

DAGVAARDING IN KORT GEDING

Heden, de eerste april tweeduizendvijfentwintig (1-4-2025), op verzoek van de stichting **STICHTING VRIENDEN VAN XR**, statutair gevestigd en kantoorhoudende te Rotterdam, te dezer zake domicilie kiezend bij Boekx Advocaten aan de Leidsegracht 9 te (1017 NA) Amsterdam, van wie mr. O.M.B.J. Volgenant door eiseres tot advocaat wordt gesteld en als zodanig zal optreden, waarbij ook mr. W.H. Jebbink van Jebbink Soeteman Advocaten als advocaat voor eiseres zal optreden, beiden met recht van vervanging;

GEDAGVAARD IN KORT GEDING:

1. het publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid, zijnde een rechtspersoon met wettelijke taak, **POLITIE**, gevestigd en kantoorhoudend aan de Nieuwe Uitleg 1 te (2514 BP) Den Haag, aldaar mijn exploit doende en aldaar sprekende met en afschrift van dit stuk latende aan:
2. de publiekrechtelijke rechtspersoon **DE STAAT DER NEDERLANDEN** (t.a.v. het ministerie van Justitie en Veiligheid), wier zetel is gevestigd te Den Haag, aldaar mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan de Korte Voorhout 8 te (2511 EK) Den Haag, aldaar sprekende met en afschrift van dit stuk latende aan:

OM

op veertien mei tweeduizendvijfentwintig (14-05-2025) om twaalf uur (12:00 uur), in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen voor de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag, locatie Den Haag, zitting houdende in kort geding, dat behandeld zal worden in één van de zalen van het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 te (2595 AJ) Den Haag;

MET AANZEGGING DAT:

- a. indien gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. indien ten minste één gedaagden in persoon of bij advocaat ter terechtzitting is verschenen, tussen alle partijen één vonnis zal worden gewezen, dat als een vonnis op tegenspraak wordt beschouwd;
- c. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- d. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/gri-griffierechtentabel;
- e. van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel;
 - een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- f. van gedaagden die bij dezelfde advocaat verschijnen en gelijkkluidende conclusies nemen of gelijkkluidend verweer voeren, op basis van artikel 15 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken slechts eenmaal een gezamenlijk griffierecht wordt geheven;
- g. eiseres op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 3:305a, lid 7 BW;
- h. de eisende en de gedaagde partij verplicht zijn om de feiten die van belang zijn voor de beslissing van de rechter volledig en naar waarheid aan te voeren; en
- i. de rechter de feiten of rechten die door een partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand moet beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat.

TENEINDE

alsdan namens eiseres het volgende te horen vorderen.

1. INLEIDING

- 1.1 Deze zaak betreft de onrechtmatige inzet van huisvisitaties bij demonstranten van Extinction Rebellion (hierna: 'XR'). De afgelopen jaren zijn tientallen individuele vreedzame demonstranten van XR geconfronteerd met onaangekondigde visitaties in hun woning door de politie.
- 1.2 XR is een organisatie die zich inzet voor een duurzame en rechtvaardige wereld. Het gaat hier om vreedzame XR-demonstranten. De huisvisitaties worden nadrukkelijk niet uitgevoerd in het kader van enig strafbaar feit. De huisvisitaties vinden plaats in het kader van de taak die de politie heeft bij de handhaving van de openbare orde. De vreedzame XR-demonstranten hebben niets anders gedaan dan gebruik maken van hun fundamentele demonstratierecht en hun recht om hun mening in vrijheid te uiten. Dit recht wordt door de huisvisitaties geschonden. De politiebezoeken hebben geen specifieke wettelijke basis.
- 1.3 Ook wordt door de onaangekondigde bezoeken van de politie inbreuk gemaakt op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van de persoonsgegevens door de politie is niet in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke vereisten, zoals vastgelegd in de Wet politiegegevens. Demonstranten die na een huisvisitatie bij de politie hun dossier opvragen treffen daarin niets over de huisvisitatie.
- 1.4 De huisvisitaties worden door XR-demonstranten als zeer intimiderend ervaren. De feitelijke gang van zaken rondom de huisvisitaties en de vergeefse inzageverzoeken wordt nader onderbouwd in hoofdstuk 3 van deze dagvaarding.
- 1.5 Namens XR is meermaals verzocht de inzet van de huisvisitaties te stoppen. In de periode van september 2024 tot februari 2025 is zowel de minister van Justitie en Veiligheid (hierna 'de minister van J&V') als de minister van Buitenlandse Zaken en de politie schriftelijk verzocht de huisvisitaties te staken. Deze correspondentie zal nader worden toegelicht in hoofdstuk 4 van deze dagvaarding.
- 1.6 Desondanks is de inzet van de huisvisitaties nog steeds niet gestopt. Gedaagden hebben geen openheid van zaken willen geven. XR is 'van het kastje naar de muur' gestuurd. De boodschap vanuit de overheid is niettemin duidelijk: huisvisitaties door de politie zullen niet vrijwillig gestaakt worden.
- 1.7 Het doel van dit kort geding is dat de politie stopt met deze huisvisitaties. De huisvisitaties resulteren in ernstige beperkingen van grondrechten. Deze beperkingen hebben geen specifieke wettelijke basis, er is geen legitiem doel mee gediend en de huisvisitaties zijn niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Deze politie-inzet voldoet niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarmee leveren de huisvisitaties een schending van grondrechten op. Vanuit juridisch oogpunt is de conclusie helder: de politie moet stoppen met het onaangekondigd thuis bezoeken van XR-demonstranten.

2. PARTIJEN

Eiseres

- 2.1 Stichting Vrienden van XR (hierna ook: 'eiseres') is opgericht in februari 2019 en komt sindsdien op voor de belangen van de beweging XR. Eiseres is een onafhankelijke milieuorganisatie en zij streeft een ideëel doel na, te weten het tegengaan van klimaatverandering om het leven op aarde in al zijn diversiteit te beschermen. Eiseres doet dit door XR zowel financieel als materieel te ondersteunen, bijvoorbeeld door het ondernemen van acties die XR versterken. Dit omvat ook het voeren van rechtszaken, inclusief het voeren van collectieve procedures. Een afschrift van de inschrijving van eiseres in het Handelsregister van de KvK, alsmede de statuten worden in het geding gebracht als productie 1.
- 2.2 In deze procedure treedt eiseres op als belangenbehartiger op grond van artikel 3:305a BW. Met deze procedure komt eiseres op voor het demonstratierecht en voor de privacy van XR-demonstranten.
- 2.3 Eiseres komt op voor het klimaat en het leven op aarde. Aangezien eiseres een algemeen belang behartigt, is het niet vereist dat zij haar achterban met naam- en toenaam kan omschrijven. Eiseres heeft de achterban van XR achter zich. De nauwe samenwerking tussen eiseres en XR zorgt ervoor dat eiseres als voldoende representatief kan worden aangemerkt. De vorderingen in deze procedure behelzen een verbod op de inzet van huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten. De vorderingen van eiseres zijn gericht op het behartigen van de belangen van XR-demonstranten. Deze belangen zijn gelijksoortig. De groep personen waarvoor eiseres opkomt is nauwkeurig omschreven. De behartiging van de belangen namens wie eiseres opkomt in deze procedure valt binnen de doelstellingen zoals omschreven in haar statuten.
- 2.4 Eiseres heeft geen winstoogmerk. Haar bestuurders krijgen geen vergoeding voor hun werkzaamheden. Aangezien de huisvisitaties in Nederland plaatsvinden en zowel de eiser als gedaagden zich in Nederland bevinden, is er sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer. Eiseres heeft gedaagden verzocht om aan het in deze procedure gevorderde te voldoen en daarover in overleg te treden, en heeft daartoe een voldoende ruime termijn gesteld. Dit heeft niet tot overeenstemming geleid.
- 2.5 Eiseres voldoet aldus aan de processuele vereisten van artikel 1018c lid 1 Rv en aan de vereisten als vermeld in artikel 3:305a lid 1, aanhef van lid 2 en lid 3 BW. Omdat deze procedure in het maatschappelijke belang wordt gevoerd, geldt op grond van artikel 3:305a lid 6 BW een specifiek regime ten aanzien van de ontvankelijkheidseisen.
- 2.6 Op grond van artikel 1018b lid 1 Rv is titel 14A Rv (over collectieve acties en collectieve schadevergoeding) niet van toepassing in kort geding, met uitzondering van artikel 1018c lid 1 Rv. Eiseres zal binnen twee dagen na dagvaarding aantekening daarvan laten maken in het centraal register voor collectieve vorderingen als bedoeld in artikel 1018c lid 2 Rv. Eiseres zendt deze dagvaarding aan het daartoe bestemde e-mailadres van de Raad voor de rechtspraak met het verzoek deze in dat register aan te tekenen.

2.7 De Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft in een eerder geschil tussen eiseres en de Staat (over de inzet van waterkanonnen/waterwerpers tegen XR-demonstranten) al eens geoordeeld dat eiseres ontvankelijk is.¹

2.8 Eiseres voldoet aan alle voorwaarden en is ontvankelijk in dit kort geding.

Gedaagden: de politie en de Staat

2.9 Het is volstrekt onduidelijk op welke juridische grondslag de politie huisvisitaties uitvoert bij XR-demonstranten. Daarom is het voor XR ook onduidelijk welk onderdeel van de Staat daarvoor formeel verantwoordelijk is. In de correspondentie voorafgaand aan dit kort geding heeft zij daar naar gevraagd. Een antwoord heeft zij niet gekregen.

2.10 Het is wel duidelijk dat de huisvisitaties *feitelijk* door de politie worden uitgevoerd. Daarom heeft XR de politie als gedaagde aangemerkt. De politie kan – na toewijzing van de vorderingen – eenvoudig stoppen met de huisvisitaties. Een uittreksel van de publiekrechtelijke rechtspersoon politie in het Handelsregister van de KvK wordt in het geding gebracht als productie 2.

2.11 Eiseres heeft hierover gecorrespondeerd met de politie, en de politie heeft erkend dat er huisvisitaties plaatsvinden, en ook dat dit *'impact kan hebben op de direct betrokkenen, en ook op eventuele huisgenoten en mensen in de omgeving'*. Deze correspondentie wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze dagvaarding.

2.12 De politie verwijst in de correspondentie naar de minister van J&V. Die is verantwoordelijk voor de Politiewet en voor de Wet Politiegegevens (hierna: 'de Wpg'). Eiseres heeft daarom ook de Staat als gedaagde in deze procedure betrokken, in het bijzonder het ministerie van J&V. Het doel daarvan is dat in deze procedure de inhoudelijke discussie over het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de huisvisitaties met de verantwoordelijke minister gevoerd kan worden.

2.13 Nu de politie bij de verwerking van persoonsgegevens van de XR-demonstranten die zij onaangekondigd thuis opzoekt de toepasselijke wettelijke waarborgen van de Wpg niet in acht neemt, is het niet uitgesloten dat de politie deze persoonsgegevens met andere onderdelen van de Staat deelt, en dat de Staat deze persoonsgegevens zelf ook verwerkt. Ook daarop ontbreekt ieder zicht. Het gevorderde verbod om buiten de reikwijdte van de Wpg persoonsgegevens te verwerken richt zich daarom niet alleen tot de politie, maar ook tot de Staat.

¹ Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag, 13 oktober 2023 (*Stichting Vrienden van XR v De Staat en Gemeente Den Haag*) ECLI:NL:RBDHA:2023:15385: '4.5. De voorzieningenrechter heeft ambtshalve beoordeeld of de Stichting ontvankelijk is in haar vorderingen, gelet op de eisen die daaraan worden gesteld. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de Stichting genoegzaam aangetoond dat zij heeft voldaan aan zowel de processuele vereisten van artikel 1018c lid 1 Rv en de vereisten als vermeld in artikel 3:305a lid 1, aanhef van lid 2 en lid 3 BW, alsmede dat aan haar een beroep toekomt op de uitzondering als genoemd in artikel 3:305a lid 6 BW. De Stichting is dus ontvankelijk in haar vorderingen.'

3. FEITEN

Huisvisitaties bij XR-demonstranten

- 3.1 De afgelopen jaren zijn tientallen individuele vreedzame demonstranten van XR geconfronteerd met huisvisitaties door de politie. Dit blijkt overigens niet uniek te zijn voor XR. Ook demonstranten van andere organisaties, niet alleen binnen de klimaatbeweging maar bijvoorbeeld ook binnen de woon- en antiracismebeweging, worden onaangekondigd thuis opgezocht door de politie naar aanleiding van (voorgenomen) deelname aan een demonstratie.
- 3.2 Een overzicht van recente huisvisitaties bij XR-demonstranten wordt in het geding gebracht als productie 3. Dit is geen compleet overzicht van *alle* huisvisitaties. Er zijn vele duizenden XR-demonstranten die deelnemen aan vreedzame demonstraties, en met lang niet alle demonstranten heeft XR in de praktijk regelmatig of direct contact. De verwachting is dat er nog veel meer huisvisitaties door de politie zijn afgelegd bij XR-demonstranten.
- 3.3 Het gaat hier expliciet *niet* om huisvisitaties in het kader van enige verdenking van een strafbaar feit. De huisvisitaties hebben géén strafvorderlijke basis. Deze XR-demonstranten worden niet thuis bezocht als verdachte. Het betreft vreedzame demonstranten. Zij maken gebruik van hun demonstratierecht. Een recht dat de Staat moet faciliteren en niet op voorhand moet beperken.
- 3.4 De *modus operandi* van de politie is als volgt. De politie komt met twee personen sterk zonder voorafgaande aankondiging aan de deur. Vaak in uniform, soms in burger. De politieauto wordt voor de deur geparkeerd, goed zichtbaar voor alle burens. De politie belt aan en als er niemand thuis is komt de politie een aantal keren terug. Als er wordt opgedaan stelt de politie na binnenkomst allerlei vragen over eerdere en/of toekomstige demonstraties en over de rol en beweegredenen van de XR-demonstrant die thuis wordt bezocht. Het doel van het bezoek wordt niet uitgelegd. Wel wordt duidelijk gemaakt dat de politie over allerlei persoonlijke informatie over de XR-demonstrant beschikt. Demonstranten die vervolgens hun dossier opvragen bij de politie vinden daarin niets terug over de huisvisitatie.
- 3.5 Het feit dat dit gebeurt in de thuisomgeving van een XR-demonstrant heeft een intimiderend/afschrikwekkend (*'chilling'*) effect op de bereidheid om deel te nemen aan demonstraties. Dit effect wordt versterkt omdat de politie ook niet duidelijk maakt wat exact de aanleiding voor de huisvisitatie is. Er wordt geen enkel inzicht gegeven in de redenen achter het handelen, in de juridische of feitelijke grondslagen waarop dit is gebaseerd, in de waarborgen die voor de demonstrant gelden, in de gegevens de politie al heeft, in wat er met de verzamelde gegevens gebeurt en in hoe er toezicht op dit optreden wordt gehouden. Deze volledige afwezigheid van transparantie maakt controle van dit overheidshandelen onmogelijk.
- 3.6 Het lijkt er daarom op dat dit afschrikwekkend effect juist het doel is van zo'n huisvisitatie. De boodschap die impliciet aan de XR-demonstrant wordt afgegeven is immers: *'We weten dat je een demonstrant bent, we zijn op de hoogte van je identiteit en ook van je thuisadres, we hebben een dossier over je aangelegd, er zijn zorgen over jouw activiteiten in het kader*

van de openbare orde, we houden je al een tijdje in de gaten en dat blijven we ook doen.'

- 3.7 Dat de politie bij de woning van een XR-demonstrant aan de deur staat heeft ook gevolgen voor de omgeving. Buren en huisgenoten vragen bezorgd wat er aan de hand is, kinderen schrikken er erg van. Ook wanneer de demonstrant niet thuis is heeft een bezoek van de politie (die soms wel drie keer vergeefs aan de deur komt) grote gevolgen. Het werkt stigmatiserend.
- 3.8 Als de XR-demonstrant zelf niet thuis is, maar een huisgenoot wel, komt de politie tóch binnen om met de huisgenoot te praten. Dit heeft vanzelfsprekend effect op de huisgenoot en vervolgens ook op de XR-demonstrant die op dat moment niet thuis was.
- 3.9 Een XR-demonstrant die na een huisvisitatie waarbij zij zelf niet thuis was, maar een huisgenoot wel, telefonisch aan de politie doorgaf dat men haar gewoon kan bellen als ze met haar willen praten, werd daarna tóch weer onaangekondigd thuis bezocht. Het onverwachte karakter van een huisvisitatie heeft als effect dat XR-demonstranten die thuis door de politie zijn bezocht bang worden voor een volgende huisvisitatie en zelfs angstig worden voor de politie in het algemeen.
- 3.10 Het gebrek aan transparantie versterkt het intimiderende karakter. De XR-demonstrant blijft achter met vele vragen, bijvoorbeeld hoe de politie aan de gegevens komt, met welk doel er onderzoek naar de demonstrant wordt gedaan, waarom de politie de leeftijd van de kinderen van een demonstrant wist, wie er toegang hebben tot het dossier over de demonstrant dat de politie blijkbaar bijhoudt, etcetera. Bovendien zal het voor een individuele demonstrant niet altijd duidelijk zijn dat de grondslag van de huisvisitatie niet een strafrechtelijke verdenking is. Bij XR-demonstranten blijft na een huisvisitatie de volgende boodschap van de politie hangen: *'Pas maar op met wat je doet, we houden je in de gaten, volgende keer staan we aan de deur om je op te pakken'*.
- 3.11 XR-demonstranten verklaarden na een huisvisitatie onder meer (productie 4):

S₁ : 'Ik ben boos over het feit dat de agenten het nodig vonden om mij thuis op te komen zoeken. Dat was onnodig intimiderend, de politie heeft mijn telefoonnummer, ze hadden mij eenvoudig kunnen bellen om een afspraak te maken. Als zij niet hebben nagedacht over het feit dat een huisbezoek intimiderend (en in mijn geval: trauma-oproepend) zou kunnen zijn, dan hebben ze niet goed nagedacht.'

Ik ben ook boos over het feit dat mijn terugbelverzoek niks heeft uitgehaald.

Ik ben ook boos over dat ik door dit bezoek wéér heb moeten werken aan hoe ik me veilig kan voelen in mijn eigen huis.

Ik ben ook boos over het feit dat ik tussen de twee bezoeken in sterk heb moeten twifelen aan mijn geplande aanwezigheid bij de demonstratie van 11 januari, omdat ik niet wist in wat voor legale ingewikkeldheid ik zou belanden door de bezoekende agenten.

Ik ben ook boos over het feit dat de agenten mijn privacy en huisvrede hebben gebroken door toestemming van mijn huisgenoot te krijgen om binnen te komen, terwijl ze puur voor mij kwamen.'

R.: *'Ik schrok toen ik de agent zag. Het geeft een naar gevoel om iemand aan je deur te hebben die beweert je in de gaten te houden. Als iemand heel vriendelijk overkomt in woorden en uitstraling, maar tegelijkertijd beweert me in de gaten te houden, dan creëert dat bij mij gevoelens van achterdocht en paranoia. Deze interactie bevestigt bij mij het idee dat de politie tactieken van misleiding en manipulatie gebruikt om mensen onder hun controle te krijgen.*

Naast het nare gevoel tijdens en vlak na de interactie, vind ik het gevolg ervan nog gevaarlijker: als er echt een keer iets aan de hand is waar politie bij zou kunnen helpen, zal mijn gebrek aan vertrouwen mij ervan weerhouden hulp bij hen te zoeken.'

J.: *'Ik heb het achteraf ervaren als een nare ervaring en het heeft mij ook beduusd achter gelaten. Ik ben er ook de hele dag mee bezig gebleven in mijn hoofd en heb er zelfs slecht van geslapen. Ik vond het ook een in negatief opzicht spannende ervaring. Het intimiderende eraan, zit hem vooral in de onverwachte overval tactiek. Ik voelde me voor het blok gezet, om hem binnen te laten, en het online overleg waar ik midden in zat, vervroegd te beëindigen.*

Ik hoop dat mijn klacht wordt opgepakt en dat hier iets mee gedaan wordt, om dergelijke acties door de politie te beëindigen, en het vertrouwen van de burgers in de politie te vergroten, of in sommige gevallen zelfs te herstellen.'

R.: *'Donderdag 28 februari 2024 werd ik thuis bezocht door de agenten. De politie stond in eens aan mijn deur en vroegen om een gesprek. Dit waren agenten in burger. Ze lieten hun pasje zien en zouden graag met mij in gesprek gaan. Ze stelde zich voor als agenten die niet meer actief waren op straat. Ze waren van team Bondgenoten. Ze wilde graag in gesprek. Niet specifiek over de aanstaande actie, maar over mijn activisme in het algemeen. (...) Aangegeven geen interesse te hebben. En na een aantal pogingen lieten ze weten dat ik altijd naar het bureau mag komen om te praten en zijn ze gegaan.*

Afgelopen week ben ik weer bezocht. Dit keer was ik niet thuis. Het ging om politieagenten in outfit. Ze maakte foto's van mijn huis en plantenbieb. De buurvrouw melde mij dit. Helaas wilden/konden ze niets in het dossier zien waarom ze aan mijn deur waren geweest.

Op dat moment zelf deed het mij niet zoveel. Gelukkig ben ik niet snel te intimideren. Maar ik werd bezorgd over mederebellen die hier wellicht wel van kunnen schrikken en gaan praten. Ik kan me goed voorstellen dat het intimiderend over komt. Maar dat ik in de gaten gehouden werd, gaf mij een onprettig gevoel. Ik ben nooit gewelddadig geweest en heb nooit iets crimineels gedaan. Het feit dat er op mij gelet wordt geeft wel een vervelend gevoel.'

L.: *'Het eerste bezoek was op vrijdag 1 april 2022. (...) Dit waren 2 agenten in uniform (één man en één vrouw) van de lokale politie in Drenthe, hun naam of dienstnummer heb ik helaas niet genoteerd. Ze hadden een wit A4 papier in de hand waarop kennelijk de opdracht stond om mij op te zoeken inzake een actie die op 6 april zou*

gaan plaatsvinden. Of ik daar van plan was om aan mee te doen (ja) en of ik wel wist dat daar mogelijk consequenties aan zouden zitten (ja). Ik had (en heb) de sterke indruk dat het doel van dit bezoek intimidatie was. Het was al met al een vrij kort bezoek.

Nog weken na dit bezoek voelde ik spanning in mijn lichaam, en als er werd aangebeld flitste iedereen keer door mijn hoofd: 'zou het de politie weer zijn'? Ook vroeg ik me af hoeveel burens de politiewagen hadden zien staan en die nu allerlei dingen zouden denken over mij.

Het tweede bezoek was op 7 maart 2023, toen wijkagent [Y] aan de deur stond. (...) Ze vroeg wat dingen over mijn betrokkenheid bij XR en waarschuwde mij opnieuw dat ik beter geen dingen kon doen die buiten de wet stonden.'

E. : 'Tot mijn grote verbazing stonden er vrijdag opeens 2 politieagenten bij mij op de stoep. Ze wilden graag even met mij praten. Ik was boven toen ze aanbelden, mijn partner heeft ze binnen gelaten. Zonder te vertellen wat ze kwamen doen of door wie ze gestuurd waren begonnen ze mij meteen vragen te stellen. Ze wilden van mij weten of ik van plan was de Rabobank te gaan bekladden. En of ik daar voor mensen aan het werven was. Ze hadden informatie dat ik dat aan het doen was. Ze zeiden dat ze gestuurd waren om mij hierover te bevragen. Ze zeiden ook dat het bekladden van een bankgebouw niet mag en dat 'het' moet stoppen. Vervolgens zeiden ze dat ze ook informatie hadden dat ik vaker aanwezig ben geweest bij klimaatacties.

Daarna begonnen ze ook mijn partner vragen te stellen. Of zij hier iets van wist of iets mee te maken had. Ook vroegen ze of onze kinderen hier iets mee te maken hadden. Ze konden precies vertellen hoe oud mijn kinderen waren. Nadat ze me nog een keer te verstaan hadden gegeven dat het moet stoppen zijn ze weer vertrokken.

Wij bleven verbijsterd en geschrokken achter.'

Inzageverzoeken bij de politie leveren niets op

- 3.12 Veel XR-demonstranten die het lijdend voorwerp waren van een huisvisitatie hebben een inzageverzoek gedaan bij de politie. Telkens bleek er geen informatie over het de huisvisitatie in het dossier te zitten.
- 3.13 XR heeft ten behoeve van de demonstranten die een inzageverzoek willen doen een standaardtekst opgesteld (productie 5). De inzageverzoeken zijn daarom goeddeels gelijklopend. Bij een inzageverzoek stellen de XR-demonstranten steeds de volgende vragen:
- 1) *Om welke gegevens gaat het?*
 - 2) *Wat is het doel van het gebruik?*
 - 3) *Aan wie heeft u de gegevens eventueel verstrekt?*
 - 4) *Hoe lang zullen de gegevens naar verwachting worden opgeslagen?*
 - 5) *Wat is de herkomst van de gegevens?*
 - 6) *Is er sprake van geautomatiseerde besluitvorming?*
 - 7) *Welke waarborgen zijn genomen voor doorgifte aan een ander land of een*

internationale organisatie?

8) *Hoe kunnen de gegevens worden ingezien?*

3.14 De antwoorden van de politie op deze vragen zijn steeds zeer algemeen. Een aantal voorbeelden wordt in het geding gebracht als productie 6. Het standaardantwoord van de politie luidt:

- 1) *Het betreft persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak, bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de Politiewet 2012.*
- 2) *De gegevens zijn verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak, artikel 3 van de Politiewet 2012 (verwerkingsregime art 8, 9, 13 en 14 Wet politiegegevens).*
- 3) *Indien verstrekt, dan is dat in de korte toelichting vermeld in bovenstaand overzicht.*
- 4) *De bewaartermijnen vanuit de Wet politiegegevens zijn leidend.*
- 5) *De gegevens zijn afkomstig uit de Basis Voorziening Handhaving (registratiesysteem t.b.v. de dagelijkse politietaak)*
- 6) *Nee*
- 7) *N.v.t.*
- 8) *Mocht u van deze geanonimiseerde registraties inhoudelijk kennis willen nemen, kunt u daarvoor – binnen vier weken na dagtekening van dit besluit – telefonisch een afspraak plannen met de behandelaar. De inzage vindt plaats op het politiebureau in [plaats].*

3.15 In de schriftelijke antwoorden van de politie werd niet één keer een huisvisitatie genoemd. De gegevens daarover zijn blijkbaar in een zwart gat verdwenen.

3.16 De politie wil geen documenten verstrekken. Wie kennis wil nemen van de persoonsgegevens die de politie verwerkt, moet persoonlijk naar het politiebureau komen. Daar mogen geen foto's van de documenten worden gemaakt. Bij inzage op het politiebureau vond geen van de XR-demonstranten ook maar één verwijzing naar de huisvisitatie, met uitzondering van L. (productie 6b), die het volgende verslag deed van de gegevens die hij op 25 februari 2025 op het politiebureau te zien kreeg:

'Ik heb vanmorgen mijn dossier ingezien.

Helaas weinig handvaten over mijn huisbezoeken. Het eerste bezoek van 1 april 2022 kwam überhaupt niet voor, ook geen verwijzing er naar. Dat verbaasde me, want er werd tegelijk gezegd dat "alles er zou moeten zijn. Er waren geen weigeringen". Dit huisbezoek was door 2 geüniformeerde agenten van politie Drenthe, dus zou moeten verschijnen in de BVH. De 2 medewerkers van de privacydesk gingen hier nog even naar kijken, maar dachten dat dat niets zou opleveren omdat het dossier "compleet" zou moeten zijn.

Het tweede huisbezoek op 7 maart 2023 was er wel, maar alleen de verslaglegging en niet de aanleiding of opdracht. Het wordt beschreven als een "zelfstandige actie" in de categorie "contactmoment wijkagent". Lekker algemeen. Volgens de medewerkers kan het zijn dat deze informatie (de opdracht) gefilterd is. Want een inzage geldt alleen voor de eigen gegevens, niet voor interne communicatie, aangiftes, meldingen. Hier zijn richtlijnen voor zeiden ze.

Al met al dus geen enkel aanknopingspunt over het WAAROM en OPDRACHTGEVING van de huisbezoeken, dat was jammer.'

- 3.17 De verwerking van persoonsgegevens over de huisvisitaties vindt blijkbaar voor het allergrootste deel plaats *buiten* het systeem van verwerking van persoonsgegevens waarbij burgers hun rechten op basis van de Wpg kunnen uitoefenen. Dat is onacceptabel.
- 3.18 Er is hierbij sprake van verschillende verwerkingen van persoonsgegevens. Onder het privacy- en gegevensbeschermingsrecht vormt iedere verwerking een inmenging die gerechtvaardigd moet kunnen worden. De persoonsgegevens die leiden tot de beslissing voor een huisvisitatie, zoals gegevens over deelname aan een demonstratie, kwalificeren op grond van artikel 5 Wpg als ‘bijzondere categorie van politiegegevens’. Gegevens waaruit politieke opvattingen blijken zijn gevoelige gegevens, waarvoor een strenger regime geldt.² De politie mag niet zomaar persoonsgegevens verwerken waaruit blijkt dat iemand betrokken is bij XR-demonstraties. Dit mag op grond van artikel 5 Wpg alleen als dit ‘onvermijdelijk’ is. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.
- 3.19 Bij de huisvisitaties is er zonder enige twijfel sprake van verwerking van persoonsgegevens van de XR-demonstranten die thuis worden opgezocht. Hierbij zijn in ieder geval de volgende verwerkingen te onderscheiden.
- 3.20 Bij het verzamelen van persoonsgegevens van XR-demonstranten dient de politie zich hieraan te houden. Hoe de politie precies aan de persoonsgegevens komt van de XR-demonstranten die thuis worden opgezocht is onduidelijk. De politie geeft hier geen inzicht in.
- 3.21 Ook bij het besluit om een huisvisitatie te doen bij een XR-demonstrant worden persoonsgegevens verwerkt. Ergens in het politiesysteem wordt besloten dat de politie thuis langsgaat bij een XR-demonstrant. Wellicht vindt er vooraf op het politiebureau overleg plaats, en wordt daar besloten op welke XR-demonstrant de politie zich gaat richten. Mogelijk wordt hierbij gebruik gemaakt van geautomatiseerde besluitvorming. Over deze besluitvorming geeft de politie geen enkele informatie.
- 3.22 Ook van de huisvisitatie zelf móet ergens ‘in het systeem’ een vastlegging zijn. Als de XR-demonstrant niet thuis is komt politie net zo lang terug tot er wel een fysiek gesprek plaatsvindt. Dat kan alleen als in het systeem van de politie wordt geregistreerd wat een huisvisitatie heeft ‘opgeleverd’. De politie zal ergens in het systeem verslag doen van het huisbezoek. Al die gegevens móeten ergens in de politiesystemen zijn vastgelegd. Ook hierover geeft de politie geen openheid van zaken.
- 3.23 Dat de politie niet bereid is die vastleggingen inzichtelijk te maken voor de XR-demonstrant die daarom vraagt is – bovenop het intimiderende effect van de huisvisitatie zelf – *extra* bedreigend. Ook dat lijkt onderdeel van het beleid om buiten alle wettelijke kaders huisvisitaties aan vreedzame XR-demonstranten te brengen.

4. CORRESPONDENTIE MET DE POLITIE EN DE STAAT OVER DE HUISVISITATIES

- 4.1 Namens XR is op 4 september 2024 een eerste brief aan de minister van J&V gestuurd (productie 7). In deze brief is de gang van zaken omtrent de huisvisitaties omschreven en

² EHRM 4 oktober 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin v. Russia*), par. 76.

is de minister gesommeerd te bevestigen dat de politie geen huisvisitaties meer bij demonstranten van XR zal verrichten in het kader van de handhaving van de openbare orde.

4.2 Deze brief is ook doorgestuurd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (productie 8), die bevestigde de huisvisitaties mee te nemen in het onderzoek dat de AP momenteel doet naar gegevensverwerking door de politie (productie 9).

4.3 Op 9 oktober 2024 antwoordde de minister van J&V dat het niet tot zijn taak behoort om te bepalen op welke wijze de politie invulling geeft aan de feitelijke handhaving van de rechtsorde (productie 10). De minister stelt zich op het standpunt dat hij geen gevolg kan geven aan het verzoek om huisvisitaties door politie aan demonstranten te beëindigen. De minister van J&V schreef:

‘Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd 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. Het is niet aan mij als Minister van Justitie en Veiligheid om te bepalen op welke wijze door de politie daar invulling aan moet worden gegeven. (...) In het licht van het voorgaande kan ik geen gevolg geven aan uw verzoek om huisvisitaties door politie aan demonstranten te beëindigen.’

4.4 Aangezien hij verwees naar afstemming met het lokaal gezag, heeft XR op 25 oktober 2024 een brief naar de minister van Binnenlandse Zaken en de politie gestuurd (productie 11). Ook in deze brief verzocht XR, met kracht van sommatie, te bevestigen dat de politie (TOOI of enige andere afdeling) geen huisvisitaties meer zal verrichten bij demonstranten van XR in het kader van de handhaving van de openbare orde. Deze brief is doorgestuurd aan alle andere organisaties die enige inhoudelijke betrokkenheid bij dit onderwerp hebben, te weten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Bureau Regioburgemeesters, het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters en wederom de AP.

4.5 Op 29 oktober 2024 ontving XR een antwoord van het ministerie van Binnenlandse Zaken (productie 12). Het ministerie gaf aan dat niet het ministerie van Binnenlandse Zaken zich met dit onderwerp bezighoudt, maar het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze reactie was teleurstellend maar niet onverwacht. XR had in haar brief van 25 oktober 2024 al aangegeven te willen voorkomen ‘van het kastje naar de muur’ te worden gestuurd, maar dat bleek nu toch te gebeuren.

4.6 Bij brief van 31 oktober 2024 verzocht XR de minister van Binnenlandse Zaken nogmaals om inhoudelijk naar de zaak te kijken en ervoor te zorgen dat er vanuit de Staat wordt toegezegd dat er vanaf dat moment geen huisvisitaties meer plaatsvinden in het kader van de handhaving van de openbare orde (productie 13). Deze brief stuurde XR ook weer aan de overige betrokken organisaties, waaronder de politie.

4.7 Op 18 november 2024 ontving XR een brief van de korpschef van de politie, mevrouw J. Knol (productie 14). Zij verwees hierin terug naar de reactie van de minister van J&V van 9 oktober 2024 (productie 10). Volgens de korpschef van de politie staat in deze brief onder andere nader toegelicht wat de aanleiding kan zijn voor de politie om contact te zoeken met

demonstranten en dat, in ondergeschiktheid aan en in afstemming met het bevoegd lokaal gezag, steeds de afweging wordt gemaakt of minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn om het beoogde doel te bereiken.

4.8 De brief van de korpschef gaat voorbij aan de kern van het bezwaar, namelijk dat er geen wettelijke basis is om individuele vreedzame demonstranten van XR te confronteren met een visitatie door de politie in hun woning en dat deze visitaties een inmenging zijn op hun grondrecht op demonstratie en een ontoelaatbare inbreuk vormen op hun persoonlijke levenssfeer. Ook geeft de brief geen inhoudelijke reactie op het feit dat demonstranten die hun dossier opvroegen bij de politie daarin niets terugvonden over de huisvisitatie. Dat de afweging om een huisvisitatie bij een XR-demonstrant uit te voeren ‘in ondergeschiktheid aan en in afstemming met het bevoegd lokaal gezag’ wordt gemaakt – zoals de korpschef schreef – lijkt weinig geloofwaardig en is voor burgers een loze kreet als daar geen enkele vastlegging van blijkt te zijn.

4.9 De korpschef van de politie gaf in deze brief aan bereid te zijn om een bijeenkomst te organiseren voor de uitwisseling van ervaringen over de contacten met de politie zoals deze door XR zijn aangevoerd.

4.10 Hierop antwoordde XR bij brief van 2 december 2024, waarin zij aangaf graag gebruik te willen maken van het aanbod om een bijeenkomst te organiseren om nader van gedachten te wisselen over de huisvisitaties (productie 15). Een kopie van deze brief zond XR weer door aan de AP en de overige bij dit onderwerp betrokken partijen. In deze brief verzocht XR de politie om voorafgaand aan deze bijeenkomst de volgende 35 vragen te beantwoorden:

1. *Wat is – gegeven het grondwettelijk gewaarborgde recht tot betoging – de reden een vreedzame demonstrant te bezoeken?*
2. *Vinden huisvisitaties plaats op grond van schriftelijk beleid? Kunt u ons een afschrift verstrekken van dit beleid?*
3. *Onder wiens verantwoordelijkheid c.q. gezag vinden huisvisitaties plaats? U verwijst naar ‘afstemming met lokaal bevoegd gezag’. Wordt de burgemeester voorafgaand geïnformeerd over elke huisvisitatie? Wordt per geval toestemming gevraagd aan de burgemeester? Wordt de burgemeester achteraf geïnformeerd over de verrichte huisvisitaties?*
4. *Wordt er toezicht gehouden op huisvisitaties? Zo ja, hoe en door welk orgaan?*
5. *Sinds wanneer vinden huisvisitaties plaats?*
6. *Hoeveel huisvisitaties vonden er per jaar plaats, in de afgelopen vijf jaar?*
7. *Kunt u een inschatting geven van inzet van de politie en de kosten die hiermee gemoeid zijn?*
8. *Om welke redenen vinden huisvisitaties plaats? Wat is het beoogde doel van huisvisitaties?*
9. *Is deze werkwijze ooit geëvalueerd? Zo ja, wat was daarvan de uitkomst?*
10. *Op grond van welke criteria wordt bepaald wie in aanmerking komt voor een huisvisitatie? Op grond van welke informatie wordt degene aan wie een bezoek wordt afgelegd geselecteerd? Is er sprake van geautomatiseerde besluitvorming? Zo ja, welk type algoritme of welke types algoritmen worden hierbij ingezet? Wordt hierbij machine learning ingezet?*
11. *Wordt een ieder die aan vorenbedoelde criteria voldoet ook daadwerkelijk bezocht?*
12. *Wat zijn de criteria voor het al dan niet uitvoeren van een huisvisitatie?*

13. Door wie c.q. welk onderdeel van de politie worden huisvisitaties uitgevoerd?
14. Welke instructies krijgen de uitvoerders mee?
15. Op grond van welke regels verkrijgen de uitvoerders gegevens van te bezoeken personen?
16. Welke overige gegevens ontvangen zij? Op grond van welke regels?
17. Voldoet de gegevensverwerking door de politie van de persoonsgegevens van demonstranten die worden onderworpen aan een huisvisitatie aan alle wettelijke eisen die de AVG, de Wpg en de Wjsg daaraan stellen?
18. Hoe is bij de verwerking van gegevens over huisvisitaties invulling gegeven aan de verplichting om die gegevens te beschermen door beveiliging en ontwerp?
19. Heeft de politie een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment) gedaan met betrekking tot de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van huisvisitaties? Zo ja, kunt u die aan ons sturen?
20. Heeft de politie een functionaris voor gegevensbescherming aangewezen om hierop toe te zien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u ons voorzien van de gegevens van deze functionaris?
21. Is de verwerking van persoonsgegevens in het kader van huisvisitaties opgenomen in een register van verwerkingsactiviteiten? Zo ja, kunt u ons dat register sturen?
22. Kwalificeren de gegevens over huisvisitaties aan vreedzame Extinction Rebellion demonstranten volgens u als politiegegevens, als bijzondere categorieën van persoonsgegevens, als strafrechtelijke gegevens, of nog anders?
23. Heeft de politie de verwerking van persoonsgegevens in het kader van huisvisitaties afgestemd met de Autoriteit Persoonsgegevens? Zo ja, wat was het advies van de AP hierover?
24. Waar worden gegevens over huisvisitaties opgeslagen?
25. Op grond van welke regels worden die gegevens geraadpleegd en/of anderszins verwerkt?
26. Door wie worden deze gegevens geraadpleegd? Wordt gelogd wie gegevens over huisvisitaties inziet? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke informatie wordt er gelogd? Kunt u toelichten welk systeem van autorisaties er is voor deze gegevens?
27. Hoe lang worden gegevens over huisvisitaties bewaard? Wat is het beleid met betrekking tot de vernietiging van deze gegevens?
28. Kan een bezochte persoon de over hem/haar in verband met een huisvisitatie verwerkte gegevens inzien en corrigeren? Zo ja, op welke wijze?
29. Worden onder bepaalde omstandigheden andere overheidsdiensten (bijv. OM, AIVD, NCTV) betrokken bij de beslissing tot het uitvoeren van een huisvisitatie en/of het uitvoeren van een huisvisitatie? Zo ja, welke en waarom?
30. Welke informatie wordt gezocht tijdens een huisvisitatie? Welke gegevens worden vastgelegd?
31. Kunt u verklaren waarom individuele demonstranten die een huisvisitatie kregen bij opvraging van hun politiedossier daar geen informatie over terugvonden?
32. Hoe kan achteraf worden gecontroleerd of de inzet van een huisvisitatie rechtmatig was, als daar geen verslaglegging van is?
33. Worden gegevens van bezochte demonstranten onder een bepaalde codering opgeslagen? Zo ja, waarom en hoe luidt die codering?
34. Worden bezochte demonstranten als CTER (Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering) gecodeerd in het politieregister? Zo ja, wat is daarvan de reden?
35. Worden deze gegevens gedeeld met instanties buiten de politie? Zo ja, welke, op grond van welke criteria en met welk doel? Worden deze gegevens gedeeld met buitenlandse instanties? Zo ja, welke, op grond van welke criteria en met welk doel? Betreft dit ook buitenlandse instanties buiten de EU?

- 4.11 Bij brief van 17 december 2024 liet de politie weten belang te hechten aan ‘*signalen over haar eigen functioneren bij contacten tussen de politie en burgers*’ en herhaalde zij haar uitnodiging aan XR om in gesprek te gaan (productie 16). In deze brief ging de politie echter *niet* in op de door XR gestelde vragen.
- 4.12 Ondertussen had de minister van Binnenlandse Zaken op 12 december 2024 in een standaardbericht geantwoord dat het ministerie van J&V zich hiermee bezighoudt, en dat de brief van XR naar dat ministerie was doorgestuurd (productie 17).
- 4.13 Bij brief van 17 februari 2025 heeft XR een laatste verzoek tot overleg gezonden aan de politie en aan de minister van J&V (productie 18), met als bijlage een concept van deze dagvaarding. Ook deze laatste mogelijkheid om na overleg zélf de huisvisitaties te stoppen heeft de Staat in de wind geslagen.
- 4.14 Op 3 maart 2025 volgde een reactie van de politie, mede namens het ministerie van J&V, waarin wordt gesteld dat ‘*de ter beschikking gestelde informatie niet voldoende is om te kunnen bepalen welke concrete situaties het betreft*’, met de uitnodiging voor een bespreking (productie 18).
- 4.15 Die bespreking heeft plaatsgevonden op 24 maart 2025 ten kantore van de politie. De uitkomst van dat overleg was dat de politie geen bindende toezegging wilde doen dat de huisvisitaties per direct worden beëindigd. XR heeft dit kort bevestigd bij brief van 26 maart 2025 (productie 25).
- 4.16 Samenvattend: ondanks de herhaalde verzoeken van XR om de huisvisitaties te beëindigen in de periode vanaf begin september 2024, is zij steeds ‘van het kastje naar de muur’ gestuurd. De huisvisitaties roepen vele vragen op, die tot op heden onbeantwoord zijn gebleven. Vanuit de Staat wil niemand toezeggen dat de politie stopt met de huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten. En in de praktijk is het ook niet gestopt. Ook recent werd weer een XR-demonstrant thuis opgezocht.
- 4.17 Een rechtszaak hierover is een *ultimum remedium*, maar rechterlijk ingrijpen is de enige manier om deze intimiderende en onrechtmatige praktijk van huisvisitaties te doen stoppen.

5. JURIDISCH KADER

- 5.1 Hieronder wordt eerst uiteengezet welke wetgeving in Nederland relevant is bij de handhaving van de openbare orde en de informatievergaring door de politie daarbij. Daarna wordt besproken welke grondrechten in het geding zijn, en in welke gevallen de Staat die grondrechten mag inperken. Afgesloten wordt met de conclusie dat de huisvisitaties een onrechtmatige inperking zijn van de demonstratievrijheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

A. Het Nederlandse juridische kader: geen wettelijke basis voor huisvisitaties

- 5.2 De Gemeentewet beschrijft de wettelijke gemeentelijke handhavingstaak en bepaalt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde. Indien de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij

onder gezag van de burgemeester.³

5.3 Artikel 3 Politiewet beschrijft de wettelijke politietaak en luidt als volgt:

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd 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.

5.4 In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van huisvisitaties bij demonstranten voorafgaand aan hun deelname aan een protest tegen de gaswinning in Groningen, bevestigde de minister van J&V in 2018 dat de politie huisvisitaties uitvoert in het kader van de handhaving van de openbare orde:⁴

'In algemene zin geldt dat de politie tot taak heeft het handhaven van de openbare orde. Wanneer de politie signalen en/of informatie krijgt die kunnen duiden op mogelijke openbare orde verstoringen, heeft de politie de verantwoordelijkheid deze te verifiëren c.q. te duiden. Het actief contact opnemen door de politie met betrokkene(n) naar aanleiding van dergelijke signalen is daartoe een van de mogelijkheden en maakt deel uit van het normale politiewerk. Dergelijk contact kan onder meer plaatsvinden in de vorm van een huisbezoek en gebeurt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Daarnaast behoort het aangaan van het gesprek van een agent met burgers tot het normale politiewerk. De agent moet in zijn of haar capaciteit zelfstandig deze afweging kunnen maken, zij het dat dit altijd gebeurt onder verantwoordelijkheid van het lokaal gezag. Ik zie dan ook geen reden om de werkwijze van de politie op dit punt te veranderen.'

5.5 De minister van J&V erkende dat in plaats van deze huisvisitaties ook een minder ingrijpend middel, zoals telefonisch contact, had kunnen worden ingezet.⁵ Dat is een belangrijke notie.

5.6 De minister van J&V sloeg de plank mis in zijn antwoord aan de Kamer in 2018. Artikel 3 Politiewet vormt géén toereikende wettelijke grondslag voor huisvisitaties door de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde. Een huisvisitatie verschilt wezenlijk van de gebruikelijke manieren waarop de politie tijdens een demonstratie contact met demonstranten zoekt. Contact op straat tijdens een demonstratie is minder ingrijpend en ligt voor een demonstrant in de lijn der verwachting. Daar worden ook geen persoonsgegevens bij verwerkt. Een huisvisitatie is een directe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een individu, zowel door het intimiderende karakter van het huisbezoek als door de verwerkingen van persoonsgegevens die worden uitgevoerd zonder de waarborgen die de Wpg biedt. De inzet van huisvisitaties zou derhalve moeten voortvloeien uit een expliciete bevoegdheid, vastgelegd in een helder, specifiek wettelijk kader. Dat specifieke kader is er niet.

5.7 Naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Tweede Kamer van 10 april 2024 (productie 19) schreef de AP op 25 april 2024 in een brief naar de minister van J&V al dat artikel 3 Politiewet géén voldoende grondslag biedt voor ingrijpende inbreuken op de

³ Artikel 172 Gemeentewet.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1143.pdf> p.2

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1144.pdf> p. 2.

eerbieding van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (productie 20):

‘Een juiste balans tussen vrijheid en veiligheid houdt dus in dat verwerkingen door de politie en justitiële diensten altijd gebaseerd dienen te zijn op helder en concrete wetgeving. Zoals eerder opgemerkt zien we dat de politie zich beroept op artikel 3 van de Politiewet om de inzet van nieuwe technologieën snel mogelijk te maken. Echter, nu artikel 3 beoogt de gehele politietaak te omvatten en daardoor een ongewoon algemene en ruime reikwijdte heeft, is de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van deze bepaling als gevolg daarvan inherent beperkt. Dat stelt daarmee ook beperkingen aan de op grond daarvan toegestane inbreuken. Anders gezegd, inzet die is gebaseerd op artikel 3 Politiewet mag niet te ingrijpend zijn omdat dan inbreuk op artikel 7 en 8 van het Handvest dreigt.’

5.8 De algemeen geformuleerde taakstelling van de politie zoals vastgelegd in artikel 3 Politiewet biedt géén wettelijke basis in de zin van artikelen 8 lid 2, artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM voor een beperking van grondrechten door de Staat.

5.9 De minister van J&V was na 2018 ook al tot dit inzicht gekomen. Hij verwoordde zijn voortschrijdend inzicht in 2023 als volgt (productie 21):

‘De huidige wettelijke taakstelling van artikel 3 Politiewet 2012 biedt geen voldoende specifieke grondslag in de gevallen dat hiermee een meer dan geringe inbreuk op grondrechten wordt gemaakt.’

Voordat ik definitief besluit welke vervolgstappen, zoals wetgeving, geschikt zijn, wil ik de behoefte en noodzaak inventariseren bij burgemeesters. (...) Uiteraard zal ik daarbij ook de door de grondrechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting, gegeven grenzen in acht nemen. Daarbij zal ik ook bezien welke waarborgen zouden kunnen worden toegepast, waaronder in ieder geval ook criteria die bepalen onder welke omstandigheden er gebruik mag worden gemaakt van bevoegdheden.’

5.10 Politie en justitie moeten zich bij rechtshandhaving aan de Europese Richtlijn gegevensbescherming houden.⁶ Deze regelgeving geldt ook bij taken om de openbare veiligheid te bewaken en is in Nederland geïmplementeerd in de Wpg. Alle gegevensverwerkingen door de politie in het kader van openbare orde-taken vallen onder de Wpg. Artikel 10, lid 1 onder c Wpg verwoordt dit als volgt:

Politiegegevens kunnen gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij: (...) c. handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.

⁶ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

5.11 In de Memorie van Toelichting bij dit artikel is, in 2005, het volgende opgenomen:⁷

‘Met het criterium onder c wordt bedoeld op de huidige taak van de regionale inlichtingen dienst (hierna ook te noemen: RID). Het criterium is afgeleid van het modelreglement Openbare Orde Informatie (Stcrt. 2002, 238). De RID’en verwerken informatie in verband met het voorkomen van ernstige schendingen van de openbare orde.

Het doel van de werkzaamheden is het voorkomen van openbare ordeverstoringen door het verzamelen van inlichtingen teneinde het bevoegd gezag te kunnen adviseren inzake het verlenen van een vergunning [sic] voor bijvoorbeeld een demonstratie of inzake de inzet van de politie op een bepaalde tijd of plaats.

Hierbij kan worden gedacht aan risicovolle voetbalwedstrijden, demonstraties of bezettingen. Het inwinnen van informatie is gericht op leden van de groep en heeft betrekking op hun rol en activiteiten binnen de groep. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzet van gesprekscontacten, informanten en observaties. Voor de uitvoering van deze taak is het nodig permanent gegevens te kunnen verwerken van bijvoorbeeld personen die regelmatig betrokken zijn bij grote ordeverstoringen in verband met bijvoorbeeld risicovolle voetbalwedstrijden.

De registratie van gegevens richt zich in eerste instantie op de intentie van de betreffende groep van personen en in tweede instantie op de rol van personen en hun activiteiten binnen de groep. Ook de RID’en maken gebruik van informanten ten behoeve van het inwinnen van inlichtingen. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van een informantencoderingssysteem (ICS) van de landelijke criminele inlichtingeneenheid teneinde te voorkomen dat informanten bij meerdere politiekorpsen hun diensten aanbieden zonder dat dit bij die korpsen bekend is. De gegevensverwerking moet worden afgeschermd om te voorkomen dat gevoelige informatie binnen de politie te ruim bekend wordt.’

5.12 Aangezien binnen het kader van artikel 10 Wpg gerichte en omvangrijke gegevens worden verwerkt, is er doorgaans sprake van een ingrijpende inbreuk op de privacy van de burger tot wie deze gegevens herleidbaar zijn. Om deze reden gelden er strenge beperkingen en waarborgen. Zo moet het specifieke doel van de gegevensverwerking vooraf worden vastgesteld, mag de verwerking van deze gegevens uitsluitend plaatsvinden door een beperkte groep daartoe geautoriseerde politieambtenaren, en mogen de gegevens op grond van artikel 3, lid 1 Wpg slechts worden verwerkt zolang dit noodzakelijk is voor het vooraf bepaalde doel.⁸

5.13 Naast de specifieke vereisten die verbonden zijn aan artikel 10 van de Wpg, bevat de Wpg ook algemeen geldende rechten van betrokkenen.

⁷ Memorie van toelichting, 30 327, nr. 3, Regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens) <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-30327-3.html>

⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 30327, p. 11.

5.14 Iedere burger kan gebruik maken van het inzagerecht, zoals vastgelegd in artikel 25 Wpg. Dit artikel luidt:

1. De betrokkene heeft het recht om op diens schriftelijke verzoek van de verwerkingsverantwoordelijke binnen zes weken uitsluitend te verkrijgen over de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om die persoonsgegevens in te zien en om informatie te verkrijgen over:

a. de doelen en de rechtsgrond van de verwerking;

b. de betrokken categorieën van politiegegevens;

c. de vraag of de deze persoon betreffende politiegegevens gedurende een periode van vier jaar voorafgaande aan het verzoek zijn verstrekt en over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zijn verstrekt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties;

d. de voorziene periode van opslag of indien dat niet mogelijk is, de criteria om die termijn te bepalen;

e. het recht te verzoeken om rectificatie, vernietiging of afscherming van de verwerking van hem betreffende politiegegevens;

f. het recht een klacht in te dienen bij de Autoriteit persoonsgegevens, en de contactgegevens van die autoriteit;

g. de herkomst, voor zover beschikbaar, van de verwerking van hem betreffende politiegegevens.

2. De verwerkingsverantwoordelijke kan zijn beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen, dan wel voor ten hoogste zes weken indien blijkt dat bij verschillende regionale eenheden of bij de landelijke eenheid van de politie politiegegevens over de verzoeker worden verwerkt. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

5.15 De burger, in de terminologie van de Wpg aangeduid als ‘betrokkene’, heeft ook recht op rectificatie van onjuiste politiegegevens en op vernietiging van gegevens die in strijd met de wet zijn verwerkt op grond van artikel 28 Wpg.

5.16 De verwerking van persoonsgegevens in het kader van huisvisitaties bij XR-demonstranten speelt zich blijkbaar af buiten het kader van de Wpg. Demonstranten die inzage in hun dossier vroegen troffen daar niets over de huisvisitatie.

5.17 De politie heeft geen antwoord willen geven op de vragen van XR naar het doel van de verwerking van de gegevens die worden verwerkt in het kader van de huisvisitaties en de overige aspecten van de Wpg.

5.18 De praktijk van de huisvisitaties is ondoorzichtig. Mogelijk vinden de huisvisitaties plaats door (digitale) wijkagenten of door het Team Openbare Orde en Inlichtingen (hierna: ‘TOOI’). TOOI is een onderdeel van de politie en heeft als taak om ernstige verstoringen van de openbare orde, zoals rellen, te voorkomen. Informatieverzameling in het kader van TOOI is gebaseerd op taak van de politie om de openbare orde te handhaven, onder gezag van de burgemeester.

5.19 De minister van J&V heeft met zoveel woorden bevestigd dat het TOOI *niet* gericht informatie over een individu inwint (productie 24): ‘De vergaring van informatie door het

TOOI is gericht op een aankomende ernstige verstoring van de openbare orde. (...) Verstoringen van de openbare orde vinden in de regel plaats door groepen en groepen bestaan uiteindelijk uit individuen. Echter, omdat de focus van het TOOI is gericht op de verstoring van de openbare orde, wordt niet gericht ingewonnen op informatie van een individu.’ Dit woordenspel van de minister is niet steekhoudend. Feit is dat wanneer de politie een XR-demonstrant thuis bezoekt er op allerlei manieren persoonsgegevens zijn verwerkt, voorafgaand aan de huisvisitatie, tijdens het bezoek en daarna. Deze gegevens kwalificeren zonder twijfel als persoonsgegevens, waarop de Wpg van toepassing is.

5.20 De werkwijze van TOOI roept allerlei vragen op. De Tweede Kamer heeft daarom in april 2024 besloten om de AP te verzoeken onderzoek te doen naar TOOI ([productie 19](#)).

5.21 De AP is naar aanleiding van dit verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek gestart. In dit kader heeft de AP de minister van J&V bij brief van 25 april 2024 de volgende vraag gesteld ([productie 20](#)):

‘of, en zo ja hoe en op welke termijn een specifieke wettelijke grondslag wordt voorzien voor (...) de bevoegdheden van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) in het online domein zoals: a) het volgen van (twitter/X) profielen; b) het volgen van besloten onlinegroepen en c) het opvragen van gegevens bij providers om de identiteit van een pseudoniem online account te achterhalen’.

5.22 In het antwoord van de minister van J&V van 13 juni 2024 ([productie 22](#)) staat vervolgens te lezen dat men op dit moment nog bezig is met een wetsvoorstel dat de wettelijke grondslag voor de bevoegdheden van het TOOI in het online domein vast zal leggen. Die wettelijke grondslag is er op dit moment nog niet, aldus de minister van J&V:

‘Daarnaast moet worden uitgewerkt op welke manier deze gegevens (verder) mogen worden verwerkt en wanneer een dergelijke bevoegdheid mag worden ingezet. In tegenstelling tot bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering is er voor de openbare orde geen bestaand kader voorhanden waarbij aansluiting kan worden gezocht. Dit betekent dat het ontwikkelen van beleid en wetgeving op dit gebied meer tijd kost. De reden waarom u nog geen adviesaanvraag op nieuwe wetgeving van ons ontvangen heeft, is gelegen in het feit dat er nog geen voorstel ligt dat al voldoende rijp is om aan u voor te leggen voor advies.’

5.23 De minister van J&V is momenteel nog bezig met het ontwikkelen van beleid en wetgeving op dit gebied. Er ligt momenteel nog geen wetsvoorstel. Hieruit blijkt dat een wettelijke basis op dit moment ontbreekt.

5.24 De minister van J&V heeft in de Kamerbrief van 19 juni 2024 aangegeven dat het uitgangspunt is dat TOOI niet gericht informatie over het individu inwint ([productie 23](#)).

5.25 Een huisvisitatie door de politie bij een individuele XR-demonstrant is naar zijn aard echter juist wél gericht op een individu. Daarbij worden gegevens van personen verwerkt, in ieder geval naam, adres en individuele (voorgenomen) deelname aan een XR-demonstratie. In de door de minister van J&V gegeven omschrijving kan dit dus niet onder de vlag van TOOI vallen. En als het wel onder de noemer van TOOI zou vallen, dan is duidelijk dat daar een wettelijke basis voor ontbreekt. Dat heeft de minister van J&V in 2023 al met zoveel

woorden bevestigd (productie 21).

- 5.26 Hieronder wordt het juridisch kader nader toegelicht, maar nu vanuit het gezichtspunt van de XR-demonstrant. Het betreft hier met name het demonstratierecht en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Eiseres realiseert zich goed dat de bescherming die deze grondrechten biedt niet zwart-wit is. Er zijn gevallen denkbaar waarbij een inbreuk op deze grondrechten gerechtvaardigd is. In het algemeen geldt dat de Staat inbreuk mag maken op grondrechten van haar burgers, maar alleen als dat (a) bij wet is voorzien, (b) een legitiem doel dient en (c) noodzakelijk is. Daar is geen sprake van in het wanneer de politie een vreedzame XR-demonstrant onaangekondigd thuis opzoekt.
- 5.27 Het juridische toetsingskader bij de vraag in welke gevallen de Staat of haar organen de grondrechten van haar burgers mogen inperken is helder. Er is al vaak over deze rechtsvragen geprocedeerd. Hieronder wordt dat kader kort uiteengezet, eerst voor het demonstratierecht en dan voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

B. Het demonstratierecht

- 5.28 De vrijheid om te demonstreren wordt in onze grondwet beschermd door artikel 9 (het recht tot vergadering en betoging) en door de internationale mensenrechtenverdragen waaronder – telkens in samenhang – de artikelen 19 en 21 IVBPR en 10 en 11 EVRM.⁹ Dit is een van de fundamentele van een democratische samenleving en mag om deze reden niet restrictief worden geïnterpreteerd.¹⁰ In deze dagvaarding worden deze grondrechten samengenomen aangeduid als ‘het demonstratierecht’. Allerhande samenkomsten worden onder dit recht geschaard, zoals demonstraties, statische protesten, sit-ins, bezettingen, blokkadeacties,¹¹ ‘direct action campaigns’ en ‘collective civil disobedience’-acties.¹²

⁹ Zie bijv. EHRM [GC] 15 november 2018, 29580/12 e.a. (*Navalnyy/Rusland*): ‘According to its settled case-law, a complaint about one’s arrest in the context of a demonstration falls to be examined under Article 11 of the Convention on the basis that Article 10 is to be regarded as a *lex generalis* in relation to Article 11, which is a *lex specialis* (..)’ en EHRM 10 juli 2012, 34202/06 (*Berladir/Rusland*): ‘The Court considers that it is appropriate to examine this case under Article 11 of the Convention, in the light of Article 10’.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, *Joint report on proper management of peaceful assemblies*, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 10. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 44.

¹¹ EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*); EHRM 15 november 2007, 26986/03 (*Galstyan/Armenië*); ECRM 10 oktober 1979, 8191/78 (*Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne/Zwitserland*); EHRM 18 juni 2013, 8029/07 (*Gün and Others/Turkije*); EHRM 27 juni 2006, 75569/01 (*Cetinkaya/Turkije*); EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*); EHRM 21 oktober 2010, 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (*Alekseyev/Rusland*); ECRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); ECRM 6 maart 1989, 13079/87 (*G./Duitsland*); EHRM 29 november 2007, 0025/02 (*Balçık/Turkije*); EHRM 9 april 2002, 51346/99 (*Cissel/Frankrijk*).

¹² ‘(T)he fact that certain domestic legal requirements pertaining to an assembly have not been met by its organizers or participants does not, on its own, place the participants outside the scope of the protection of article 21. Collective civil disobedience or direct action campaigns can be covered by article 21, provided that they are non-violent.’ Vgl. *General Comment no. 37*, par. 16.

5.29 De reikwijdte van de vergadervrijheid strekt zich uit tot gedragingen die in enig verband daarmee staan. Het VN-Mensenrechtencomité oordeelt:¹³

'Article 21 and its related rights do not only protect participants while and where an assembly is ongoing. Associated activities conducted by an individual or by a group, outside the immediate context of the gathering but which are integral to making the exercise meaningful, are also covered. The obligations of States parties thus extend to actions such as participants' or organizers' mobilization of resources; planning; dissemination of information about an upcoming event; preparation for and travelling to the event; communication between participants leading up to and during the assembly; broadcasting of or from the assembly; and leaving the assembly afterwards.'

5.30 Het is volgens het EHRM het recht van de demonstrant om zelf de tijd, plaats en 'manner of conduct' te kiezen en aldus te bepalen waar en wanneer de demonstratie de grootste impact heeft.¹⁴ Daaraan doet niet af dat een demonstratie als een 'unlawful situation' kan worden getypeerd:

*'(A)n unlawful situation does not necessarily justify an infringement of freedom of assembly; regulations of this nature should not represent a hidden obstacle to freedom of peaceful assembly as protected by the Convention (...).'*¹⁵

5.31 Daarom vallen ook spontane, dat wil zeggen: niet-aangekondigde, demonstraties onder de bescherming van het EVRM.¹⁶ Jegens zogenaamde 'unlawful' demonstraties dienen de autoriteiten als positieve verplichting een zekere tolerantie aan de dag te leggen, 'so as the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance'.¹⁷ Een andere positieve verplichting van de autoriteiten ligt in het faciliteren van

¹³ VN-Mensenrechtencomité, general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), 17 september 2020, par. 33.

¹⁴ Zie EHRM 8 maart 2022, 10613/10 (*Ekrem Can and Others/Turkije*): 'the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly': 'The right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly in question, within the limits established in paragraph 2 of Article 11 (...)' en EHRM 7 februari 2017, 57818/09 e.a. (*Lashmankin and Others/Rusland*): '(T)he purpose of an assembly is often linked to a certain location and/or time, to allow it to take place within sight and sound of its target object and at a time when the message may have the strongest impact (...).'

¹⁵ EHRM 10 juli 2012, 34202/06 (*Berladir and Others/Rusland*). Zie bijv. ook EHRM 27 januari 2009, 16999/04 (*Samüt Karabulut/Turkije*). Het VN-Mensenrechtencomité huldigt ten aanzien van artikel 21 IVBPR eenzelfde zienswijze: '(T)he fact that certain domestic legal requirements pertaining to an assembly have not been met by its organizers or participants does not, on its own, place the participants outside the scope of the protection of article 21.' VN-Mensenrechtencomité, general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), 17 september 2020, par. 16.

¹⁶ 'In particular, 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 (...)' en: '(T)he staging of a demonstration without prior authorisation, does not necessarily justify an interference with a person's right to freedom of assembly (...)' Zie o.m. EHRM 15 november 2018, 29580/12, 36847/12, 11252/13 (*Navalnyy/Rusland*), EHRM 17 juli 2017, 25691/04 (*Bukta and Others/Hongarije*) en EHRM 24 juli 2012, 40721/08 (*Fáber/Hongarije*). Vgl. Ook: Nationale ombudsman 2018/015, Demonstreren, een schurend grondrecht?, p. 19.

¹⁷ Bijv. EHRM [GC] 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*).

vreedzame demonstraties.¹⁸

- 5.32 De toepasselijkheid van de vergadervrijheid als bedoeld in artikel 11 EVRM wordt bepaald door het vreedzaamheidsvereiste. De vraag, of sprake is van vreedzaam demonstreren, is afhankelijk van de intenties van de organisatoren van de demonstratie en de intentie van de demonstrant.¹⁹ Het enkele feit dat er een reëel risico bestaat dat een openbare demonstratie kan uitmonden in wanordelijkheden, ontnemt een demonstrant niet de bescherming van het demonstratierecht.²⁰ Het EHRM oordeelt als *'general principle'* dat iedere vorm van betoging onvermijdelijk ontwrichting van het dagelijkse leven veroorzaakt en dat ook in dat geval van de autoriteiten tolerantie wordt verlangd.²¹ 'Vreedzaam' in dit verband omvat daarom *'conduct that may annoy or give offence, and even conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties.'*²² Een ordeverstoring vult dientengevolge niet het criterium 'bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden' in artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM in.
- 5.33 De demonstratievrijheid is niet absoluut. De overheid mag deze beperken, maar uitsluitend als wordt voldaan aan de strikte eisen van de artikelen 10 lid 2 en 11 lid 2 EVRM.²³ Die

¹⁸ *'The basic approach of the authorities should be, where necessary, to seek to facilitate peaceful assemblies.'* Vgl. VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 september 2020, par. 74.

¹⁹ EHRM 21 november 2023, 56896/17 e.a. (*Laurijsen and Others/Nederland*), par. 48: *'Article 11 of the Convention only protects the right to "peaceful assembly", a notion which does not cover a demonstration where the organisers and participants have violent intentions. The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society.'* Het VN-Mensenrechtencomité bepaalt over het recht op vreedzame vergadering, neergelegd in artikel 21 IVBPR (voetnoten weggelaten): *"Violence" in the context of article 21 typically entails the use by participants of physical force against others that is likely to result in injury or death, or serious damage to property. Mere (...) disruption of (...) daily activities do not amount to "violence".* Zie VN-Mensenrechtencomité, *general comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 15.

²⁰ EHRM 25 juli 2017, 31475/10 (*Annenkov and Others/Rusland*): *'Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of Article 11 § 1, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision (...).'*

²¹ *'As a general principle, the Court nevertheless reiterates that any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic, and that 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.'* Bijv. EHRM [GC] 26 november 2013, 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*).

²² *Guidelines van de OSCE/Venetiëcommissie, OSCE/ODIHR & Venetiëcommissie 2010, p. 15, zie ook EHRM 21 juni 1988, 10126/82 (Plattform 'Ärtze für das Leben'/Oostenrijk).*

²³ De doelcriteria, neergelegd in artikel 10 lid 2 EVRM, luiden:

Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

luiden kort gezegd dat elke inperking ‘*prescribed by law*’ moet zijn, een ‘*legitimate aim*’ moet hebben en ‘*necessary in a democratic society*’ moet zijn.

5.34 Verscheidene keren heeft het EHRM geoordeeld dat uitzonderingen op de vrijheid van vergadering ‘*must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established*’.²⁴ Er is dus maar een beperkte ‘*margin of appreciation*’ voor de Staat in dit soort gevallen.

5.35 Wat betreft de eis ‘*prescribed by law*’ als bedoeld in artikel 11 EVRM stelt het EHRM eisen aan de kwaliteit van de ‘*law*’ in kwestie. De regelgeving moet toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies zijn. De burger moet op basis van voldoende precisie in staat zijn om redelijkerwijs te voorzien wat de gevolgen van bepaalde handelingen kunnen zijn:

*‘The expression “prescribed by law” not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (...). In particular, a norm cannot be regarded as a “law” unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (...).’*²⁵

5.36 Wat betreft het vereiste ‘*die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn*’ heeft de term ‘*noodzakelijk*’ een strikte betekenis. Deze mag niet worden ingevuld met ‘*nuttig*’, ‘*redelijk*’ of ‘*wenselijk*’.²⁶ Het EHRM beoordeelt in verband met het noodzakelijkheidsvereiste of de beperkende maatregel *geschikt* is om het gestelde doel te bereiken, of een *minder vergaande maatregel* voorhanden was die hetzelfde doel kon bereiken en of het door de maatregel gediende belang *opweegt* tegen de beperking: de beperking moet voorzien in een ‘*pressing social need*’, proportioneel zijn in relatie tot het nagestreefde doel en gebaseerd zijn op ‘*relevant and sufficient reasons*’.²⁷ De noodzaak van de beperking

De doelcriteria van artikel 11 lid 2 EVRM luiden:

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.

²⁴ Bijv. EHRM 18 juni 2019, 74768/10 (*Chernega and Others/Oekraïne*). Ook EHRM 21 november 2023, 56896/17 e.a. (*Laurijsen and Others/Nederland*).

²⁵ Zie *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, Freedom of assembly and association*, 31 december 2020, par. 54. Artikel 21 IVBPR stelt een soortgelijke eis. Het daarin neergelegde vereiste dat een overheidsmaatregel tegen vreedzame demonstranten ‘*in conformity with the law*’ dient te zijn, betekent volgens het VN-Mensenrechtencomité: ‘*The laws in question must be sufficiently precise to allow members of society to decide how to regulate their conduct and may not confer unfettered or sweeping discretion on those charged with their enforcement.*’ Vgl. *General Comment No. 37*, par. 39. Zie ook CCPR/C/123/D/2318/2013 (*Nepomnyashchiy/Russische Federatie*).

²⁶ ‘*Indeed, the adjective “necessary” in Article 10 (2) implies the existence of a pressing social need, and does not have the flexibility of such expressions as “useful”, “reasonable” or “desirable” (...).*’ Bijv. EHRM 6 april 2021, 10783/14 (*Handzhiyski/Bulgarije*).

²⁷ Bijv. EHRM 19 november 2019, 58954/09 (*Obote/Rusland*).

moet dus 'overtuigend worden vastgesteld'.²⁸

5.37 Voor het antwoord op de vraag of de beperking van het demonstratierecht noodzakelijk is, is onder andere van belang of de demonstratie een kwestie van maatschappelijk belang betreft.²⁹

5.38 Ook maatregelen die door de autoriteiten worden genomen voor of na een 'act of assembly' kunnen leiden tot de vaststelling dat het EVRM is geschonden:

*'The term "restrictions" in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during an act of assembly and those (..) taken afterwards (..).*³⁰

5.39 Het VN-Mensenrechtencomité heeft expliciet geoordeeld dat '*no one should be harassed or face other reprisals as a result of their presence at or affiliation with a peaceful assembly.*'³¹ Tevens oordeelt het VN-Mensenrechtencomité dat '*any information gathering over 'participants or would-be participants'* aan een vreedzame vergadering een beperking van het grondrecht op betoging kan opleveren. Voor een beslissing tot het verzamelen van gegevens van demonstranten geldt steeds de eis van '*independent and transparant scrutiny and oversight*'.³²

5.40 Het demonstratierecht geeft demonstranten het recht op een zekere mate van anonimiteit.³³ Demonstranten kunnen bijvoorbeeld gezichtsbedekking of maskers dragen om anoniem deel te nemen en op deze wijze hun privacy te beschermen. De anonimiteit van deelnemers moet worden toegestaan tenzij hun gedrag een redelijke grond voor arrestatie vormt.³⁴ Dat een demonstratie in de openbaarheid plaatsvindt, betekent niet dat de privacy van deelnemers zomaar kan worden geschonden. Er mag dus geen technologie of online monitoring worden ingezet om deelnemers te identificeren.³⁵ De overheid mag geen surveillance-instrumenten inzetten om demonstranten te volgen.³⁶ Zo zijn volgens het beleid van de politie identiteitscontroles bij een demonstratie slechts geoorloofd 'in geval

²⁸ EHRM 8 juni 2001, 24699/94 (*VGT Verein gegen Tierfabriken/Zwitserland*), par. 66.

²⁹ EHRM 22 april 2013, 48876/08 (*Animal Defenders International/Verenigd Koninkrijk*).

³⁰ Bijvoorbeeld EHRM 19 januari 2016, 17526/10 (*Gülcü/Turkije*).

³¹ VN-Mensenrechtencomité, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 33.

³² VN-Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 62: '*Independent and transparant scrutiny and oversight must be exercised over the decision to collect the personal information and data of those engaged in peaceful assemblies and over its sharing or retention, with a view to ensuring the compatibility of such actions with the Covenant.*'

³³ VN Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, nr. 60; *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, 14 april 2014, A/HRC/26/29, nr. 32.

³⁴ VN Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, par. 60.

³⁵ Amnesty International, Ongecontroleerde macht, ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, online beschikbaar op https://www.amnesty.nl/content/uploads/2023/05/2023_AINL-rapport-Ongecontroleerde-macht.pdf?x44177.

³⁶ Venice Commission Guidelines 2020, par. 71

van rellen of (dreigende) escalatie' of als 'gevaar van ordeverstoring aanwezig is'.³⁷

- 5.41 Het Verdrag van Aarhus³⁸ geeft specifieke bescherming aan demonstranten die zich inzetten voor milieuaangelegenheden.³⁹ Onder 'inspraak in de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden' zoals bedoeld in artikel 1 van dit Verdrag wordt onder meer vreedzaam klimaatprotest verstaan.
- 5.42 Op grond van het Verdrag van Aarhus dient de Staat te waarborgen dat '*personen die hun rechten uitoefenen (...) niet worden gestraft, vervolgd of op enige wijze gehinderd wegens hun betrokkenheid*'.⁴⁰
- 5.43 Dit wordt onderschreven door de *UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention*.⁴¹ De verdragspartijen (zoals de Staat) hebben '*a binding obligation under article 3(8) of the Convention to ensure that environmental defenders are not penalized, persecuted, or harassed for exercising their rights under the Convention.*' Hij wijst met zoveel woorden op de positieve verplichting van de overheid om geen maatregelen te nemen die een 'chilling effect' hebben op milieu-activisme en demonstraties.⁴²
- 5.44 De huisvisitaties door de politie bij vreedzame XR-demonstranten vormen een ontoelaatbare inbreuk op het recht tot 'inspraak in de besluitvorming' zoals bedoeld in artikel 1 van het Verdrag van Aarhus. Ook om deze reden dient de politie c.q. de Staat hier per direct mee op te houden.
- 5.45 XR-demonstranten maken gebruik van hun demonstratievrijheid. De Staat dient terughoudend te zijn bij elke inperking van dit recht. De Staat moet een zekere mate van

³⁷ Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht, Staatscourant 2016, 70055.

³⁸ Besluit van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (2005/370/EG). In HvJ-EU 4 mei 2010, C-533/08, ECLI:EU:C:2010:243 (*TNT Express Nederland BV/AXA Versicherung AG*) overwoog de Grote Kamer: '*Wat internationale verdragen betreft, staat vast dat de verdragen die zijn gesloten door de Unie een integrerend bestanddeel zijn van de rechtsorde van de Unie (...).*'

³⁹ Artikel 1 Verdrag van Aarhus luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:

Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.

⁴⁰ Artikel 3 lid 8 van het Verdrag van Aarhus.

⁴¹ *UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention*, 'State repression of environmental protest and civil disobedience: a major threat to human rights and democracy', februari 2024, p. 6: '*peaceful environmental protest is a legitimate exercise of the public's right to participate in decision-making as recognized in article 1 of the Convention. The Compliance Committee has also held that persecuting, penalizing or harassing members of the public seeking to exercise this right violates article 3(8) of the Convention.*'

⁴² Idem, p. 21. '*States should ensure that peaceful protest and civil disobedience have the same safeguards as other forms of assembly, and that any restrictions imposed are kept to the minimum, are strictly controlled and are in compliance with international human rights standards. This includes preventing and repealing measures and practices that may have a chilling effect on environmental activism and protests (...).*'

tolerantie betonen, ook wanneer de kritiek van demonstranten op het beleid van de Staat is gericht (zoals bij de demonstraties van XR vaak het geval is). Intimidatie door de politie van vreedzame demonstranten die een kritisch geluid laten horen staat hier haaks op.

- 5.46 De Staat dient vreedzame demonstraties te *faciliteren*. Op grond van internationaal en nationaal recht is de Staat verplicht om mensen die in de openbare ruimte vreedzaam hun mening uiten te beschouwen als demonstranten en hun de bescherming te bieden die internationale mensenrechtenverdragen garanderen. Huisvisitaties staan haaks op de rol die de Staat heeft ten aanzien van vreedzame demonstranten. Het is de taak van de Staat om het demonstratierecht te waarborgen zodat dit zoveel mogelijk zonder belemmeringen kan worden uitgeoefend.
- 5.47 De huisvisitaties door de politie en de daarmee gepaarde gegevensverwerking vormen een inmenging in het demonstratierecht van vreedzame XR-demonstranten. De Staat kán de grondrechten van haar burgers beperken, maar aan iedere beperking worden strenge eisen gesteld. De vraag is of de Staat in dit geval het demonstratierecht mag inperken door huisvisitaties. Die vraag is eenvoudig te beantwoorden: nee, dat mag niet. Huisvisitaties door de politie bij vreedzame XR-demonstranten voldoen aan geen van de voorwaarden, neergelegd in artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM. Dit zal hieronder per criterium nader worden toegelicht.

De huisvisitaties zijn niet voorzien bij wet

- 5.48 De inzet van huisvisitaties is op geen enkele manier geregeld in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 3 Politiewet geeft slechts een *algemeen kader*, maar dat kader is onvoldoende specifiek om te voldoen aan het vereiste dat dat de beperkingen van de grondrechten van de vreedzame XR-demonstranten voorzien bij wet moeten zijn. Er is geen formele wet, lagere regelgeving, richtlijn of protocol waarin beschreven is onder welke omstandigheden een huisvisitatie in het kader van de openbare orde mag plaatsvinden. De inzet van deze bevoegdheid is niet *'prescribed by law'*, zoals lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM eist.⁴³
- 5.49 Het vereiste 'voorzien bij wet' gaat – net als in artikel 10 en 11 EVRM – verder dan het enkele bestaan van een wettelijke basis in nationaal recht. Het vereiste brengt met zich mee dat deze wettelijke basis toegankelijk en voorzienbaar is.⁴⁴ Met betrekking tot dit laatste vereiste oordeelde het EHRM als volgt:

'Secondly, a norm cannot be regarded as 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need with the appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail'.⁴⁵

⁴³ Er is een bestendige lijn van jurisprudentie van het EHRM hierover, zie met name EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*) en EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Turkije*).

⁴⁴ EHRM 16 februari 2000, 27798/95 (*Amann/Zwitserland*), par. 55.

⁴⁵ EHRM 2 augustus 1984, 8691/79 (*Malone/Verenigd Koninkrijk*), par. 66.

- 5.50 Artikel 3 Politiewet voldoet hier niet aan: deze bepaling biedt geen duidelijke, gedetailleerde regels betreffende de reikwijdte en toepassing van bevoegdheden.
- 5.51 Hierdoor is het niet voorzienbaar of voorspelbaar wanneer dit middel wordt gebruikt en kan de demonstrerende burger zijn of haar gedrag niet op dergelijk optreden afstemmen. Deze onvoorspelbaarheid draagt bij aan het intimiderende karakter van huisvisitaties.
- 5.52 Iedere XR-demonstrant die thuis werd opgezocht door de politie schrok daarvan en had de huisvisitatie niet verwacht. Uit de verklaringen van de XR-demonstranten blijkt ook dat de gevolgen ernstig zijn (productie 4).
- 5.53 De minister van J&V heeft al met zoveel woorden erkend dat artikel 3 Politiewet geen wettelijke basis biedt wanneer er 'meer dan een geringe inbreuk op grondrechten wordt gemaakt' (productie 21).
- 5.54 Voorts ontbreekt elke wettelijke waarborg om achteraf te kunnen toetsen of dit middel terecht is ingezet. Aan de eerdergenoemde eis van '*independent and transparant scrutiny and oversight*' wordt niet voldaan. De huisvisitaties blijven buiten 'de systemen' van de politie en dat maakt het onmogelijk om de inzet daarvan achteraf te toetsen. Dat draagt bij aan het intimiderende karakter.

De huisvisitaties dienen geen legitiem doel

- 5.55 Handhaving van de openbare orde is geen legitiem doel voor de huisvisitaties. De maatregel wordt immers ingezet tegen vreedzame XR-demonstranten die op voor hen onbekende wijze bij de politie in beeld zijn gekomen. Kennelijk heeft de politie informatie verzameld over (voorgenomen) deelname aan een XR-demonstratie. De huisvisitaties lijken in beginsel uitsluitend te zijn bedoeld om een intimiderend effect op XR-demonstranten te bewerkstelligen. Dat is geen legitiem doel.

De huisvisitaties voldoen niet aan het noodzakelijkheidsvereiste

- 5.56 Er is geen '*pressing social need*' voor de Staat om vreedzame XR-demonstranten thuis op te zoeken en te bevragen over hun betrokkenheid bij XR. De Staat geeft geen enkele rechtvaardiging voor de huisvisitaties. Daarmee is duidelijk dat er voor de huisvisitaties geen relevante en voldoende zwaarwegende redenen zijn. Als de Staat vanaf nu afziet van dit soort huisvisitaties komt er geen enkel zwaarwegend ('dringend') maatschappelijk belang van de Staat in de knel.
- 5.57 Voor het antwoord op de vraag of de beperking van het demonstratierecht door middel van huisvisitaties noodzakelijk is, is onder andere van belang of de demonstratie een kwestie van maatschappelijk belang betreft. Dat laatste is bij de XR-demonstraties evident het geval. XR zet zich in voor een duurzame en rechtvaardige wereld. Actiegroepen moeten door de Staat in staat worden gesteld om hun activiteiten effectief uit te voeren en middels demonstraties kritiek te uiten op bedrijven en de Staat waar het om het milieubeleid gaat. De Staat moet hierbij juist een zekere mate van tolerantie betrachten.
- 5.58 Ook aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – onderdeel van het noodzakelijkheidsvereiste – wordt niet voldaan.

- 5.59 Met betrekking tot de proportionaliteit is van belang dat de protestacties van XR zijn gericht op *vreedzame* burgerlijke ongehoorzaamheid en niet gericht op het toebrengen van schade. XR geeft bij grote massa-acties, zoals op de A10 of A12, ruim van tevoren aan waar en wanneer een demonstratie gaat plaatsvinden, zodat de Staat daar rekening mee kan houden.⁴⁶
- 5.60 Dat bij de protestacties van XR sprake kan zijn geweest van een '*disruption to ordinary life*' rechtvaardigt op zichzelf niet een inbreuk op de grondrechten van de demonstranten.
- 5.61 De inbreuken die gemoeid zijn met de huisvisitaties staan niet in verhouding tot enig belang van de Staat. Het is onduidelijk wat de beweegredenen van de Staat bij de huisvisitaties zijn. De Staat heeft geen redenen gegeven, en aldus wordt niet voldaan aan de eis van het EHRM dat redenen voor inperking van grondrechten altijd '*relevant and sufficient*' moeten zijn, en dat de door de Staat gekozen maatregel gebaseerd moet zijn op een '*acceptable assessment of the relevant facts*'.⁴⁷
- 5.62 Als de politie vooraf wil overleggen over een XR-demonstratie kan de politie telefonisch of per email contact zoeken met de door XR aangewezen woordvoerders. XR-woordvoerders zijn goed bereikbaar en fungeren juist als contactpersoon namens XR voor de politie. De minister van J&V onderkende de mogelijkheid van telefonisch contact al in 2018, zoals hierboven genoemd. Als dit het doel zou zijn wat de Staat wil bereiken is er dus een minder ingrijpende maatregelen mogelijk (subsidiariteit).

Tussenconclusie over de inbreuk op het demonstratierecht

- 5.63 De huisvisitaties door de politie bij vreedzame XR-demonstranten vormen een ontoelaatbare beperking van hun demonstratierecht en hun vrijheid van meningsuiting. Die beperking (a) is niet voorzien bij wet, (b) dient geen legitiem doel, en (c) is niet strikt noodzakelijk. Kortom: op élk van de toetsingscriteria scoren de huisvisitaties een onvoldoende. Door toch huisvisitaties uit te voeren handelt de politie dan wel de Staat onrechtmatig (artikel 6:162 BW). De politie c.q. de Staat dient hier mee op te houden.

C. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

- 5.64 Ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd door de Nederlandse Grondwet en door ieder bindende bepalingen van internationale verdragen.⁴⁸
- 5.65 Elke burger heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familieleven en zijn woning. Ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer behoort tot de fundamentele grondrechten van onze democratische samenleving. Net als bij het demonstratierecht dient er terughoudend te worden omgegaan met elke inperking van dit recht. Ook bij dit

⁴⁶ Zie bijv. rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310.

⁴⁷ Zie o.a. OSCE Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3rd edition, par. 131, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e), met daarin een verwijzing naar EHRM 2 oktober 2001, 29221/95 en 29225/95 (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*), para. 87.

⁴⁸ Artikel 10 Grondwet, artikel 17 IVPBR, artikel 8 EVRM en artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

grondrecht geldt dat de Staat dit recht alleen mag beperken voor zover (a) de beperking voorzien is bij wet, (b) een legitiem doel dient, en (c) noodzakelijk is in een democratische samenleving.

- 5.66 De ieder bindende internationale bepalingen, zoals artikel 8 EVRM, leggen zowel negatieve als positieve verplichtingen op aan de Staat. Negatieve verplichtingen houden in dat de Staat zich in principe moet onthouden van handelingen die het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer aantasten. Positieve verplichtingen daarentegen vereisen dat de Staat, onder bepaalde omstandigheden, actief optreedt om deze belangen te beschermen en te waarborgen.
- 5.67 Hoewel het begrip *'private life'* niet is beperkt tot een *'inner circle'* waarin het individu zijn persoonlijke leven leeft, vormt deze *inner circle* wel een essentieel onderdeel van het recht op privéleven. De woning en het gezinsleven zijn daar elementaire onderdelen van.⁴⁹
- 5.68 Ook de bescherming van persoonsgegevens is van fundamenteel belang voor het recht op privé- en gezinsleven. Het nationale recht moet passende waarborgen bieden om te voorkomen dat persoonsgegevens worden gebruikt op een manier die niet in overeenstemming is met de garanties van dit artikel.⁵⁰ De verwerking van persoonsgegevens in het kader van een huisvisitatie levert een inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer op. Volstrekt onduidelijk is op welke wijze de politie beschikt over persoonsgegevens, waaronder naam en adres, van degenen die worden bezocht. Blijkbaar heeft de politie toch 'achter de rug van een demonstrant om' een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijke leven van de demonstrant verkregen.⁵¹ Wat vervolgens met de informatie, die bij een huisvisitatie wordt ingewonnen, gebeurt, is onduidelijk. Ook is onduidelijk wat daarvan de consequenties zijn. De XR-demonstrant blijft met allerlei vragen zitten. Verwerkt de politie naar aanleiding van een huisvisitatie notities of registraties over de betrokkene? Worden er mogelijk CTER- of andere codes geregistreerd?⁵² Met wie wordt deze informatie gedeeld?
- 5.69 Iedere huisvisitatie bij een XR-demonstrant en elke gegevensverwerking die in dit kader plaatsvindt vormt een inmenging op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat de politie bij het huis van een XR-demonstrant aanbelt is al een ongewenste inmenging in de privacy, en de verwerking van persoonsgegevens die daaraan vooraf gaat en nadien plaatsvindt is een zelfstandige inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Mag de Staat de persoonlijke levenssfeer beperken door huisvisitaties?

- 5.70 Ook bij de beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is de eerste vraag of die beperking is voorzien bij wet.
- 5.71 Een inmenging in het recht op eerbiediging van de woning is alleen toegestaan binnen een wettelijk kader, om betrokkenen voldoende en effectief te beschermen tegen willekeurig

⁴⁹ EHRM 15 december 2020, 33399/18 (*Piskin/Turkije*), par. 173.

⁵⁰ EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (*S. and Marper/Verenigd Koninkrijk*), par. 103.

⁵¹ HR 18 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:123.

⁵² CTER staat voor Contraterrorisme, extremisme en radicalisering.

overheidsoptreden.⁵³

- 5.72 Het EHRM heeft eerder geoordeeld dat, wanneer een uitvoerende macht in het geheim handelt, de risico's van willekeur duidelijk aanwezig zijn:

'As to the requirement for such interference to be 'in accordance with the law' under Article 8 §2, it in general requires, first, that the impugned measure should have some basis in domestic law; it also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be compatible with the rule of law and accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him or her.

In that regard, it has been recognised that, where a power of the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident. Thus, the domestic law must be sufficiently clear in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which the public authorities are empowered to resort to any such measures.⁵⁴

- 5.73 De onaangekondigde huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten hebben geen wettelijke basis en zijn niet voorzienbaar. Dat blijkt ook al uit het feit dat de verwerking van persoonsgegevens door de politie achteraf niet vindbaar is in de systemen van de politie, en daarmee buiten de bescherming valt die de Wpg geeft.
- 5.74 Zoals eerder gesteld is er geen legitiem doel gediend met de huisvisitaties. Dat geldt ook voor elke gegevensverwerking die samenhangt met een huisvisitaties.
- 5.75 De huisvisitaties zijn niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Dit vereiste betekent dat de inmenging moet beantwoorden aan een '*pressing social need*' en passend moet zijn in verhouding tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd.⁵⁵
- 5.76 Bij de beoordeling van de proportionaliteit van overheidsmaatregelen moet onder andere worden gekeken naar de aanwezigheid van effectieve en passende waarborgen ter bescherming van het recht op privéleven van de betrokken persoon. Indien dergelijke waarborgen ontbreken, kan de inmenging in het recht op respect voor privéleven niet als proportioneel ten opzichte van het nagestreefde doel worden aangemerkt.⁵⁶
- 5.77 Beoordeeld dient te worden of de door de nationale autoriteiten aangevoerde redenen voldoen aan het subsidiariteitsvereiste en of deze redenen '*relevant and sufficient*' zijn.⁵⁷ Daar is bij de huisvisitaties bij XR-demonstranten geen sprake van.

Tussenconclusie over de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

- 5.78 De huisvisitaties door de politie bij vreedzame XR-demonstranten en de verwerking van persoonsgegevens die hiermee samenhangt resulteren in een ontoelaatbare beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken

⁵³ EHRM 15 oktober 2013, nr. 34529/10 (*Gutsanovi/Bulgarije*), par. 220.

⁵⁴ EHRM 12 januari 2023, 7286/16 (*Potoczka and Adamco/Slowakije*), par. 71.

⁵⁵ EHRM 25 maart 1983, 5947/72 (*Silver and Others/Verenigd Koninkrijk*), par. 97.

⁵⁶ EHRM 30 januari 2020, 28926/10 (*Vinks and Ribicka/Letland*), par. 118.

⁵⁷ EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (*S. and Marper/Verenigd Koninkrijk*), par. 101.

demonstranten. Die beperking immers (a) is niet voorzien bij wet, (b) dient geen legitiem doel, en (c) is niet strikt noodzakelijk. Op élk van deze toetsingscriteria scoren de huisvisitaties een onvoldoende. Door toch huisvisitaties uit te voeren handelt de politie onrechtmatig (artikel 6:162 BW). De politie dient hier mee op te houden.

6. VERWEER VAN GEDAAGDEN

- 6.1 Het verweer van de politie en de minister van J&V is opgenomen in de correspondentie met eiseres. Die brieven zijn als producties in het geding gebracht, en de daarin opgenomen verweren zijn in deze dagvaarding weerlegd.
- 6.2 Tijdens de bespreking op 24 maart 2025 heeft de politie zich op het volgende standpunt gesteld (productie 25): het doel van de politie bij het thuis opzoeken van XR-demonstranten zou zijn om invulling te geven aan de taak van de politie om demonstraties te faciliteren: wanneer de politie weet dat er een XR-demonstratie gaat plaatsvinden die niet officieel is aangekondigd, dan zal de politie met de *'vermeend organisator'* in gesprek gaan *'om te kijken wat gaat er gebeuren, wat zou de impact daarvan kunnen zijn, en hoe hebben wij daar als overheid in te faciliteren, dan wel soms ook te begrenzen. Dan is dat aanleiding om met iemand in gesprek te gaan.'*
- 6.3 De ervaring van de XR-demonstranten die de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met huisvisitaties is totaal anders. Het onderwerp bij een onaangekondigde huisvisitatie is *nooit* een komende XR-demonstratie en wat de politie kan doen om die demonstratie te faciliteren. Het beeld dat de politie van de onaangekondigde huisvisitaties schetst is niet op de werkelijkheid gestoeld.
- 6.4 Voorts heeft de politie tijdens deze bespreking aangegeven dat zij niet aan de deur zou staan als er een telefoonnummer bekend zou dat de politie kan bellen om te overleggen over een komende XR-demonstratie. Ook op dit punt is het beeld dat de politie schetst onjuist. Zowel gemeenten als politie hebben regelmatig contact met (lokale) politiewoordvoerders en organisatoren van XR in aanloop naar demonstraties van XR. Dit contact is er dus wel degelijk.
- 6.5 In dit overleg heeft de politie aangegeven niet te kunnen toezeggen dat er geen onaangekondigde huisvisitaties in het kader van de handhaving van de openbare orde meer zullen plaatsvinden bij vreedzame XR-demonstranten (productie 25).

7. SPOEDEISEND BELANG

- 7.1 Eiseres heeft er spoedeisend belang bij dat de inzet van huisvisitaties bij vreedzame demonstranten van XR wordt gestaakt. Nu de politie niet bereid blijkt te zijn om hier mee te stoppen is een rechterlijk verbod noodzakelijk. Deze procedure betreft een spoedeisende kwestie, aangezien de huisvisitaties nog steeds plaatsvinden. Zeer recent was daar nog weer een voorbeeld van. Wie zijn politiedossier opvraagt vindt daarin geen enkele informatie over de huisvisitatie. Er staat geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open om de rechtmatigheid van de politie-inzet te laten toetsen en deze onrechtmatige praktijk te doen stoppen.

7.2 De AP onderzoekt momenteel op verzoek van de Tweede Kamer in een breder kader heimelijke gegevensverwerkingen door de politie en heeft aangegeven de huisvisitaties in haar onderzoek mee te zullen nemen. Het onderzoeksrapport van de AP wordt pas tegen de zomer van 2025 verwacht. Bovendien zal het onderzoeksrapport van de AP deze politiepraktijk naar verwachting niet automatisch doen stoppen. Het onderzoek van de AP heeft niet het karakter van een handavingsprocedure. Het onderzoek van de AP staat het spoedeisende belang van eiseres dus niet in de weg.

7.3 De dreiging van toekomstige huisvisitaties belemmert XR-demonstranten in het uitoefenen van hun demonstratierecht en zelfs in hun dagelijkse doen en laten. De vordering dat de politie stopt met de inzet van dit machtsmiddel is naar zijn aard spoedeisend.

8. BEVOEGDHEID EN TOEPASSELIJK RECHT

8.1 Aangezien de politie en ook de Staat in Den Haag zijn gevestigd, is de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag bevoegd op grond van artikel 99 Rv.

8.2 Op het geschil is Nederlands recht van toepassing, inclusief de ieder bindende bepalingen van internationale verdragen en de Verordeningen van de EU die directe werking hebben.

9. VORDERINGEN

9.1 De belangrijkste vordering van eiseres is gericht op het verbieden van het verrichten van onaangekondigde huisvisitaties door de politie bij vreedzame demonstranten van XR in het kader van openbare orde.

9.2 Voorts vordert eiseres dat de persoonsgegevens die de politie heeft verzameld in verband met de huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten niet langer door de politie en de Staat worden verwerkt. Ten slotte vordert eiseres dat er een dwangsom wordt verbonden aan het dictum, en dat gedaagden in de proceskosten worden veroordeeld.

MITSDIEN:

het de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag moge behagen om bij vonnis, zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- I. de politie te verbieden onaangekondigde huisvisitaties af te leggen bij vreedzame XR-demonstranten in het kader van handhaving van de openbare orde, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 10.000 (zegge: tienduizend euro) voor elke keer waarop de politie dit verbod overtreedt;
- II. de politie te verbieden persoonsgegevens te verwerken die zijn verzameld in het kader van onaangekondigde huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten in het kader van de handhaving van de openbare orde, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 1.000 (zegge: duizend euro) per keer of, ter keuze van eiseres, per dag of een gedeelte daarvan, dat de politie dit verbod overtreedt;

- III. de Staat te verbieden persoonsgegevens te verwerken die zijn verzameld in het kader van onaangekondigde huisvisitaties bij vreedzame XR-demonstranten in het kader van de handhaving van de openbare orde, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 1.000 (zegge: duizend euro) per keer of, ter keuze van eiseres, per dag of een gedeelte daarvan, dat de Staat dit verbod overtreedt; en
- IV. gedaagden te veroordelen in de kosten van dit geding, vermeerderd met de nakosten.

OVERZICHT PRODUCTIES XR

1. KvK-uittreksel en statuten Stichting Vrienden van XR
2. KvK-uittreksel publiekrechtelijke rechtspersoon politie
3. Overzicht van huisvisitaties bij XR-demonstranten
4. Verklaringen van XR-demonstranten over huisvisitaties door de politie
5. Standaard inzageverzoek XR-demonstranten
6. Antwoorden van de politie op inzageverzoeken XR-demonstranten
7. Brief XR aan de minister van J&V d.d. 4 september 2024
8. Brief XR aan de AP d.d. 4 september 2024
9. Antwoord van de AP aan XR d.d. 17 september 2024
10. Antwoord van de minister van J&V d.d. 9 oktober 2024
11. Brief XR aan de minister van Binnenlandse Zaken en de politie d.d. 25 oktober 2024
12. Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 29 oktober 2024
13. Brief XR aan de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 31 oktober 2024
14. Antwoord van de politie d.d. 18 november 2024
15. Brief XR aan de politie met vragenlijst d.d. 2 december 2024
16. Antwoord van de politie d.d. 17 december 2024
17. Doorzendbericht van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 12 december 2024
18. Brief XR aan de politie en de minister van J&V d.d. 17 februari 2025
19. Brief van de Tweede Kamer met adviesaanvraag AP d.d. 10 april 2024
20. Brief van de AP aan de minister van J&V d.d. 25 april 2024
21. Halfjaarbericht politie van de minister van J&V d.d. 27 juni 2023
22. Brief minister J&V aan de AP d.d. 13 juni 2024
23. Kamerbrief van de minister van J&V d.d. 19 juni 2024
24. Halfjaarbericht TOOI, bijlage bij Kamerbrief d.d. 19 juni 2024
25. Brief XR aan de politie en de minister van J&V d.d. 26 maart 2025

*Deze zaak wordt behandeld door mr. O.M.B.J. Volgenant en mr. W.H. Jebbink
Correspondentie en contacten via Boekx Advocaten, Leidsegracht 9 te (1017 NA) Amsterdam
T: 020 – 2440 400 | volgenant@boekx.com*