

‘Dat waterkanon is het aller-engst’

Een artikel over het demonstratierecht van kinderen

Mieke Breedijk-Loffeld¹

In Nederland ontstond in het najaar van 2023 ophef over de aanwezigheid van kinderen bij klimaatdemonstraties van XR in Den Haag. Om te bereiken dat de actievoerders naar een andere locatie zouden gaan, zette de politie een aantal keren een waterwerper in. Dit werd de inzet van een door de Vrienden van XR aangespannen (en verloren) kort geding. In die uitspraak staat geen enkele verwijzing naar het kinderrechtenperspectief, hoewel vaststaat dat er tientallen kinderen aan de XR-blokkades deelnamen. Omdat ouders hun kinderen in gevaar zouden hebben gebracht, deed de politie ook meldingen bij Veilig Thuis. De wens kinderen uit veiligheidsoverwegingen weg te houden van vreedzame demonstraties, zeker als ze zijn verboden, is begrijpelijk. Maar de door het VN-Kinderrechtencomité voorgeschreven positieve interpretatie van het IVRK vereist dat kinderen die bij een vreedzame demonstratie aanwezig (willen) zijn, in staat worden gesteld dat veilig te doen.

1. Inleiding

Wereldwijd maken kinderen zich zorgen over klimaatverandering, afname van biodiversiteit en wijdverspreide vervuiling. Dit leidt ertoe dat zij individueel en collectief aandacht vragen voor de bescherming van hun leefomgeving. Zo spannen kinderen onder meer rechtszaken aan en nemen ze deel aan klimaatdemonstraties.² Hun bijdrage is volgens het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (VN), dat de naleving van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) monitort, een ‘belangrijk middel van burgerlijke en politieke betrokkenheid’.³ Op grond van het IVRK moeten Staten die partij zijn bij het IVRK,⁴ kinderen in staat stellen hun demonstratierecht (artikel 15 IVRK) veilig en effectief uit te oefenen.⁵ Desondanks worden jonge klimaatverdedigers vaak geconfronteerd met bedreigingen, intimidaties, pesterijen en andere represailles.

In Nederland ontstond in het najaar van 2023 ophef over de aanwezigheid van kinderen bij door klimaatactiegroep Extinction Rebellion (XR) in Den Haag gehouden klimaatdemonstraties. Met vrijwel dagelijkse blokkades van de Utrechtsebaan/A12, ter hoogte van het tijdelijke gebouw van de Tweede Kamer, protesteerde XR bijna vier weken lang voor de afschaffing van fossiele subsidies. De Haagse burgemeester had de demonstraties op de Utrechtsebaan/A12 verboden en een andere locatie voor de protesten aangewezen. Om te bereiken dat de actievoerders daarheen zouden gaan, zette de politie een aan-

tal keren een waterwerper in. Om de inzet daarvan draaide een vervolgens door de Stichting Vrienden van XR aangespannen (verloren) kort geding.⁶

In de uitspraak, zoals deze is gepubliceerd, staat geen verwijzing naar het kinderrechtenperspectief, hoewel vaststaat dat er tientallen kinderen aan de XR-blokkades deelnamen. Zo noemde de tienjarige Anna de mogelijke inzet van het waterkanon⁷ in een kranteninterview het ‘aller-engst’.⁸ Daarnaast werden er tijdens de blokkades niet alleen volwassenen, maar ook kinderen aangehouden. Van de aanhouding van laatstgenoemden deed de politie in 32 gevallen melding bij Veilig Thuis. In de media reageerde

Auteur

1. W.A.H. Breedijk-Loffeld LL.M is kinder-rechtenjurist en wil em.prof.dr. Jaap Doek en mr.dr. Berend Roorda bedanken voor hun feedback op eerdere versies van dit artikel. Eventuele tekortkomingen in de uiteindelijke inhoud zijn haar verantwoorde-lijkheid.

Noten

2. Website NJi, ‘Kinderen en jongeren laten van zich horen’, laatst bezocht op 23 april 2024 (nji.nl/klimaatverandering/kinderen-

en-jongeren-laten-van-zich-horen).

3. VN-Kinderrechtencomité, General Comment (GC) 26, par. 31.

4. Alle (door de VN erkende) landen ter wereld, behalve de VS.

5. GC 26, par. 30.

6. Rb. Den Haag 13 okt. 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385.

7. De wettelijke term is waterwerper.

8. ND 16 september 2023, nd.nl/nieuws/nederland/1191676/anne-10-demonstreert-op-a12-dieren-gaan-dood-en-er-komen-bosb#closemodal.



Den Haag 15 september 2023. Een kind wordt aangehouden door de politie na het blokkeren van de A12. Die dag deden veel leraren en leerlingen met de klimaatactie mee © Owen O'Brien/ANP

het meldpunt voor kindermishandeling ontstond, waarna de nodige discussie ontstond.⁹ Het demonstratierecht van kinderen en wat dat in de praktijk betekent, kwam daarbij nauwelijks aan bod. Een en ander lijkt samen te hangen met (te) weinig aandacht voor en kennis van dit recht.

Gelet daarop is het de moeite waard het demonstratierecht van kinderen nader toe te lichten. Dit artikel gaat eerst in op het belang van het demonstratierecht van kinderen (par. 2) en beschrijft vervolgens het juridisch kader (par. 3). Wat een vreedzame demonstratie is, komt aan bod in paragraaf 4. Daarna wordt besproken dat het demonstratierecht niet absoluut is, maar door de Staat mag worden beperkt (par. 5). Paragraaf 6 zoomt in op deelname aan een door de burgemeester verboden demonstratie. De volgende twee paragrafen beschrijven de rol van ouders

(par. 7) en de Staat (par. 8) bij het demonstratierecht van kinderen. Tot slot volgt in paragraaf 9 de conclusie.

2. Belang demonstratierecht van kinderen

Het demonstratierecht geeft degenen die geen gebruik kunnen maken van de drukpers of andere communicatiemiddelen en/of die niet mogen stemmen, de mogelijkheid gedachten en gevoelens in het openbaar te uiten.¹⁰ Dit maakt dat het demonstratierecht voor kinderen van bijzonder belang is.¹¹ Realistisch gezien bestaan er voor hen immers weinig andere manieren om hun politieke frustraties over zaken die hen aangaan, te openbaren. De in artikel 15 IVRK vastgelegde vrijheid om, ongeacht leeftijd en/of motivatie, te mogen demonstreren is ook belangrijk voor een zo optimaal mogelijke ontwikkeling¹² van kinderen (artikel 6 IVRK).¹³

Het demonstratierecht is tevens een belangrijk middel om de betrokkenheid van kinderen bij politieke en maatschappelijke vraagstukken te vergroten.¹⁴ Ze groeien daardoor op tot actieve, democratische burgers (artikel 29 IVRK).¹⁵ Daarnaast laat de geschiedenis zien dat kinderen kunnen bijdragen aan de realisatie van kinderrechten en daarmee aan lokale, nationale en zelfs wereldwijde veran-

Van de aanhouding van kinderen deed de politie in 32 gevallen melding bij Veilig Thuis

De bijdrage die kinderen leveren door deel te nemen aan klimaatdemonstraties kan leiden tot ambitieuzer en effectiever klimaatbeleid

dering.¹⁶ Denk bijvoorbeeld aan *agents of change* als Malala Yousafzai die zich als kind al inzette voor het recht op onderwijs voor meisjes, Iqbal Masih, de op twaalfjarige leeftijd doodgeschoten jongen die opkwam voor (andere) kindarbeiders, en aan klimaatactiviste Greta Thunberg. De bijdrage die kinderen leveren door onder andere deel te nemen aan klimaatdemonstraties, kan leiden tot een meer rechtenconform en daardoor ambitieuzer en effectiever klimaatbeleid.¹⁷

3. Kinderen hebben (ook) demonstratierecht

Binnen het internationaal juridisch kader valt het demonstratierecht, een individueel recht dat collectief wordt uitgeoefend, onder het recht van vreedzame vergadering. Het is in 1948 opgenomen in de (juridisch niet-bindende) Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (artikel 20 UVRM). In 1950 volgde het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 11 EVRM) en in 1966 het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 21 IVBPR). Deze verdragen zijn door Nederland geratificeerd. De bepalingen uit het EVRM en IVBPR gelden voor alle burgers in de verdragsstaten, dus ook voor kinderen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bevestigde dit in 2006.¹⁸ Het VN-Mensenrechtencomité, dat toezicht houdt op de uitvoering van het IVBPR, volgde in 2020.¹⁹

In het specifiek voor kinderen en jongeren onder de achttien jaar geldende IVRK uit 1989, staan onder meer alle door het IVBPR beschermde burger- en politieke rechten, waaronder het recht op vrijheid van vreedzame verga-

dering (artikel 15). Het recht op vrijheid van meningsuiting hangt er nauw mee samen (artikel 13).²⁰ Hetzelfde geldt voor het recht om te worden gehoord (artikel 12), het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 14) en het recht op informatie (artikel 17).²¹

Wat Nederlands recht betreft, valt het demonstratierecht van kinderen onder het in de Grondwet (artikel 9 Gw) opgenomen recht tot betoging, hoewel niet uitdrukkelijk is vastgelegd dat dit grondrecht ook voor kinderen geldt. Waar de internationale verdragsbepalingen het recht van vreedzame vergadering beschermen, waaronder het recht tot betoging wordt geschaard, erkent artikel 9 Gw het recht tot vergadering en tot betoging als twee aparte rechten. Beide rechten zijn nader uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (Wom).

4. Vreedzame demonstratie

Deelname (van een kind) aan een vergadering/betoging valt daarmee onder de bescherming van de vergelijkbare bepalingen uit het EVRM, IVBPR en IVRK, en die van de Grondwet. De enige voorwaarde voor bescherming is dat de manifestatie vreedzaam moet zijn. Het gezaghebbende VN-Mensenrechtencomité publiceerde in 2020 een General Comment (GC 37) over het recht op vreedzame vergadering.²² De term 'vreedzaam' betekent dat een demonstratie niet-gewelddadig mag zijn.²³ Een demonstratie is gewelddadig, als deelnemers gebruik maken van fysiek geweld tegen anderen dat kan leiden tot letsel of dood, of ernstige schade aan eigendommen. Het 'louter duwen en trekken, verstoren van voertuig- of voetgangersbewegingen of dagelijkse activiteiten' staat niet gelijk aan geweld. Een zekere mate van verkeershinder, geluidsoverlast en verstoring van het dagelijkse leven moet worden getoleerd. Een vreedzame vergadering kan verschillende vormen aannemen: een demonstratie, mars, processie, rally, sit-in, etc.²⁴

Het EHRM merkt een demonstratie als vreedzaam aan, zolang de organisatie en het merendeel van de deelnemers vreedzame intenties en gedragingen hebben.²⁵ De precieze mate van te tolereren geweld kan niet *in abstracto* worden gedefinieerd. Een en ander is volgens het EHRM afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval, waaronder de mate van verstoring van het gewone

9. 'Veilig Thuis "ontstemd" over meldingen politie over kinderen A12-activisten', NOS 11 september 2023, nos.nl/artikel/2490158-veilig-thuis-ontstemd-over-meldingen-politie-over-kinderen-a12-activisten; en 'Politie gaf arrestatie van 32 minderjarige klimaatactivisten door aan Veilig Thuis', NOS 7 oktober 2023, nos.nl/artikel/2493185-politie-gaf-arrestatie-van-32-minderjarige-klimaatactivisten-door-aan-veilig-thuis.

10. N. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM/NJCM-bull.* 2023, nr. 1.

11. A. Skelton, 'Children Being Civilly Disobedient: Peaceful Assembly and International Children's Rights', in: F. Viljoen et

al. (eds.), *A Life Interrupted: Essays in honour of the lives and legacies of Christof Heyns*, Pretoria University Law Press, 2022, p. 357, pulp.up.ac.za/edited-collections/a-life-interrupted-essays-in-honour-of-the-lives-and-legacies-of-christof-heyns.

12. VN-Kinderrechtencomité GC 5, par. 12.

13. Zoals VN-Kinderrechtencomité Concluding Observations (CO), Frankrijk, 22 juni 2009, par. 49; en CO Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland, 20 oktober 2008, par. 34-35.

14. 'Zijn kinderen ook politieke wezens en horen ze wel thuis op de A12?', *Trouw* 29 september 2023.

15. A. Daly, 'Article 15: The Right to Free-

dom of Association and to Freedom of Peaceful Assembly', in: A. Alen et al. (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 2016.

16. Skelton, p. 348-350.

17. GC 26, par. 8.

18. EHRM 14 februari 2006, appl. nr. 28793/02 (*Christian Democratic People's Party/Moldova* (nr. 2)).

19. VN-Mensenrechtencomité GC 37, par. 5 en 25.

20. Alle mensenrechten, inclusief de rechten van het kind, zijn universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk: ze kunnen niet los van elkaar worden beschouwd. Het vervullen van het ene recht is noodzakelijk om het

andere te vervullen.

21. Ook in het Handvest van de grondrechten van de EU uit 2020 is het voor 'eenieder geldende recht op vrijheid van vreedzame vergadering' opgenomen (art. 12).

22. Het VN-Kinderrechtencomité brengt eveneens GC's uit, maar tot op heden geen over het demonstratierecht. Wel geeft het comité in onder meer GC 26 par. 29-31 en in CO Australië, 2019, par. 40, nadere invulling aan art. 15 IVRK.

23. GC 37, par. 15-20.

24. Idem, par. 6.

25. EHRM 21 november 2023, appl. nr. 56896/17 (*Laurijsen e.a./Nederland*), r.o. 49.

Er is volgens het VN-Kinderrechtencomité geen enkele reden om in vergelijking met volwassenen extra beperkingen aan het demonstratierecht van kinderen te stellen

leven.²⁶ Een tijdelijke, vreedzame (snel)wegblokkade valt in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht, zo oordeelde het EHRM in de zaak *Kudrevičius e.a./Litouwen*.²⁷ In deze zaak had een aantal boeren drie Litouwse snelwegen gedurende twee dagen volledig geblokkeerd.

De Nederlandse grondwettelijke term 'betoging' moet volgens de parlementaire geschiedenis ruim worden uitgelegd: een actie is een betoging als meerdere personen gezamenlijk en publiekelijk hun mening uiten, dat wil zeggen gemeenschappelijke gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.²⁸ Een actie waarbij andere elementen overheersen, zoals feitelijke dwang, valt daarmee niet onder de grondwettelijke bescherming.²⁹

Omwille van de leesbaarheid wordt in (het vervolg van) dit artikel in plaats van 'vreedzame vergadering' of 'betoging' de term '(vreedzame) demonstratie' gebruikt en in plaats van 'recht (op vrijheid) van vreedzame vergadering,' 'recht tot betoging' of 'recht op demonstratievrijheid' kortweg 'demonstratierecht'.

5. Beperkingen demonstratierecht

Op grond van zowel het EVRM, IVBPR als het IVRK rusten er in het kader van het demonstratierecht positieve verplichtingen op een verdragsstaat. Het betekent dat een Staat, voor zover redelijkerwijs mogelijk, alles in het werk moet stellen om een demonstratie te faciliteren.³⁰ Om ervoor te zorgen dat een demonstratie kan plaatsvinden *within sight and sound* van het doelpubliek of een voor het doel belangrijke locatie,³¹ kan het bijvoorbeeld nodig zijn straten af te sluiten of verkeer om te leiden. Verdragsstaten zijn ook verplicht vreedzame demonstranten te beschermen: tegen geweld van aanwezig publiek of tegen demonstranten én tegen geweldsmiddelen die de Staat zelf inzet (par. 8).

Behalve deze positieve verplichtingen hebben verdragsstaten ook negatieve verplichtingen: ze dienen de uitoefening van het demonstratierecht te eerbiedigen. Het betekent dat een Staat, zonder daarbij te discrimineren,³² ruimte moet bieden aan een demonstratie en terughoudend dient te zijn met het opleggen van beperkingen. Eventuele beperkingen moeten voldoen aan de nauwkeurig omschreven voorwaarden die de internationale verdragen (EVRM, IVBPR en IVRK) daaraan stellen.³³ Als niet aan deze voorwaarden is voldaan, levert de opgelegde beperking een schending van het demonstratierecht op. Voor het demonstratierecht van kinderen gelden, gezien de vrijwel gelijklopende verdragsbepalingen, dezelfde beperkingsgronden als voor volwassenen.³⁴ Er is volgens het VN-Kinderrechtencomité geen enkele reden om in vergelijking met volwassenen extra beperkingen aan het demonstratierecht van kinderen te stellen (par. 7).³⁵ Eventuele beperkingen horen sowieso altijd de uitzondering te zijn en bovendien een uiterste maatregel.³⁶

Het Nederlands recht erkent in artikel 9 lid 1 Gw het

demonstratierecht 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit betekent dat het demonstratierecht door de formele wetgever mag worden beperkt.³⁷ Artikel 9 lid 2 Gw bepaalt vervolgens dat deze zijn bevoegdheid mag delegeren. Daarbij geldt dat eventuele beperkingen uitsluitend in het kader van drie doelcriteria mogen worden opgelegd: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer³⁸ en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.³⁹ Op grond van de Wom is het met name de burgemeester die beperkingen mag opleggen.

Het opleggen van beperkingen hoort plaats te vinden op basis van een belangenafweging: de Staat moet kiezen voor de minst ingrijpende maatregel (subsidiariteitsbeginsel) die bovendien noodzakelijk moet zijn om het doel – bijvoorbeeld het voorkomen van ernstige verkeershinder – te bereiken (proportionaliteitsbeginsel).⁴⁰ Daarbij geldt dat een beperking betrekking kan hebben op zowel het verbieden of beëindigen van een demonstratie, als op het stellen van bepaalde voorwaarden (tijd, plaats, etc.),⁴¹ de wijze van beëindiging (zoals de inzet van een waterwerper)⁴² en eventuele aanhouding, vervolging en bestraffing van demonstranten.⁴³ Het afschrikken van demonstranten om hun demonstratierecht in de toekomst uit te oefenen, kan eveneens een (ontoelaatbare) beperking opleveren: het zogenoemde 'chilling effect'.⁴⁴ Zo kan de dreiging van een Veilig Thuis-melding kinderen (en ouders) ervan weerhouden deel te nemen aan vreedzame demonstraties.⁴⁵

6. Deelname aan door burgemeester verboden demonstratie

Als een vreedzame demonstratie in Nederland plaatsvindt conform de daaraan (eventueel) door de burgemeester gestelde beperkingen (par. 5), valt deze onder de verdragsrechtelijke en/of grondwettelijke bescherming van het demonstratierecht. Dit betekent (onder meer) dat vreedzame demonstranten, als de demonstratie plaatsvindt op de openbare weg en deze de door de burgemeester voorgeschreven route volgt, niet strafbaar zijn wegens overtreding van de Wegenverkeerswet, zelfs niet als er sprake is van enige verkeershinder.⁴⁶ De 'toestemming' van de burgemeester neemt de strafbaarheid als het ware weg.

Als de actievoerders een door de burgemeester gestelde beperking wél overtreden⁴⁷, door bijvoorbeeld ondanks een verbod toch op een bepaalde (snel)weg te demonstreren, schenden ze zowel de Wegenverkeerswet als de Wom (artikel 11 lid 1 sub b). Als ze zich schuldig maken aan bijvoorbeeld vernieling⁴⁸ of wanneer ze, zoals in *Kudrevičius e.a./Litouwen* (par. 4), zelf ernstige verkeershinder veroorzaken, kunnen ze strafbaar zijn (artikel 9 lid 1 Gw) wegens 'laakbaar' gedrag.⁴⁹ Aangezien het opleggen van een straf aan een demonstrant een ernstige beperking van het

demonstratierecht is, kan de vereiste belangenafweging ertoe leiden dat er geen⁵⁰ of minder straf wordt opgelegd.⁵¹

Een demonstrant verliest in beginsel pas de bescherming die het demonstratierecht biedt, als er geen sprake (meer) is van een vreedzame demonstratie.⁵² Deelname aan een door de burgemeester verboden, maar vreedzame demonstratie (zoals de XR-blokkades), valt daarmee in zijn algemeenheid onder de bescherming van het demonstratierecht.⁵³ Dit geldt evenzeer voor kinderen.⁵⁴

7. Rol ouders

Ook vreedzame demonstraties gaan gepaard met risico's: er vinden mogelijk gewelddadige tegendemonstraties plaats en de politie kan, zeker als een demonstratie verboden is, geweldsmiddelen inzetten, zoals een waterwerper. Kinderen zijn kwetsbaarder voor deze risico's, gezien hun kleinere gestalte, beperktere levenservaring en het feit dat hun hersenen zich nog tot in hun volwassenheid ontwikkelen.⁵⁵ Dit maakte dat de aanwezigheid van kinderen bij de XR-blokkades zoveel stof deed opwaaien. Critici stelden dat ouders hun kinderen moedwillig in gevaar hadden gebracht. Deze paragraaf gaat in op de vraag of en zo ja, in hoeverre, ouders in het kader van een vreedzame demonstratie verantwoordelijk zijn voor de bescherming van hun kind.

Het opleggen van extra beperkingen miskent, net als het afschrikken van kinderen om te demonstreren, hun demonstratierecht en de waarde daarvan voor hun ontwikkeling

Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling (artikel 5 en 18 IVRK). In combinatie met het bepaalde in artikel 15 IVRK betekent dit dat kinderen, ongeacht leeftijd en/of motivatie, het recht hebben samen met hun ouders aanwezig te zijn bij een vreedzame demonstratie.⁵⁶ Daarbij kan het zo zijn dat een kind, dat de wil heeft om te demonstreren, bewust door ouders wordt begeleid (zie hieronder). Het kan ook zijn dat ouders hun kind meenemen, bijvoorbeeld bij gebrek aan opvang of uit pedagogisch oogpunt.⁵⁷ In beide gevallen moet het individueel vast te stellen belang van het kind (artikel 3 IVRK) de allereerste zorg van ouders zijn. Aan het demonstratierecht mag echter niet worden getornd door een negatieve interpretatie van dit belang.⁵⁸ Een positieve uitleg vereist dat kinderen veilig moeten

26. EHRM 15 oktober 2015, appl. nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), r.o. 155.

27. Idem, r.o. 150-151.

28. Swart & Roorda, zie noot 10, par. 3.1.2.

29. J. Brouwer & B. Roorda, *De grenzen van het recht om te demonstreren*, blog op de website van het Expertisecentrum Openbare Orde en Veiligheid. *Openbare Orde* 5 november 2019, openbareorde.nl/tijdschrift/de-grenzen-van-het-recht-om-te-demonstreren/.

30. Zoals College voor de Rechten van de Mens, 'Demonstratierecht onder druk, blijkt uit aanhouding klimaatactivisten', 31 januari 2023 mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2023/01/31/demonstratierecht-onder-druk-blijkt-uit-aanhouding-klimaat-activisten.

31. GC 37, par. 53. Daarom vonden de XR-blokkades plaats ter hoogte van het tijdelijke gebouw van de Tweede Kamer.

32. Idem, par. 25.

33. Een beperking moet bij wet zijn voorzien en een legitiem doel dienen, zoals voorkoming van wanordelijkheden, bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen. Daarnaast moet een beperking noodzakelijk zijn, wat inhoudt dat een beperking geschikt is en voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en voorziet in een *pressing social need*.

34. Daly, 2016.

35. VN-Kinderrechtencomité, *Comments on Human Rights Committee's Revised Draft General Comment No. 37 on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Geneva, februari 2020, p. 6 en GC 26, par. 29-30.

36. Unicef, *Free and safe to protest, Policing assemblies involving children*, 2023, p. v, [unicef.org/reports/free-and-safe-protest](https://www.unicef.org/reports/free-and-safe-protest).

37. De wetgever in formele zin heeft in zoverre, binnen verdragsrechtelijke grenzen, een ongelimiteerde beperkingsbevoegdheid. Zie: N. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraktijk inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/1088, afl. 16, p. 1314-1321.

38. B. Roorda, J. Brouwer & A. Schilder, *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, 1 november 2021, hfdst. 3.

39. In hoeverre de beperkingsgronden van de diverse mensenrechtenverdragen, waaronder verkeershinder, overeenkomen met die van art. 9 lid 2 Gw en de Wom is onderwerp van discussie. Zie onder meer Amnesty International Netherlands, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, 2022, par. 4.1,

[amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onderdruk.pdf](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onderdruk.pdf).

40. Laurijsen, r.o. 66.

41. Kudrevičius, r.o. 157.

42. GC 37, par. 85.

43. Laurijsen, r.o. 53.

44. GC 37, par. 36. Meer hierover: M. van Noorloos, 'Strafrechtelijk optreden tegen wegblokkades en het recht op vreedzame betoging: het EVRM in Kudrevičius t. Litouwen', *Boom Strafblad* 2023-6, p. 291-297.

45. Amnesty International Nederland, *Zorgen Amnesty over Veilig Thuis-meldingen na demonstraties*, februari 2024 [amnesty.nl/content/uploads/2024/02/Amnesty-International-Zorgen-Amnesty-over-Veilig-Thuis-meldingen-na-demonstraties-februari-2024-1.pdf?x82004#:~:text=NOS%2C%20'Veilig%20Thuis%20'ontstemd,activisten'%2C%2011%20september%202023.&text=De%20meldingen%20van%20de%20politie,van%20kinderen%20aan%20een%20demonstratie](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/02/Amnesty-International-Zorgen-Amnesty-over-Veilig-Thuis-meldingen-na-demonstraties-februari-2024-1.pdf?x82004#:~:text=NOS%2C%20'Veilig%20Thuis%20'ontstemd,activisten'%2C%2011%20september%202023.&text=De%20meldingen%20van%20de%20politie,van%20kinderen%20aan%20een%20demonstratie).

46. Brouwer & Roorda.

47. GC 37, par. 16. Vgl. het VN-Mensenrechtencomité valt collectieve 'burgerlijke ongehoorzaamheid' in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht. Dit wordt doorgaans omschreven als het for-

meel, maar openlijk en geweldloos overtreden van de wet, uit protest tegen die wet zelf, of om, in het publieke belang, een misstand onder de aandacht te brengen.

48. Brouwer & Roorda.

49. 'Reprehensible act': Kudrevičius, r.o. 149 en 173.

50. Bijvoorbeeld op grond van art. 9a Sr.

51. De boeren kregen voorwaardelijke celstraffen van 60 dagen opgelegd en mochten hun woonplaats tijdens de proeftijd van een jaar niet langer dan zeven dagen verlaten zonder voorafgaande toestemming. Ook HR 19 december 2023, nr. 22/00882, ECLI:NL:HR:2023.

52. Kudrevičius, r.o. 156. Zie overigens art. 17 EVRM.

53. Van Noorloos.

54. Het aanhouden en eventueel strafrechtelijk vervolgen van kinderen is alleen in uitzonderlijke gevallen en met inachtneming van het IVRK toegestaan. Kinderen jonger dan twaalf jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd.

55. Unicef, p. 4-5.

56. Skelton, p. 356.

57. Als ouders hun kind meenemen naar een demonstratie om hun eigen politieke mening kracht bij te zetten, kan dit politieke exploitatie zijn, waartegen kinderen op grond van art. 36 IVRK bescherming genieten. Dit valt buiten het bestek van dit artikel.

58. VN-Kinderrechtencomité GC 14, par. 4.

kunnen demonstreren. Ouders dragen daarvoor ‘enige’ verantwoordelijkheid. De hoofdrol is weggelegd voor de Staat (par. 8).⁵⁹

Op basis van artikel 15 IVRK hebben kinderen ook het recht om zonder ouders bij een vreedzame demonstratie aanwezig te zijn, in beginsel ongeacht hun leeftijd (maar zie hierna).⁶⁰ Aan het demonstratierecht van kinderen mogen immers, vergeleken met volwassenen, geen extra beperkingen worden gesteld (par. 5). Het uitsluitend mogen deelnemen aan een demonstratie onder begeleiding van ouders of alleen met hun toestemming,⁶¹ is per definitie een extra beperking.⁶² In het algemeen kan noch het belang van het kind, noch de inherente kwetsbaarheid die kinderen eigen is, dit rechtvaardigen. Het opleggen van extra beperkingen miskent immers, net als het afschrikken van kinderen om te demonstreren, hun demonstratierecht en de waarde daarvan voor hun ontwikkeling (par. 2).

Dit neemt niet weg dat vreedzame demonstraties met veiligheidsrisico's gepaard gaan en dat kinderen op grond van het IVRK recht hebben op bescherming tegen alle vormen van geweld (artikel 19 en 32-37 IVRK). In deze context is het vinden van een balans tussen enerzijds het beschermen van kinderen en anderzijds hun recht op autonomie, geen sinecure.⁶³ Het was dan ook onderwerp van discussie tijdens de totstandkoming van het IVRK. Voorgesteld werd een speciale paragraaf over verplichte ouderlijke (bege)leiding toe te voegen aan de bepaling over het demonstratierecht.⁶⁴ Deze toevoeging werd gedurende de onderhandelingen over de verdragstekst geschrapt.⁶⁵ Een specifieke paragraaf over ouderlijke (bege)leiding zou, in vergelijking met het bepaalde in artikel 21 IVBPR, een extra beperkingsgrond toevoegen aan het demonstratierecht van kinderen. Daardoor zou hun volwaardige recht een *light*-versie worden en dat was niet wat de verdragsopstellers voor ogen hadden.⁶⁶

In de uiteindelijke verdragstekst is, in plaats van de geschrapte paragraaf, een algemeen geldende bepaling opgenomen over de rol van ouders bij de (bege)leiding en ontwikkeling van hun kind (artikel 5 IVRK). Eind 2023 publiceerde het VN-Kinderrechtencomité een verklaring waarin het uitlegt wat die rol precies inhoudt. Het comité betreft daarbij artikel 12 IVRK. Waar het op neerkomt, is dat ouderlijke (bege)leiding in overeenstemming moet zijn met de zich ontwikkelende vermogens met het kind. Hoe meer kinderen weten, begrijpen en hebben ervaren, hoe rijper ze zijn en hoe meer ouders hun (bege)leiding moeten omzetten in *reminders* en advies, en later in een uitwisseling op gelijke voet.⁶⁷

Voor ouders wier kind aan een vreedzame demonstratie wil deelnemen, betekent dit dat ze het demonstratierecht van hun kind moeten eerbiedigen en, indien van toepassing, faciliteren. Het is, naargelang leeftijd en rijpheid, aan het kind en/of de ouders te beslissen over eventuele ongebeleide deelname. Kinderen die het op grond van hun leeftijd en rijpheid zonder ouderlijke (bege)leiding kunnen stellen, hebben het recht alleen deel te nemen. Kinderen die wel ouderlijke (bege)leiding nodig hebben, moeten door ouders worden vergezeld (artikel 3 IVRK). Voor alle kinderen geldt dat het cruciaal is dat ze voor het vormen van een mening en het maken

van een keuze over deelname, toegang hebben tot informatie (artikel 17 IVRK). Zo moeten ze weten dat ze het recht hebben om vreedzaam te demonstreren, wat dat betekent, welke risico's ze tijdens een demonstratie lopen, hoe ze daar het best mee kunnen omgaan en wat de verplichtingen van de Staat zijn.⁶⁸ Deze informatie kan in het kader van (burgerschaps)onderwijs (artikel 29 IVRK) worden aangereikt.

8. Rol Staat

De Staat hoort, zoals uit de vorige paragraaf moge blijken, de rol van ouders bij de opvoeding en ontwikkeling van hun kind te eerbiedigen. Daarnaast moet de Staat het

Verdragsstaten moeten kinderen voor zover mogelijk in staat stellen hun demonstratierecht effectief en op een veilige manier uit te oefenen

demonstratierecht van kinderen als fundamenteel recht erkennen.⁶⁹ Volgens de toepasselijke mensenrechtenverdragen brengt dit negatieve (par. 5 en 6) en positieve verplichtingen met zich mee. Deze paragraaf gaat nader in op de positieve verplichtingen: verdragsstaten moeten kinderen voor zover mogelijk in staat stellen hun demonstratierecht effectief en op een veilige manier uit te oefenen.⁷⁰ Het feit dat kinderen van oudsher te maken hebben (gehad) met discriminatie (uitsluiting van het openbare leven in het algemeen en politiek in het bijzonder),⁷¹ maakt dat van een Staat mag worden verwacht dat deze het demonstratierecht van kinderen serieus neemt⁷² en ter zake kindvriendelijke wetgeving en aanvullende (beleids)maatregelen realiseert.

De nationale wet- en regelgeving moet zijn gericht op het faciliteren van het demonstratierecht van kinderen en het bieden van zoveel mogelijk bescherming tegen geweld.⁷³ Hoewel de Staat de rechten en plichten van ouders (par. 7) daarbij niet uit het oog mag verliezen, mag hij zich niet achter hen verschuilen (art. 3 lid 2 IVRK).⁷⁴ Daarmee rust de taak kinderen tijdens een (vreedzame) demonstratie te beschermen, vooral op de schouders van de Staat. Het feit dat kinderen zowel fysiek, sociaal als psychisch nog in ontwikkeling zijn, maakt dat de Staat een verhoogde zorgplicht voor hen heeft.⁷⁵ Het betekent dat hij zowel vóór,⁷⁶ tijdens als na een demonstratie rekening moet houden met de (mogelijke) aanwezigheid van kinderen.⁷⁷ Daarbij geldt dat jonge klimaatverdedigers recht hebben op speciale bescherming;⁷⁸ zij lopen thuis, op school en in de gemeenschap het meeste risico op bedreigingen, intimidaties, pesterijen en andere ernstige represailles.⁷⁹

De verplichting kinderen te beschermen,⁸⁰ geldt tevens als het de Staat zelf is die geweldsmiddelen inzet om bijvoorbeeld een verboden demonstratie te beëindigen.

gen.⁸¹ Het gebruik van geweld door de Staat is in diverse internationale instrumenten gereguleerd.⁸² Daarin is vastgelegd dat de inzet van geweld in overeenstemming moet zijn met de geldende mensen- en kinderrechtelijke normen.⁸³ Zo hoort geweld tegen een kind een laatste redmiddel te zijn, is de politie verplicht te kiezen voor het minimaal noodzakelijke geweld en mag het geweldsmiddel alleen voor de kortst mogelijke duur worden ingezet.⁸⁴ Tijdens de XR-blokkades zette de politie een aantal keren een waterwerper in. Op grond van bovengenoemde internationale regelgeving horen er duidelijk kenbare richtlijnen te zijn voor de inzet daarvan.⁸⁵ Daarin moet tevens staan hoe een waterwerper mag worden gebruikt als er kinderen aanwezig zijn en hoe die daar het best tegen kunnen worden beschermd.⁸⁶ Dergelijke (openbare) richtlijnen ontbraken volgens de kortgeding-rechter toen de waterwerper werd ingezet tegen de XR-demonstranten.⁸⁷ Verwijzingen naar de specifieke bescherming waarop kinderen recht hebben, komen niet in het vonnis voor.

Het recht op bescherming geldt ook na afloop van een demonstratie. Zo moet de Staat kinderen die onder schooltijd demonstreren, zoveel mogelijk beschermen tegen represailles.⁸⁸ In Nederland zijn kinderen geoorloofd afwezig als zij, nadat is voldaan aan specifieke voorwaarden,⁸⁹ toestemming hebben van de schoolleiding en ouders (par. 7).⁹⁰ Ontbreekt (geldige) toestemming, dan zijn ze ongeoorloofd afwezig en kunnen ze op grond van de Leerplichtwet een disciplinaire (en in het uiterste geval een strafrechtelijke) maatregel opgelegd krijgen. Echter, het alleen met toestemming of uitsluitend na schooltijd

mogen demonstreren, is geen in artikel 15 lid 2 IVRK opgenomen beperkingsgrond. Het bestraffen van (klimaat)spijbelen is dus, in vergelijking met volwassenen, een extra, en daarmee in beginsel ontoelaatbare beper-

Het alleen met toestemming of uitsluitend na schooltijd mogen demonstreren, is geen in het IVRK opgenomen beperkingsgrond

king (par. 5).⁹¹ Gezien het fundamentele karakter, is het via wet- en regelgeving realiseren van een beter evenwicht tussen het demonstratierecht van kinderen en hun recht op onderwijs (art. 28 IVRK) noodzakelijk.

9. Conclusie

In de discussie over de aanwezigheid van tientallen kinderen bij de 'illegale' XR-klimaatdemonstraties op de Haagse Utrechtsebaan/A12, lag de focus op de rol van ouders. De (mogelijke) inzet van geweldsmiddelen om de XR-blokkades te beëindigen, vormde een bedreiging voor de veiligheid van de kinderen. Omdat ouders hun kinderen in gevaar zouden hebben gebracht, deed de politie meldingen bij Veilig Thuis.⁹² Zoals in paragraaf 1 opge-

59. Skelton, p. 356.

60. Dit artikel laat kinderen die gedwongen worden aanwezig te zijn bij een demonstratie buiten beschouwing. Zie: A. Daly, *Demonstrating Positive Obligations: Children's Rights and Peaceful Protest in International Law*, 2013, p. 11-14, repository. Essex.ac.uk/7421/1/SSRN-id2293066.pdf.

61. Idem, p. 27.

62. Daly, 2016.

63. Kinderombudsvrouw, 'Ook kinderen hebben demonstratierecht', *Trouw* 13 september 2023.

64. Travaux Préparatoires of the Convention on the Rights of the Child, Considerations of 1988 Working Group, E/CN.4/1988/28, p. 47, via: S. Detrick, J. Doek & N. Cantwell, *The Convention on the Rights of the Child: A Guide to the Travaux Préparatoires*, 1992, p. 253.

65. Ook het voorstel om kinderen slechts dan te laten demonstreren indien dit in hun belang is, werd verworpen.

66. C. Breen, 'Article 15: The Rights to Freedom of Association and Peaceful Assembly', in: J. Tobin (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL], 28 maart 2019, D.1.

67. VN-Kinderrechtencomitéverklaring, 11 oktober 2023, ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/statements/CRC-Article-5-statement.pdf.

68. Skelton p. 357-358. Wat kennis van het IVRK betreft, is er in Nederland nog werk te verrichten (VN-Kinderrechtencomité CO Nederland, 9 maart 2022, par. 12).

69. 'Recognize' in art. 15 IVRK en art. 21 IVBPR, Daly, 2016, p. 29.

70. GC 26, par. 29-30 en VN-Mensenrechtencomité GC 31, par. 6.

71. 'Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies', A/HRC/31/66, 2016, par. 16.

72. VN-Kinderrechtencomité CO Australië, par. 40: 'The Committee expresses its concern and disappointment that a protest led by children calling on government to protect the environment received a strongly worded negative response from those in authority, which demonstrates disrespect for the right of children to express their views on this important issue.'

73. Skelton, p. 358.

74. VN-Kinderrechtencomité CO Syrië 9

februari 2012, par. 46.

75. VN-Kinderrechtencomité, Day of General Discussion 2016: Children's rights and the environment, p. 34.

76. Kudrevičius, r.o. 159-160.

77. Unicef, p. 12-13.

78. VN-Mensenrechtenraad, Resolutie A/HRC/40/L.22/Rev.1, 20 maart 2019, ohchr.org/en/news/2019/03/un-human-rights-experts-applaud-children-fighting-climate-change?LangID=E&NewsID=24393.

79. GC 26, par. 29-30.

80. Zoals UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement (LLW, 2020), par. 2.7 en OSCE/ODIHR Human Rights Handbook on Policing Assemblies (2016), p. 29 en 31.

81. Noot 71, par. 17(a).

82. Zoals (naast al genoemde instrumenten) *UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (1990) en *UNODC/OHCHR Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement* (2017).

83. GC 37, par. 78 e.v.

84. Unicef, hfdst. 3.4.

85. Amnesty International Nederland, 'Vijf vragen over de inzet van het waterkanon bij (vreedzame) demonstra-

ties, amnesty.nl/vijf-vragen-over-de-inzet-van-het-waterkanon-bij-vreedzame-demonstraties. Ook: LLW (noot 80), par. 6.3.3.

86. Unicef, p. 34. Volgens UNODC/OHCHR Resource Book mag een waterkanon niet tegen kinderen worden ingezet, p. 90.

87. Noot 6.

88. Unicef, par. 5.2.

89. Kamervragen (Aanhangsel) nr. 172, 9 oktober 2023, officiële bekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-172.html.

90. S. Philipsen & T. Bleeker, 'Klimaatstaken, mag dat?', *blog Montaigne Centre Universiteit Utrecht*, 11 maart 2020, blog.montaignecentre.com/nl/klimaatstaken-mag-dat/.

91. VN-Kinderrechtencomité, 2020, p. 45 en Child Rights International Network (CRIN), Submission on the Draft GC 37 of the Human Rights Committee on the right of peaceful assembly, februari 2020, par. 13.

92. Website politie, *Veilig Thuis-melding bij demo naar eer en geweten*, 12 september 2024, nl/nieuws/2023/september/12/00-veilig-thuis.html#:~:text=Nederland%20de%20De%20politie%20heeft%20de,kinderen%20staat%20voor%20ons%20voorp.

De wens kinderen uit veiligheids- overwegingen weg te houden van vreedzame demonstraties berust op een onjuiste, negatieve uitleg van het 'belang van het kind'

merkt, lijkt het kinderrechtenperspectief daarbij, net als in het maatschappelijk debat, nauwelijks een rol te hebben gespeeld.

Uit dit artikel moge blijken, dat de aanwezigheid van kinderen bij de door de Haagse burgemeester verboden, vreedzame XR-blokkades in beginsel onder de reikwijdte van hun demonstratierecht valt. Dit betekent dat ouders hun (jonge) kinderen mochten meenemen. Daarnaast hadden kinderen, al naargelang hun leeftijd en rijpheid, het recht ongebeleid deel te nemen. Kinderen die daartoe nog niet in staat waren, maar wel wilden demonstreren, mochten samen met hun ouders (of andere volwassenen) aan de blokkades deelnemen. Elke andere uitleg miskent, in zijn algemeenheid, het volwaardige demonstratierecht van kinderen en de waarde daarvan voor hun ontwikkeling en de maatschappij als geheel. Daarbij moet worden bedacht dat er aan het demonstratierecht van kinderen, in vergelijking met volwassenen, geen extra beperkingen mogen worden gesteld. Het ongeacht leeftijd en rijpheid uitsluitend mogen demonstreren onder begeleiding van ouders of alleen met toestemming van ouders en/of schoolleiding, is in beginsel een extra, ontoelaatbare, beperking.⁹³

De wens kinderen uit veiligheidsoverwegingen weg te houden van vreedzame demonstraties, zeker als ze zijn verboden, is gezien hun kwetsbaarheid begrijpelijk. Het berust echter op een negatieve uitleg van het 'belang van

het kind'. De door het VN-Kinderrechtencomité voorgescreven positieve interpretatie vereist dat kinderen die bij een vreedzame demonstratie aanwezig (willen) zijn, in staat worden gesteld dat veilig te doen. Dat kan alleen als ze tegen geweld worden beschermd. Ouders dragen daarvoor 'enige' verantwoordelijkheid. Op de Staat rust daarentegen een verhoogde zorgplicht: de Staat is verplicht aanwezig kinderen zoveel als redelijkerwijs mogelijk te beschermen tegen geweld, zelfs als het de Staat zelf is die geweldsmiddelen inzet. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen de schadelijke effecten van het (door de tienjarige Anna gevreesde) waterkanon, vooral bij de politie lag en niet bij de ouders. Het maakt dat de meldingen bij Veilig Thuis het demonstratierecht van kinderen in beginsel ontoelaatbaar beperkten, mede gezien het mogelijke *chilling effect* ervan.⁹⁴

Tot slot verdient het aanbeveling in wetgeving en (beleids)maatregelen, inclusief richtlijnen over de inzet van geweldsmiddelen, op te nemen dat de Staat zowel voorafgaand, tijdens als na een vreedzame demonstratie rekening dient te houden met de mogelijke aanwezigheid van kinderen en de verplichting hen te beschermen. Internationale regelgeving biedt daarvoor handvatten. Daarnaast is het van belang dat niet alleen de Staat en overheidsactoren zoals de politie,⁹⁵ maar ook leerkrachten, ouders en kinderen zelf, zich bewust(er) worden van de rechten en speciale behoeften van kinderen.⁹⁶ Het zou het vinden van de balans tussen het belang van hun demonstratierecht en de noodzaak kinderen bescherming te bieden, ten goede komen. •

⁹³. Anders dan het (na de meldingen opgestelde) politie Handelingskader voor VT-meldingen: zie Amnesty, 2024.

2023 tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2022-2023/107#9111a7f5.

⁹⁴. Anders dan de voormalige Minister van J&V stelde tijdens het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer op 12 sept.

⁹⁵. GC. 37, par. 80.

⁹⁶. GC 26, par. 30.