om een betoging, eenvoudig niet wenste te erkennen en niet in overeenstemming met dat feitelijke gegeven wenste te handelen. Het kwam gewoon niet in hem op om de demonstratieve fietstocht als een betoging te benaderen en zijn eisen aan de betogers daarmee in overeenstemming te brengen.

2.13. Het is overigens duidelijk dat de zienswijze van verbalisant Moes breed wordt gedragen binnen het Utrechtse politiekorps. Een buitengewoon zorgwekkend verschijnsel. Dit blijkt onder meer uit enkele antwoorden vanuit de politieorganisatie op klachten die tegen haar optreden op 5 mei 2007 werden ingediend. In de brief van 8 augustus 2007 aan *Dissent Utrecht*, schreef de plaatsvervangend districtschef van het district *Binnensticht*:

> *Aangezien u als organisatie geen overleg wenste en heeft aangegeven dat het geen demonstratie maar een ludieke fietstocht betrof, kon de politie zich niet voldoende voorbereiden op het begeleiden van een demonstratie. Om die reden was er sprake van normaal fietsverkeer waarbij een ieder zich individueel aan de verkeersregels diende te houden (gebruik maken van fietspad, uiterst rechts rijden, het verkeer niet hinderen (stilzetten) etc.).*

Omdat de politie zich niet voldoende kon voorbereiden, was er geen sprake van een collectieve meningsuiting. Zotter kon het bijna niet, de werkelijkheid werd glashard ontkend.

2.14. Diezelfde ontkenning van de werkelijkheid komt naar voren in een ongedateerde brief aan de heer Van Reemst. Daarin wordt door de districtschef *Utrecht Centrum* verwezen naar een gesprek van de klager met een klachtonderzoeker, waarin de klachtonderzoeker een en

ander had toegelicht. Vervolgens wordt dan gezegd:

Na zijn toelichting gaf u aan meer begrip te hebben voor het optreden van de politie voornamelijk omdat u toen pas bleek dat er geen sprake was geweest van een demonstratie omdat de fietstocht niet als zodanig was aangemeld.

Dit laatste is dus de boodschap die de politie Utrecht uitdraagt: er is uitsluitend dan sprake van een demonstratie, indien deze is aangemeld.

2.15. En het OM, dat toch beter moet weten, laat dit allemaal toe en treedt wat dit betreft niet corrigerend op. Sterker nog, door de gearresteerde deelnemers aan de demonstratieve fietstocht strafrechtelijk te vervolgen, wordt de ongrondwettige zienswijze van de politie Utrecht feitelijk door het OM goedgekeurd. Ik kom hier later op terug.

2.16. Feitelijk heeft verbalisant Moes op 5 mei 2007 dus gehandeld alsof er geen sprake was van een betoging. Er was geen aanmelding gedaan van de betoging, er was geen overleg met de politie geweest, dus was er geen betoging, dus was er geen collectiviteit die zich door het verkeer bewoog. Zie hier het uitgangspunt van de politie op die dag, dat aanleiding gaf tot een wijze van optreden van de politie die volkomen misplaatst was, die de politie ook volkomen onwaardig was. Een optreden dat getuigde van een volslagen miskenning van de democratische grondrechten van burgers in dit land. En dat op 5 mei, de dag waarop wij onze vrijheid vieren.

3. Een verborgen agenda

3.1. Maar er was niet alleen de bewuste ontkenning van de werkelijkheid dat er een betoging werd gehouden, er was kennelijk ook sprake van een verborgen agenda. Kennelijk wilde verbalisant Moes de betogers mores leren, omdat zij de betoging niet hadden aangemeld. Hij wilde het hen inpeperen om dat in het vervolg wel te doen. Dit blijkt uit het proces-verbaal verhoor van getuige Verweij. Deze heeft verklaard dat hij na zijn arrestatie apart werd genomen door verbalisant Moes, waarna deze hem dreigend had toegevoegd: *"Zie je nu wel, als je je niet aanmeldt gebeurt er dit."*

3.2. Deze gang van zaken maakt duidelijk dat er sprake is geweest van misbruik van bevoegdheden. Want sinds wanneer dienen betogers te worden aangehouden en voor verhoor te worden vastgezet voor het feit dat zij geen gevolg hebben gegeven aan een bestuursrechtelijk voorschrift? Gaat de politie Utrecht in het vervolg bijvoorbeeld ook burgers arresteren die hun belastingformulier niet hebben ingevuld?

3.3. Wat heeft het afdwingen van een bestuursrechtelijk voorschrift te maken met de feitelijke veiligheid van het verkeer, het voorwendsel van verbalisant Moes om steeds weer in te grijpen in het ordelijke verloop van de betoging en deze te verhinderen? Een voorwendsel, want juist door het optreden van de politie werd het verkeer in gevaar gebracht. Verhinderd werd dat de groep aaneengesloten kon blijven rijden. Steeds weer drukten politieauto's zich tussen de fietsers. Ongelukken konden dan ook niet uitblijven, en tot twee keer toe werd een fietser aangereden. Kennelijk een ondergeschikt detail, een "kleinigheidje" dat niet in het proces-verbaal van bevindingen behoefde te worden vermeld. Motoragenten raasden op gevaarlijke manier langs de stoet, zodat de betogers, omstanders en het overige verkeer in gevaar werden gebracht. Een ook dat staat niet in het proces-verbaal van bevindingen.

3.4. Maar uiteindelijk kon de politie Utrecht er niet om heen. In de afdoening van de klacht die werd ingediend omtrent het politieoptreden bij de demonstratieve fietstocht door de organisator *Dissent Utrecht*, werd gezegd:

Omdat de deelnemers van de tocht al snel besloten de rijbaan op te gaan hinderden ze het snelverkeer. Dit heeft gelukkig niet geleid tot verkeersgevaarlijke situaties. Alle andere deelnemers aan het verkeer waren zo verstandig om te stoppen en de stoet van deelnemers voor te laten gaan.

En in het antwoord op de klacht van mevrouw Wijnberg werd gezegd:

Klaagster stelt dat de politie de demonstranten, omstanders en het verkeer in gevaar heeft gebracht. Het betreft dan het hard met motoren, dicht langs de stoet rijden door de politie. De commissie stelt ten aanzien van dit derde klachtonderdeel vast dat het langs een demonstratie rijden met politiemotoren niet geheel zonder gevaar is en is van oordeel dat de politie de actie goed moet afwegen tegen het mogelijke resultaat. Uit het dossier en de verklaringen tijdens de zitting is de commissie gebleken dat de lezingen inzake het gevaar van dit optreden weliswaar sterk uit een lopen, maar dat ook door de politie wordt toegegeven dat hard langs de stoet rijden feitelijk is gebeurd en dat dit onnodig was en berustte op een communicatiestoornis. De commissie acht dit onderdeel daarom gegrond.

Met andere woorden: de betogende fietser hebben het verkeer niet in gevaar gebracht en voor zover er gevaarlijke situaties ontstonden, werden deze door de politie veroorzaakt.

3.5. Het voorwendsel van verbalisant Moes om de voortgang van de demonstratieve fietstocht telkens weer te frustreren, dat dit noodzakelijk zou zijn in verband met de verkeersveiligheid, is na onderzoek door de politie dus gewoon niet waar gebleken. Daarmee staat als een paal boven water dat verbalisant Moes op grond van uiterst persoonlijke overwegingen, die geen enkele basis vinden in het recht, het politieoptreden op 5 mei 2007 heeft gedirigeerd. En dat kan toch moeilijk anders worden gekwalificeerd dan als machtsmisbruik.

4. Het proces-verbaal van bevindingen

4.1. Om de handelwijze van de politie op 5 mei 2007 de schijn van legitimiteit te verschaffen, hebben de verbalisanten Moes en de zijnen in hun proces-verbaal van bevindingen een zo ernstig mogelijke bedreiging voor de verkeersveiligheid geschetst. Uitlatingen en gedragingen van deelnemers aan de demonstratieve fietstocht werden in een zo negatief mogelijk perspectief geplaatst. Het proces-verbaal van bevindingen geeft dan ook volstrekt geen betrouwbaar beeld van de feitelijke gang van zaken op 5 mei 2007. De filmbeelden die zijn overgelegd, de afdoeningen van klachten inzake het politieoptreden en de getuigen-

verhoren hebben dat onmiskenbaar aangetoond.

4.2. In het proces-verbaal van bevindingen is niet vermeld dat voor het vertrek van de demonstrerende fietsers, meerdere mensen een kort toespraakje hielden. Eén van deze sprekers benadrukte het belang om als groep bij elkaar te blijven. Een andere spreker was één van de clowns die aanwezig waren. Deze clown vertelde de betogers dat de clowns regulerend zouden optreden met het oog op de verkeersveiligheid en dat hun aanwijzingen stipt dienden te worden opgevolgd. Betreffende dit laatste toespraakje is in het proces-verbaal van bevindingen dan een zin opgenomen, waarvan wordt gesuggereerd dat dit een citaat zou zijn van hetgeen werd gezegd. Vergelijking met de letterlijk uitgesproken tekst, zoals deze te beluisteren is op de DVD die bij brief aan de rechter-commissaris van 11 februari jongstleden (kenmerk MS/07.005/43) is aangeboden en in die brief is uitgeschreven, maakt evenwel duidelijk dat het niet gaat om een citaat.

4.3. Hoewel het al niet juist is om een zin tussen aanhalingstekens te plaatsen terwijl het geen letterlijk citaat is, kwalijker is het nog dat het gepretendeerde citaat een andere strekking heeft dan de werkelijk uitgesproken woorden. De letterlijk uitgesproken tekst maakt volkomen duidelijk dat het uitsluitend de bedoeling was dat de clowns in voorkomend geval het overige verkeer zouden doen stoppen om de betoging in z'n geheel te kunnen laten passeren. Daarentegen maakt het gepretendeerde citaat het mogelijk de toespraak van de clown zo te interpreteren dat daarin moedwillige blokkades van het verkeer werden aangekondigd. En blijkens het proces-verbaal verhoor van getuige Moes heeft deze dat toespraakje ook zo geïnterpreteerd. Hij zei:

> *Het feit dat er van tevoren werd gezegd dat ze het verkeer zelf wel zouden regelen, had ik opgevat in de zin dat ze het verkeer wel even plat zouden leggen. Je kunt dit ook anders uitleggen, dat begrijp ik.*

4.4. Wellicht is het mogelijk om het vermeende citaat in het proces-verbaal van bevindingen nog op te vatten als een misverstand. De verbalisanten meenden iets gehoord te hebben wat in werkelijkheid niet was gezegd. Dat valt niet uit te sluiten. Maar als dan de keuze tussen twee interpretatiemogelijkheden van de vermeende uitspraak moet worden gemaakt, wordt door de leidinggevende politieman een keuze gemaakt die niet anders dan op achterdocht en wantrouwen kan zijn gebaseerd, op vooroordelen tegenover de organisatoren van de demonstratieve fietstocht. Want de ervaringen van de politie Utrecht met niet-aangemelde demonstratieve fietstochten, geven op ondubbelzinnige wijze aan dat deze niet leidden tot onevenredige hinder voor het verkeer, niet leidden tot onevenredige verstoringen van de openbare orde.

4.5. In het relaas van de verbalisanten wordt vervolgens het eerste actieve optreden van de clowns beschreven, dat inderdaad verkeersregelend is en geheel in overeenstemming met de gebruikelijke gang van zaken bij een demonstratie, dat wordt voorkomen dat het overige verkeer deze doorkruist. In dat kader wordt de onnavolgbare mededeling gedaan *"dat het verkeer komende uit de richting van de Mineurslaan en gaande in de richting van de Croeselaan hierdoor ernstig gehinderd werd"*. Nu kan ik mij daar niets bij voorstellen, want het eerste optreden van de clowns vond niet plaats bij de Croeselaan. Het verkeer vanuit de Mineurslaan kon dus niet worden gehinderd door de betoging. En verkeer vanuit de Mineurslaan naar het Westplein is uitgesloten, want bij mijn weten is de Mineurslaan een éénrichtingsweg.

4.6. En dan wordt er ook nog eens gesproken over ernstige hinder voor het verkeer. Dat roept tenminste het beeld op van talloze wachtende auto's, fietsers en voetgangers. Dit is op zich al moeilijk voorstelbaar wat betreft de Mineurslaan op een zaterdagmiddag. Maar toen aan verbalisant Moes tijdens diens verhoor op 25 februari jongstleden werd gevraagd wat het criterium was voor de vaststelling dat er sprake was van ernstige verkeershinder, maakte diens antwoord volkomen duidelijk dat deze mededeling in het proces-verbaal van bevindingen op geen enkele manier serieus kan worden genomen. Om het maar eens onparlementair te zeggen: gewoon grote flauwekul. Want volgens verbalisant Moes was er sprake van ernstige verkeershinder omdat het *"verkeer moest stoppen omdat ze op weg gingen"*, omdat het *"doorgaande verkeer werd gehinderd"*. Met andere woorden: telkens als een stadsbus wegrijdt bij een bushalte en het aanstormende verkeer daardoor wordt verhinderd om ongestoord door te rijden, is er volgens deze leidinggevende politieman sprake van ernstige verkeershinder. En dat moet dan wel zeker ook het geval zijn wanneer een voetganger op een zebrapad oversteekt en een auto moet stoppen. Dat is volgens verbalisant Moes ernstige verkeershinder. Het is duidelijk dat de verbalisanten op dit punt een voorstelling van zaken geven in hun proces-verbaal van bevindingen, die geen enkele relatie meer heeft met de werkelijkheid. En dat is voor een op ambtsbelofte of ambtseed opgemaakt proces-verbaal onaanvaardbaar.

4.7. Maar zonder meer bedrieglijk is de voorstelling van zaken die vervolgens in het proces-verbaal van bevindingen wordt gegeven van de gebeurtenissen op het Smakkelaarsveld. Geheel in lijn met de vooringenomen interpretatie van het toespraakje van de clown over het verkeersregulerend optreden, wordt een blokkade van het verkeer gesignaleerd. Een blokkade waarmee het politieoptreden kennelijk niets van doen zou hebben. Gesteld wordt:

> *Op ongeveer 100 meter van het kruispunt Smakkelaarsveld met de Catharijnesingel zagen wij dat de groep, over de volledige breedte van de openbare weg, stil bleef staan. Wij zagen dat hierdoor al het busverkeer uit beide richtingen ernstig gehinderd werd. Wij verbalisanten Schrijvers en Moes, zijn vervolgens met onze groepsleden uit ons dienstvoertuig gestapt en hebben de demonstranten gevorderd te stoppen met het blokkeren van de weg, het fietspad te gebruiken en hun weg te vervolgen.*

4.8. Het feit dat de groep demonstranten stil stond over de volledige breedte van de weg, was het directe gevolg van een aanrijding tussen de politieauto waarin de verbalisanten Schrijvers en Moes zaten en een fietser. Er was geen sprake van een door de betogers geïnitieerde blokkade zoals de verbalisanten het willen doen voorkomen, maar van een directe reactie op een door de politie veroorzaakte aanrijding. Willens en wetens hebben de verbalisanten deze aanrijding verdoezeld. Op boosaardige manier wordt in het proces-verbaal gesuggereerd dat de demonstranten er op uit waren om het overige verkeer zoveel mogelijk overlast te bezorgen en om blokkades uit

te voeren. Kennelijk een opmaat voor de aanhoudingen die later zouden plaatsvinden en die natuurlijk gerechtvaardigd zouden moeten kunnen worden.

4.9. Maar inmiddels heeft de politie zich genoodzaakt gezien om toe te geven dat die aanrijding heeft plaatsgevonden. Dit gebeurde in het antwoord op de klacht van *Dissent Utrecht*. Maar ook tijdens zijn verhoor op 25 februari jongstleden herinnerde verbalisant Moes zich dat hij in de politieauto zat die één van de deelnemers aan de fietstocht had aangereden.

4.10. Wanneer een getuige opzettelijk van belang zijnde details in zijn getuigenis verzwijgt en dit verzwijgen treedt naderhand aan het licht, kan die getuige wegens meineed worden vervolgd. Dat opzettelijk verzwijgen is een ernstig delict, dat ook door het OM ernstig wordt genomen. Moet dan ook het opzettelijk verzwijgen van de aanrijding op het Smakkelaarsveld door de verbalisanten, niet als een ernstig laakbaar feit worden aangemerkt? Een laakbaar feit dat het vertrouwen dat doorgaans wordt gesteld in op ambtsbelofte of ambtseed opgemaakte processen-verbaal ernstig ondermijnt?

4.11. Wanneer de groep demonstrerende fietsers de tocht dan vervolgt nadat de aangereden fiets weer rijklaar is gemaakt, wordt in het proces-verbaal van bevindingen benadrukt dat de fietsers niet op het fietspad reden. Gesteld wordt *"dat de demonstranten gehoor gaven aan het vervolgen van hun weg echter niet op het, voor hen bestemde, fietspad"*. Hierbij wordt evenwel niet vermeld dat aan de tocht tevens werd deelgenomen door een aantal bakfietsers. En bakfietsers mogen ingevolge art. 5, vierde lid, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, gewoon gebruik maken van de rijbaan.

4.12. Ik merk hierbij op dat het verzwijgen van de aanwezigheid van bakfietsen moeilijk als een omissie kan worden gezien. Immers, indien in het proces-verbaal van bevindingen tot uitdrukking zou zijn gebracht dat bakfietsers deel uitmaakten van de betoging, dan zou de onzinnigheid van de eis om op het fietspad te gaan rijden, te zeer in het oog springen. Om die onzinnigheid te verhullen, was het begrijpelijkerwijs dus kennelijk niet wenselijk om strikt naar waarheid de feiten weer te geven in dat proces-verbaal.

4.13. Er zijn meer punten in het proces-verbaal van bevindingen aan te geven die ófwel aantoonbaar niet in overeenstemming zijn te brengen met de feitelijke gang van zaken, ófwel een uiterst onvolledig beeld daarvan geven. Ik zal die nu niet alle verder bespreken. Ik meen met het voorgaande reeds te hebben aangetoond dat dat proces-verbaal geen betrouwbare beschrijving is van de werkelijkheid. Integendeel. Voor het overige verwijs ik naar mijn aantekeningen bij het proces-verbaal van bevindingen van 7 september 2007 (kenmerk MS/07.005/36), die in het dossier zijn opgenomen, alsmede naar de getuigenverklaringen van de heer Verweij en mevrouw Wijnberg, en naar de DVD met filmbeelden en fotomateriaal betreffende de demonstratieve fietstocht.

4.14. Er zijn echter nog vier punten die ik uitdrukkelijk aan de orde wil stellen, te weten:

a. de inhoud van de vordering van verbalisant Moes op de kruising van de Oudenoord met de David van Mollemstraat;
b. de hoorbaarheid van die vordering;
c. de reden om te verhinderen dat de betogers de Ahornstraat zouden inrijden;
d. het tijdstip waarop tot aanhouding werd besloten.

4.15. Met betrekking tot de vordering van verbalisant Moes wordt verwezen naar de filmbeelden daarvan op de DVD die op 11 februari jongstleden aan de rechter-commissaris is aangeboden, en de letterlijke tekst zoals deze in de desbetreffende begeleidende brief is opgenomen. In tegenstelling tot hetgeen in het proces-verbaal van bevindingen is gesteld, heeft verbalisant Moes niet uitgesproken dat de deelnemers aan de betoging zouden worden aangehouden, indien zij de normaal voor fietsers geldende regels zouden blijven negeren. Hij heeft de uiterst vage uitspraak gedaan dat, indien de demonstranten niet op het fietspad of uiterst rechts zouden fietsen, zij zouden *"ervaren dat er consequenties aan vast zitten"*. Voor degenen die vaker hebben meegedaan aan een betoging, is de meest vanzelfsprekende consequentie in voorkomend geval dat dan namens de burgemeester wordt gevorderd om de betoging te beëindigen en uiteen te gaan.

4.16. De verbalisanten verklaren in het proces-verbaal van bevindingen dat de zojuist bedoelde vordering van verbalisant Moes goed hoorbaar was. Dat wordt ook verklaard door verbalisant Ten Brink, die met zijn politieauto achter aan de stoet reed. In zijn getuigenverklaring heeft hij dat nogmaals bevestigd. Daartegenover staan de talloze verklaringen van betogers dat zij niets gehoord hebben. In haar getuigenverklaring zegt ook mevrouw Wijnberg, die achteraan de stoet op een bakfiets reed, dat zij niet kon horen wat er werd gezegd. Ik meen dan ook dat, gezien de stellige verklaringen van de betogers, niet zonder meer mag worden uitgegaan van de juistheid van de gedachte dat zij allen de vordering van verbalisant gehoord hebben. Indien deze kwestie van doorslaggevende betekenis zou blijken te zijn, lijkt mij dan ook een descente noodzakelijk. Ik verzoek dan ook om in voorkomend geval, alvorens tot een definitief oordeel te komen, tot een schouw over te gaan.

4.17. Als reden voor de beslissing om te verhinderen dat de deelnemers aan de demonstratieve fietstocht de Ahornstraat zouden inrijden, wordt in het proces-verbaal van bevindingen opgegeven dat de verbalisanten *"het vermoeden (hadden) dat de demonstranten de bedoeling hadden om hun weg te vervolgen in de richting van de Amsterdamsestraatweg om aldaar een nieuwe actie uit te voeren"*. Uit de getuigenverhoren van de verbalisanten blijkt in de eerste plaats dat zij een wel heel bijzondere uitleg geven aan het begrip "actie". Terwijl in het algemeen het gebruik van de rijbaan door een betoging een volstrekt normale gang van zaken is, wordt die handelwijze door de verbalisanten kennelijk als een "actie" aangemerkt. Men was dus bevreesd dat de betogers ook op de Amsterdamsestraatweg, door op de rijbaan te gaan rijden, het normale verkeer zouden hinderen.

4.18. Uit de getuigenverklaring van verbalisant Moes blijkt dan dat er meer specifiek bij hem de vrees bestond dat de demonstranten het Paardenveld zouden willen blokkeren. Afgezien van de bevooroordeelde interpretatie door verbalisant Moes van de bedoeldingen die de organisatoren hadden met de door hen genomen maatregelen

om de veiligheid van het verkeer te bevorderen, blijkt dat zijn vrees voor een blokkade van het Paardenveld te zijn gebaseerd op een gebeurtenis van een aantal jaren geleden. Toen was door de burgemeester aan een voorgenomen betoging, de zogenaamde *Pleuroparade*, na voortdurend verschil van mening tussen de gemeente en de organisatoren over de route die de betoging zou afleggen en de tijdstippen waarop dat zou gaan gebeuren, de beperking opgelegd dat deze niet over het Paardenveld mocht gaan. Daarover is toen een kort geding gevoerd en de bestuursrechter heeft die beperking toen in stand gelaten.

4.19. Dat voorval van jaren geleden, waarmee de anti-G8 betoging dus niets van doen had, wordt door verbalisant Moes nu ten tonele gevoerd als reden voor zijn vermoeden dat deze heel andere betoging, jaren later alsnog wel even gram zou halen voor het destijds aan die *Pleuroparade* opgelegde beperking. Iedere redelijkheid is hier ver, heel ver zoek. Dit vermoeden kan niet anders dan uitsluitend op achterdocht en vooroordeel zijn gebaseerd tegenover burgers die kritisch staan tegenover de heersende politieke machthebbers en het door hen aan de wereld opgelegde economisch beleid, en die daarvan blijk willen geven. Burgers die in het proces-verbaal van bevindingen als een *"linkse groepering"* worden aangeduid. Maar een zodanige achterdocht en vooroordeel tegenover mensen met een bepaalde politieke opvatting kunnen en mogen geen redenen vormen voor een overheidsinstelling om in te grijpen. Dat zou immers in strijd zijn met art. 1 Grondwet. De politie mag zich dus niet door een dergelijke achterdocht en vooroordeel laten leiden. Dat gebeurde in dit geval dus wel. En dat is in een democratische rechtsstaat onaanvaardbaar.

4.20. En tenslotte is er dan het tijdstip waarop werd besloten om de betogers massaal aan te houden. Volgens de verbalisanten werd dat besluit genomen nadat de betogers waren teruggestuurd bij de Ahornstraat. Die mededeling valt niet te rijmen met het feit dat omstreeks 15:00 uur de bussen van de GVU al uit de remise waren vertrokken. De betogers werden omstreeks 15:15 uur bij de Ahornstraat teruggestuurd en omstreeks 15:19 uur aangehouden op de Oudenoord.

4.21. Er zijn diverse indicaties dat al veel eerder was besloten om de hele groep demonstranten aan te houden. Zo hebben enkele deelnemers aan de betoging, die hun deelname aan de betoging wilden beëindigen of zich tijdelijk wilden verwijderen voor een sanitaire stop, te horen gekregen dat ze bij de groep moesten blijven. Het werd hen verboden om zich van de betoging te verwijderen, zelfs ver voordat deze de Nijenoord had bereikt. Wat was de zin daarvan? Of was het de vooropgezette bedoeling om de hele groep aan te houden, teneinde van iedereen de identiteit te kunnen vaststellen en zodoende de deelname aan de betogingen in Duitsland te kunnen verhinderen? Werd er daarom ook zo uiterst merkwaardig opgetreden door de politie? Was daarvan de bedoeling om reacties van de betogers uit te lokken, die een voorwendsel zouden kunnen vormen voor hun aanhouding?

4.22. Documenten die verkregen zijn op grond van de Wet openbaarheid van bestuur duiden op een innige samenwerking tussen de verschillende diensten teneinde de verschillende groeperingen die naar Duitsland gingen om deel te nemen aan de demonstraties tegen de G8-top in kaart te brengen. In een aldus verkregen brief van de politie Utrecht van 13 maart 2008 wordt gesteld:

> *In BPS is verder een complete lijst van namen, adressen, geboortedata en -plaatsen en de nationaliteit van de aangehoudenen (althans voor zover zij deze hebben opgegeven) opgeslagen. Deze lijst, die ook is toegezonden aan de Duitse autoriteiten, kan ik u niet verstrekken, aangezien deze geheel is samengesteld uit persoonsgegevens in de zin van de Wet politieregisters/ politiegegevens.*

Op grond waarvan werd die lijst aan de Duitse autoriteiten toegezonden? Waren daar van tevoren afspraken over gemaakt? En hebben die uiteindelijk dan toch alles van doen met de reden dat alle betogers op 5 mei 2007 werden opgepakt?

4.23. Wat daarvan ook zij, het relaas in het proces-verbaal van bevindingen ontbeert op dit punt iedere geloofwaardigheid. En of het nu is omdat verbalisant Moes de deelnemers aan de betoging wilde aanhouden om hen mores te leren, zodat zij in het vervolg wel uit hun hoofd zouden laten om een betoging te organiseren zonder daarvan kennis te geven aan de burgemeester, of omdat de identiteit van de deelnemers moest worden vastgesteld, zodat verhinderd kon worden dat zij Duitsland binnen zouden trekken, er is gezocht naar een voorwendsel voor een aanhouding.

5. De aanhouding en ophouding

5.1. Met betrekking tot de gang van zaken bij de aanhouding en ophouding van mijn cliënten meen ik dat er alle reden is om te zeggen dat de politie Utrecht en het OM daarbij ernstige steken hebben laten vallen. Over de daaraan te verbinden strafrechtelijke consequenties zal ik hierna nog het nodige opmerken. Maar los daarvan meen ik dat een verontschuldiging daarvoor van de officier van justitie bepaald niet zou misstaan en eigenlijk zonder meer had mogen worden verwacht.

5.2. Nu heb ik op 26 juli vorig jaar, toen deze rechtbank zich voor de eerste maal bezighield met de 5 mei betoging, goed geluisterd naar hetgeen de officier van justitie toen heeft betoogd. Op diverse punten heeft deze toen tot uitdrukking gebracht dat een nader onderzoek niet nodig was, omdat het ging om aangelegenheden die plaatsvonden ófwel voorafgaand aan, ófwel na het moment waarop de tenlastelegging ziet. Een standpunt dat lijkt uit te gaan van de gedachte dat een bepaalde menselijke gedraging op juiste wijze kan worden beoordeeld, zonder daarbij de context te betrekken waarin deze plaatsvindt. Dat is mijns inziens toch wel een heel bijzonder standpunt.

5.3. Een dergelijk standpunt zou immers inhouden dat iemand die wordt verdacht van doodslag, zich niet op noodweer zou kunnen beroepen, want de gestelde aanval waartegen de verdachte zich weerde, vond plaats voor het moment waarop de tenlastelegging ziet. Evenzo zou iemand die verdacht wordt van vernieling vanwege het intrappen van een deur, zijn gedraging niet kunnen rechtvaardigen op grond van het verweer dat hij daardoor iemand uit een brandend huis heeft kunnen redden, want die redding vond plaats na het moment waarop de tenlas-

telegging ziet. Het weergegeven standpunt is evident onverenigbaar met het recht. Ik kan mij dan ook niet voorstellen dat de officier, hoewel het wel zo werd gezegd, dit zo zou hebben bedoeld.

5.4. Maar ook indien we *"het moment waarop de tenlastelegging ziet"* wat ruimer interpreteren, lijkt mij het standpunt van de officier onhoudbaar. Het recht vereist immers dat wordt gelet op de omstandigheden waaronder de tenlastegelegde gedraging is verricht. Deze omstandigheden dienen te worden betrokken zowel bij het nemen van de beslissing om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan, als bij de beslissing omtrent de straf en strafmaat die in voorkomend geval dienen te worden opgelegd. Om deze redenen dient dan ook de gang van zaken bij de aanhouding en de ophouding voor verhoor te worden besproken.

5.5. De eerste vraag die zich nu aandient, is die naar de reden voor de aanhouding. Veronderstellenderwijs uitgaande van de juistheid van de bewering van de verbalisanten dat de betogers een vordering niet of opnieuw niet hadden opgevolgd, was er sprake van een aanhouding bij ontdekking op heterdaad. Maar het enkele gegeven dat de politie een strafbaar feit constateert en de dader direct kan staande houden, betekent niet dat de dader ook moet worden aangehouden. Er kan immers in voorkomend geval ook worden volstaan met het staande houden, het vaststellen van de identiteit van de dader en het opmaken van een proces-verbaal.

5.6. Doel van een aanhouding is het geleiden van de verdachte naar een plaats van verhoor. Maar wat kon nu redelijkerwijs een goede reden zijn voor een verhoor inzake de demonstratieve fietstocht? De zaken lagen immers volstrekt duidelijk. De politie stelde geconstateerd te hebben dat vorderingen niet waren opgevolgd en er viel verder niets te onderzoeken. Behoudens dan het onderzoek naar de identiteit van de verdachten die niet bekend waren bij de politie en die geen geldig identiteitsbewijs konden tonen, of die hun identiteit niet wilden onthullen. In alle andere gevallen zou zonder meer kunnen zijn volstaan met een staandehouding.

5.7. In de dossiers van de aangehouden demonstranten die bij de politie bekend waren of die zich door middel van een geldig legitimatiebewijs konden legitimeren, heb ik geen enkel proces-verbaal van verhoor aangetroffen. Hun aanhouding was dus volkomen onnodig. De aanhouding van deze mensen was dus onrechtmatig, met als gevolg dat zij in strijd met de wet van hun vrijheid beroofd zijn geweest. Ten aanzien van deze mensen is door de politie dus een strafbaar feit gepleegd. En het ging hierbij om vrijheidsberovingen van niet geringe duur, variërend van minimaal ongeveer drie uur tot maximaal ongeveer acht à negen uur.

5.8. Wat vervolgens opvalt, is dat de verklaring van verbalisant Moes dat hij de deelnemers aan de demonstratie heeft meegedeeld dat zij waren aangehouden, niet in overeenstemming valt te brengen met die van de demonstranten. Zij wisten niet wat de bedoeling was toen zij op de Oudenoord, *nota bene* nadat zij bij de Ahornstraat gevolg hadden gegeven aan de vordering van de politie om een andere kant op te gaan, werden ingesloten door de politie. Zij wisten ook niet waarom zij werden staande gehouden, want dat is hen eenvoudig niet meegedeeld. Dit getuigt dan ook stellig niet van een zorgvuldige manier van aanpak door de politie.

5.9. Verder is er bij de aanhoudingen onnodig hard opgetreden. Mensen die in het geheel geen verzet boden, werden zodanig hard aangepakt dat zij daar blauwe plekken aan overhielden. Polsen werden, terwijl er geen sprake was van enig verzet en dus volkomen ten onrechte, hardhandig omgebogen. Nadrukkelijk teken ik hierbij aan dat toen enkelen naderhand aangifte wilden doen wegens mishandeling, zij werden afgepoeierd door de politie met de mededeling dat geen aangifte kon worden gedaan, maar dat dit een kwestie was die door middel van een klacht wegens het politieoptreden moest worden aangekaart. Degene die wel doorzette en die het lukte om aangifte wegens mishandeling te doen, ontving een brief van de politie waarin werd gesteld dat, in overleg met de parketsecretaris, was besloten dat de aangifte als klacht diende te worden afgedaan. Maar sinds wanneer is de politie of een parketsecretaris bevoegd om de beslissing om al dan niet een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar aanleiding van een aangifte? Waar wordt de parketsecretaris genoemd als bevoegde autoriteit in het Sv? En waarom heeft het OM vervolgens de onbeschoftheid om in het geheel niet te reageren op brieven van de advocaat die inmiddels door betrokkene in de arm is genomen? Deze gang van zaken geeft te denken dat er wat te verbergen valt.

5.10. Bovendien werd iedereen geboeid. Van 14-jarige jongen tot 69-jarige man, van 16-jarig meisje tot 57-jarige vrouw. Ronduit onaanvaardbaar. Het boeien van mensen is een diep in de menselijke vrijheid ingrijpende handelwijze. Een handelwijze die uitsluitend kan worden gerechtvaardigd door de bijzondere omstandigheden van het geval of door een op de individuele persoon toegesneden argumentatie. Maar ten aanzien van allen, van de 14-jarige tot en met de 69-jarige, wordt dezelfde argumentatie gehanteerd voor het boeien. Een gegeven dat indruist tegen de regelingen terzake. Het zou gaan om de omstandigheden, gevaar voor ontvluchting en de veiligheid. Grotere onzin is overigens niet denkbaar. Het ging om mensen die volkomen vreedzaam fietsten! Om mensen die niet met geweld reageerden op de blokkades die de politie telkens weer opwierp tegen een ongestoord verloop van de demonstratieve fietstocht, of anders gezegd: op de pesterijen van de zijde van de politie.

5.11. Hoe konden in godsnaam een vriendelijk joch van 14 jaar en een bedeesd meisje van 16 jaar een bedreiging voor de veiligheid inhouden? Hoe kon er sprake zijn van vluchtgevaar bij een vrouw van 57 jaar, die ook nog eens aan degenen die haar arresteerden had aangegeven dat zij niet behoefde te worden vastgegrepen omdat ze zo wel met hen mee zou lopen? En moet van een 69-jarige worden verwacht dat hij het op een rennen zal zetten? Dat gelooft toch niemand!

5.12. Diezelfde vragen kunnen en moeten ten aanzien van de overige gearresteerde betogers worden gesteld. Het is gewoon schandalig dat zonder blikken of blozen ten aanzien van alle demonstranten, op grond van dezelfde formulering en zonder enige concrete verwijzing naar omstandigheden of persoon, in politiedossiers wordt gesteld dat zij geboeid dienden te worden. En nog veel

schandaliger is dat het OM dat goedkeurt en daar niets van zegt. Terwijl het OM dient toe te zien en te controleren dat de politie haar taak op een behoorlijke manier uitvoert.

5.13. En dan de manier waarop de plastic boeien werden gebruikt. Deze werden zodanig hard aangetrokken dat diverse mensen letsel hebben opgelopen. Sommigen klaagden maanden later nog last te hebben van gevoelloosheid in vingers of tintelingen. Daarbij zal ongetwijfeld ook de tijd dat men geboeid is geweest een rol hebben gespeeld. Voor sommigen heeft dat uren geduurd, van even na 15:20 uur tot even na 18:00 uur toen de drie GVU-bussen met de gearresteerden arriveerden bij het paleis van justitie en de aangehouden demonstranten uiteindelijk in de cel werden gezet. Onaanvaardbaar lang en een onmenselijke behandeling. Urenlang gedwongen te worden om te zitten met de handen gebonden achter de rug staat mijns inziens tenminste op gespannen voet met art. 16 Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende handeling of bestraffing.

5.14. Bovendien heeft het ook lange tijd geduurd voordat de gearresteerde deelnemers aan de fietstocht naar de plaats van voorgeleiding werden overgebracht. Zij dienen ingevolge art. 53 Sv *"ten spoedigste voor de officier van justitie of een van diens hulpofficieren (te worden) geleid"*. Deze verplichting impliceert tevens dat een verdachte na aanhouding zo spoedig mogelijk naar de plaats van voorgeleiding dient te worden overgebracht. Dit heeft voor alle gearresteerden, zonder een enkele uitzondering, maar liefst 2 uur en 40 minuten geduurd. En dat is onaanvaardbaar lang gezien het enkele feit dat de afstand tussen plaats van aanhouding en plaats van voorgeleiding zelfs lopend ruimschoots binnen die tijd had kunnen worden overbrugd. En dit alles heeft te maken met de keuzes die door de politie zijn gemaakt. Er werd niet voor gekozen om de arrestanten in groepjes weg te brengen of de GVU-bussen ieder afzonderlijk te laten vertrekken, wat gemakkelijk had gekund, maar om hen in één keer over te brengen in een colonne van drie bussen.

5.15. Het resultaat van die keuze is voorts geweest dat de mensen die het eerst geboeid werden, urenlang in snikhete bussen hebben gezeten die in de brandende zon stonden. En dit zonder te drinken te krijgen en zonder sanitaire voorzieningen. Dat zijn onacceptabele omstandigheden, en het getuigt van weinig respect voor de gearresteerden om hen bewust in die omstandigheden te brengen.

5.16. Bovendien was het resultaat van die keuze dat het veel te lang heeft geduurd dat gearresteerde betogers daadwerkelijk werden voorgeleid. Verschillende betogers werden meer dan zes uur na het begin van de aanhouding voorgeleid. Voor enkelen duurde het meer dan acht uur voordat zij werden voorgeleid. Dat is, ook wanneer rekening wordt gehouden met het grote aantal arrestanten, hoe dan ook niet meer in overeenstemming te brengen met het voorschrift dat de voorgeleiding ten spoedigste dient te geschieden. De tijd tussen enerzijds het begin van de aanhouding en anderzijds het tijdstip van de voorgeleiding overschreed zelfs de voor ophouding wettelijk gestelde duur van zes uur.

5.17. Vervolgens was er de ronduit bedroevende gang van zaken in het cellenblok van het paleis van justitie. Op 26 juli vorig jaar stapte de officier daar tamelijk luchtigjes overheen, hetgeen mijns inziens niet getuigde van een diep doorvoeld besef van de waardigheid van de mens en van het belang van mensenrechten. Maar inmiddels zijn er de nodige onderzoeken geweest naar aanleiding van klachten die zijn ingediend en heeft de politie Utrecht erkend dat er van alles mis was. Terwijl het een zeer warme dag was, stond de luchtverversingsinstallatie niet aan en werd die ook niet aangezet vanwege afspraken die met de omwonenden waren gemaakt. In de cellen was het snikheet. Er werd te weinig drinken gegeven, er werden teveel mensen in één cel gezet, en er werd niet adequaat gereageerd op signalen vanuit de cellen. Door de hitte in de cellen werden mensen onwel, maar het aanwezig politiepersoneel onderkende dit niet of althans onvoldoende, of wilde zich daar uit onverschilligheid gewoon niet druk over maken.

5.18. Ik benadruk in dit verband dat dit ook weer het gevolg was van de keuzes die door de leidinggevende politiemensen werden gemaakt. Naast de keuze om de gearresteerden in één keer binnen te brengen, zodat er in één keer veel mensen moesten worden ondergebracht in plaats van in tijd gespreid, was er de merkwaardige keuze met betrekking tot de verdeling van de mensen over de cellen. Dit had tot gevolg dat de eenvoudige rekenkundige benadering van de officier op 26 juli vorig jaar, te weten *"(e)r zijn 20 cellen, dus 25 per cel klopt niet"*, niet overeenkwam met de werkelijkheid. Sommige arrestanten zaten alleen in de cel, te weten de minderjarigen en mevrouw Timmermans. Mevrouw Timmermans werd kennelijk als een groot gevaar beschouwd, zodat zij van de andere arrestanten moest worden geïsoleerd. Maar anderen zaten met meer dan 20 personen in één cel. Die situatie was dus het gevolg van onbegrijpelijke keuzes van de politie en het volkomen onvoldoende toezicht op de gang van zaken door de toen aanwezige officier van justitie.

5.19. De verzekeringsmaatschappij van de politie Utrecht heeft, gezien de erbarmelijke omstandigheden in het cellenblok, inmiddels aan een aantal mensen schadevergoeding aangeboden ter compensatie van de immateriële schade die daardoor geleden is. Een uniek geval, waardoor wordt benadrukt hoezeer de politie en het OM op 5 mei 2007 zijn tekortgeschoten in hun zorgplicht tegenover arrestanten.

5.20. Tenslotte werd de voor ophouding gestelde duur van zes uur in diverse gevallen ruimschoots overschreden. Nu hoor ik de officier al zeggen dat die termijn volgens vaste jurisprudentie eerst begint te lopen vanaf het tijdstip van voorgeleiding en dat, indien daarvan wordt uitgegaan, er in geen enkel geval sprake is geweest van een overschrijding van die termijn. Gelet op het feit dat de aangehouden betogers allen eerst om 18:00 uur op de plaats van verhoor aankwamen, valt daar zuiver rekenkundig weinig tegenin te brengen. Maar wat daartegen wél valt in te brengen, is dat een dergelijke benadering wordt gekenmerkt door de ontkenning van het ingrijpende karakter van iedere vrijheidsberoving, alsook door een volstrekt gebrek aan goede trouw. De wet zegt immers niet zonder reden dat aangehouden verdachten ten spoedigste dienen te worden voorgeleid, en de onderhavige benaderingswijze zou dan ook wellicht acceptabel kunnen zijn in een bananenrepubliek, maar niet in een democra-

tische rechtsstaat.

5.21. Ik meen dan ook dat voor de beantwoording van de vraag of de duur van de ophouding al dan niet is overschreden, in gevallen als die thans voorliggen en waarin de duur van de aanhouding iedere redelijke grens ver heeft overschreden, niet mag worden uitgegaan van het daadwerkelijke tijdstip van voorgeleiding, maar behoort te worden gerekend vanaf het tijdstip waarop die redelijkerwijs had moeten plaatsvinden. Nu werden de betogers om 15:19 uur aangehouden op een plaats die ongeveer tien minuten rijden van de plaats van voorgeleiding was verwijderd. En uitgaande van de eis van art. 5, derde lid, EVRM dat een gearresteerde onverwijld voor een rechter moet worden geleid of voor een andere terzake bevoegde magistraat, behoorde de voorgeleiding dan toch zeker te hebben plaatsgevonden binnen de termijn van één tot anderhalf uur. Er zou dan ook vanuit moeten worden gegaan dat het tijdstip van voorgeleiding uiterlijk 17:00 uur had moeten zijn. Dit houdt in dat bij iedereen die eerst na 23:00 uur is heengezonden, de wettelijke termijn voor de ophouding van zes uur, geacht moet worden te zijn overschreden.

6. De nietigheid van de dagvaarding

6.1. Nu de feitelijke gang van zaken op 5 mei 2007 is belicht, kom ik tot de behandeling van de vragen van de artt. 348 en 350 Sv. En de eerste vraag is dan die naar de geldigheid van de dagvaarding.

6.2. In mijn inleiding heb ik er al op gewezen dat met betrekking tot de dagvaarding ten aanzien van de verdachten die geen Nederlands spreken, het recht is geschonden doordat hen geen vertaling is gegeven van de tenlastelegging en van de kernpunten van het proces-verbaal van bevindingen. De daaraan ingevolge vaste jurisprudentie verbonden sanctie is dat de behandeling van hun zaak dient te worden geschorst, totdat alsnog is voldaan aan die verplichting ingevolge art. 6 EVRM.

6.3. Er wordt evenwel afstand gedaan van dit recht op vertalingen, zodat de behandeling van die zaken kan worden voortgezet. Maar ik doe dit niet zonder te benadrukken dat ook uit dit punt blijkt hoezeer het OM de rechten van de verdachten heeft veronachtzaamd.

6.4. Veel ernstige is dat geen inhoud is gegeven aan de dubbele verwijzingsfunctie van de tenlastelegging. Wat het normatieve aspect van de zaak is, is wel duidelijk. De tenlastelegging is immers niet meer dat een vrijwel woordelijke herhaling van art. 9 APV, met daaraan toegevoegd een datum en plaatsbepaling. Maar meer houdt de tenlastelegging niet in. Dit hoewel art. 6 EVRM de verplichting oplegt om de verdachte tot in bijzonderheden te informeren.

6.5. Het voorgaande houdt in dat het descriptieve aspect van de tenlastelegging volstrekt onvoldoende is. Het is eenvoudig niet duidelijk waarover het in de voorliggende zaken precies gaat en er zijn innerlijke tegenstellingen in het desbetreffende dossier. Wel is duidelijk dat gedurende de demonstratieve fietstocht door de politie talloze vorderingen zijn gedaan of bevelen zijn gegeven. Daarvan waren twee min of meer gericht tot de gehele groep betogers, althans dat was de kennelijke bedoeling. Het gaat hierbij om de mededeling van verbalisant Moes aan de woordvoerder van de demonstranten voordat de fietstocht een aanvang nam, dat zij zich dienden te houden aan de voor hen geldende regels, en de vordering van hem per megafoon op de kruising van de Oudenoord met de David van Mollemstraat. Maar die vorderingen hielden dus niet in dat de demonstranten, zoals de tenlastelegging inhoudt, *"onmiddellijk (hun) weg (dienden) te vervolgen of zich in een bepaalde richting (dienden) te verwijderen"*. Die tot het collectief gerichte vorderingen hielden immers niet meer in dan dat de betogers op het fietspad dienden te rijden en, daar waar geen fietspad was, uiterst rechts op de rijbaan.

6.6. De in de tenlastelegging bedoelde vordering moet dus betrekking hebben op de tot de individuele betogers gerichte vorderingen. Het is evenwel volkomen onduidelijke waar, wanneer, in welke bewoordingen en door wie die vorderingen tot hen zijn gericht. De tenlastelegging zegt daarover evenwel niets.

6.7. Mijn conclusie is dan ook dat de tenlastelegging niet voldoet aan de wettelijk gestelde vereisten. De sanctie die het recht hieraan dwingend verbindt, is de nietigheid van de dagvaarding, zodat ik dienovereenkomstig concludeer.

7. De niet-ontvankelijkheid van de officier

7.1. Indien de dagvaarding niet nietig zou worden verklaard, is de vraag aan de orde naar de ontvankelijkheid van de officier. Die vraag dient naar mijn mening op grond van twee, van verschillende aard zijnde overwegingen, ontkennend te worden beantwoord. De eerste overweging betreft de feitelijke gang van zaken, de tweede de juridische constellatie van de voorliggende zaken.

7.2. In de eerste plaats meen ik dat de officier niet-ontvankelijk dient te worden verklaard vanwege de ernstige tekortkomingen in het optreden van de politie gedurende de zogenaamde begeleiding van de betoging, de aanhouding en de ophouding, alsmede vanwege de extreme omstandigheden waaronder de aanhouding en ophouding plaatsvonden als resultaat van die tekortkomingen in dat politieoptreden. Dat optreden en die daardoor gecreëerde omstandigheden rechtvaardigen alleszins dat daarop de sanctie van niet-ontvankelijkheid wordt gesteld. Dit temeer nu bij de ophouding sprake is geweest van direct toezicht door een officier van justitie.

7.3. Indien die sanctie niet rechtstreeks zou kunnen worden verbonden aan de ernstige tekortkomingen in het politieoptreden en de daaruit voortvloeiende extreme omstandigheden waaronder aanhouding en ophouding plaatsvonden, dan zou die sanctie dienen te worden verbonden aan het feit dat de officier deze klaarblijkelijk helemaal niet heeft meegewogen bij de beslissing om al dan niet tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Mijns inziens heeft de officier in redelijkheid niet kunnen besluiten tot vervolging. Nu de officier het redelijkheidsbeginsel heeft geschonden, dient daaraan de sanctie van niet-ontvankelijkheid te worden verbonden.

7.4. Dit laatste geldt zonder meer ten aanzien van alle zaken, maar in het bijzonder ten aanzien van de zaken die thans voor het eerst voorliggen. De dagvaarding in die zaken is betekend op een datum waarop, tengevolge van politieonderzoek en afdoening van klachten tegen het politieoptreden, aanvullende gegevens bekend zijn geworden met betrekking tot de gang van zaken op 5 mei vorig jaar. Bij de beslissing om voor de zitting van vandaag te dagvaarden, had de officier die aanvullende gegeven moeten betrekken.

7.5. In de tweede plaats meen ik dat de officier niet-ontvankelijk dient te worden verklaard vanwege de inbreuk van de politie op de vrijheid van betoging van de deelnemers aan de demonstratieve fietstocht, en op de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen van de journalisten en documentairemakers die meefietsten en ook werden aangehouden. De officier heeft op grond hiervan in redelijkheid niet kunnen besluiten tot vervolging. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol.

7.6. Het eerste aspect wordt gevormd door de weigering van de leidinggevende politiefunctionaris, verbalisant Moes, om de collectiviteit van de betoging als zodanig te erkennen en het politieoptreden dienovereenkomstig in te richten. Het enkele gegeven dat formeel geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester van de voorgenomen betoging is gedaan, ontneemt aan die betoging niet haar rechtmatigheid. Die rechtmatigheid zou eerst aan de betoging kunnen zijn ontnomen door een expliciet verbod daarvan door de burgemeester, op één van de in art. 9 Grondwet genoemde gronden. Nu er geen sprake is geweest van een zodanig verbod, diende de politie rechtens dus uit te gaan van een collectiviteit die zich door de openbare ruimte bewoog, in plaats van individuele fietsers die zich aan de voor de individuele fietser geldende verkeersregels dienden te houden. Door aan de deelnemers aan de demonstratieve fietstocht de eis te stellen dat zij zich als individuele fietsers zouden gedragen, miskende de leidinggevende politiefunctionaris het collectieve karakter van een betoging en maakte hij inbreuk op het grondwettelijk gegarandeerde recht op betoging.

7.7. De officier heeft, in plaats van de benaderingswijze van de politie kritisch te toetsen aan het recht, zich kennelijk op het sleeptouw laten nemen. Terwijl de officier beter had kunnen en moeten weten. Dit gezien ook de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) en van de Hoge Raad. De jurisprudentie van het EHRM geeft op ondubbelzinnige manier aan dat een demonstratie niet reeds daarom kan worden verboden of beëindigd, omdat niet is voldaan aan de aanmeldingsplicht op grond van de nationale wetgeving terzake. Tevens maakt die jurisprudentie duidelijk dat een betoging altijd en onvermijdelijk gepaard gaat met een zekere mate van verstoring van de openbare orde, en dat die verstoring - uiteraard met inachtneming van bepaalde grenzen - in een democratische rechtsstaat dienen te worden gedoogd. Hierbij kan worden verwezen naar de zaken Chorherr tegen Oostenrijk (EHRM 25 augustus 1993, Series A, nr. 266-B), Oya Ataman tegen Turkije (EHRM 5 december 2006, verzoek no. 74552/01) en Bukta cum suis tegen Hongarije (EHRM 17 juli 2007, verzoek no. 25691/04). Het arrest van de Hoge Raad van 17 oktober 2006 (NJ 2007, 207) geeft aan dat uitsluitend de burgemeester een verbod kan geven of het bevel om een betoging te beëindigen, dan wel een functionaris die daartoe door de burgemeester uitdrukkelijk is gemandateerd.

7.8. Het tweede aspect betreft de beperkingen die aan de betoging werden opgelegd en de beëindiging van de betoging door de politie. Ingevolge de Wet openbare manifestaties is uitsluitend de burgemeester terzake bevoegd. Blijkens het zojuist genoemde arrest van de Hoge Raad kan er rechtens niet van worden uitgegaan dat de bevoegdheden die in de Wet openbare manifestaties zijn toegekend aan de burgemeester, door iedere politieambtenaar - ook indien deze daartoe geen opdracht heeft gekregen van de burgemeester - zouden kunnen worden uitgeoefend. Evenmin mag zonder meer worden aangenomen dat een politieambtenaar krachtens mandaat bevoegd zou zijn bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot betogingen uit te oefenen.

7.9. De voorliggende dossiers houden geen enkel bewijsstuk in met betrekking tot de vraag of verbalisant Moes in opdracht van de burgemeester beperkingen aan de demonstratie heeft opgelegd of deze heeft verboden, althans heeft doen beëindigen. De officier had daaraan noodzakelijkerwijs de gevolgtrekking moeten verbinden dat de besluiten van verbalisant Moes om de betoging te verbieden de Ahornstraat in te rijden en om de betoging feitelijke te doen beëindigen door alle deelnemers te arresteren, geen wettelijke basis hebben en derhalve onrechtmatig waren.

7.10. Het derde aspect betreft de keuze die uiteindelijk is gemaakt wat betreft de wettelijke grondslag voor de aanhouding van de deelnemers aan de demonstratieve fietstocht. Die keuze onderstreept nogmaals de ontkenning van de politie dat er sprake zou zijn van een betoging. Want uiteindelijk is voor de aanhouding een beroep gedaan op art. 9 APV. Dat artikel heeft evenwel geen betrekking op betogingen, maar op samenscholingen die een bedreiging vormen voor de openbare orde. Een betoging blijft evenwel een betoging zolang de burgemeester deze niet heeft doen beëindigen, en geniet derhalve de bescherming van de Grondwet en het EVRM. Die bescherming kan niet door middel van een bepaling in een APV worden doorbroken.

7.11. Art. 9 APV zou overigens ook geen grondslag hebben kunnen bieden voor de arrestatie van de betogers, indien er sprake zou zijn geweest van een opdracht van de burgemeester om deze te beëindigen en om uiteen te gaan. Indien de betogers aan dat bevel geen gevolg zouden hebben gegeven, zou een vervolging op grond van art. 184 Wetboek van Strafrecht moeten zijn ingesteld. In de dossiers wordt dat artikel overigens ook als grond voor de aanhouding genoemd.

7.12. Tenslotte is er de bijzondere positie van de journalisten en documentairemakers die met de demonstratieve fietstocht meereden. Zij deden dit in het kader van de uitoefening van hun beroep en worden uit dien hoofde beschermd door art. 10 EVRM wat betreft de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen. De officier is bij de vervolging van de journalisten en documentairemakers volkomen voorbijgegaan aan deze bijzondere bescherming. Het gaat hierbij om de heren Brown, Holtermans en Thedieck.

8. Er is geen begin van bewijs

8.1. Indien toch zou worden toegekomen aan de vragen van art. 350 Sv, merk ik op dat er geen spoor van bewijs is te vinden in de dossiers dat de betogers zich hebben schuldig gemaakt aan het tenlastegelegde feit. Integendeel.

8.2. In dit verband wordt in de eerste plaats gewezen op het feit dat het dossier zich helemaal richt op het niet voldoen aan de vorderingen van verbalisant Moes, dat de betogers over het fietspad dienden te rijden en, daar waar geen fietspad aanwezig was, uiterst rechts op de rijbaan. De bewering dat de betogers *"wederom geen gehoor gaven"* aan die vordering nadat zij bij de Ahornstraat waren tegengehouden en rechtsomkeert hadden gemaakt, vormde blijkens het proces-verbaal van bevindingen de reden om tot massale aanhouding over te gaan.

8.3. Expliciet wordt aangegeven dat de betogers voldeden aan de sommatie op de Ahornstraat om een andere richting te kiezen.

8.4. Ook overigens is er ten aanzien van geen enkel individu enig concreet bewijs te vinden dat hij of zij niet zou hebben voldaan aan welke vordering dan ook.

9. Conclusies en slotopmerkingen

9.1. Ik kom tot een afronding. Ik wil niet verhelen dat ik mij hooglijk heb verbaasd over de rol die het OM in deze zaak heeft gespeeld. Er is besloten tot vervolging op basis van een dossier dat van geen kanten deugt. En zelfs een kind kan constateren dat er geen spoor van bewijs is dat de betogers een opdracht om weg te gaan niet zouden hebben uitgevoerd; letterlijk wordt immers in het dossier gezegd dat zij dat nu juist wél hebben gedaan. De officier heeft zich dan ook volkomen op het sleeptouw laten nemen van een politieman die meende de betogers eens mores te moeten leren en die in dat kader volstrekt onrechtmatig is opgetreden.

9.2. Ik meen ook dat de officier zich diep moet schamen vanwege het broddelwerk dat zij heeft verricht. Door de onprofessionele houding en het volstrekte gemis aan distantie van en controle op het politieoptreden, is besloten tot strafrechtelijke vervolgingen die gedoemd zijn om te eindigen in ontslag van alle rechtsvervolging of vrijspraak. Daardoor is overheidsgeld over de balk gesmeten en is volkomen onnodig beslag gelegd op de schaarse capaciteit van het justitiële apparaat. Maar bovenal zijn daardoor vreedzame betogers volkomen ten onrecht belast met een strafrechtelijke vervolging.

9.3. Ik concludeer primair tot nietigverklaring van de dagvaardingen, subsidiair tot niet-ontvankelijkheid van de officier, en meer subsidiair tot niet bewezen verklaring van het tenlastegelegde feit, zodat dient te worden gekomen tot ontslag van alle rechtsvervolging onderscheidenlijk vrijspraak.

9.4. Ik verzoek nadrukkelijk om een expliciet oordeel omtrent de rechtmatigheid van de aanhouding van degenen van wie de identiteit zonder meer bij de politie Utrecht bekend was en van degenen die op 5 mei vorig jaar een geldig legitimatiebewijs konden tonen.

9.5. De brieven waarnaar ik heb verwezen en die nog niet in het dossier zijn opgenomen, zijn aan deze pleitnota gehecht, en ik verzoek u deze alsnog aan het dossier toe te voegen.

9.6. Ik verzoek mijn pleitnota in te lassen in het proces-verbaal van deze zitting.

M.J.F. Stelling

Hierbij overgelegde brieven:

1. Brief van 8 augustus 2007 van de Politie Utrecht aan *Dissent Utrecht*
2. Ongedateerde brief van de Politie Utrecht aan de heer B. van Reemst
3. Brief van 13 maart 2008 van de Politie Utrecht aan de heer R. van Amersfoort