



Auto's met vermoedelijk Turkse minister van familie zaken wordt in omgeving consulaat tegengehouden.

Robert Bas @Robertpbas

2 De Turkije-rel: een schouwspel voor en achter het Turkse consulaat

Vina Wijkhuijs

2.1 Inleiding

In het weekend voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 deed zich een uitzonderlijke, diplomatieke crisis voor. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken, Cavusoglu, had aangegeven op zaterdag 11 maart een bezoek aan Nederland te willen brengen om Turkse Nederlanders te informeren over een referendum. Met het referendum dat op 16 april zou plaatsvinden, werd een ingrijpende wijziging van de Turkse grondwet beoogd: als het referendum zou worden aangenomen, zou Turkije overgaan van een parlementair naar een presidentieel stelsel en daarmee zou de machtspositie van de zittende president Erdogan aanzienlijk worden vergroot. Om ook de kiesgerechtigde Turken die buiten Turkije woonden in hun campagne voor dit referendum te betrekken, deden Turkse ministers en politici verschillende Europese landen aan. Een campagnebezoek van een Turkse minister aan Nederland achtte het kabinet echter niet wenselijk, omdat dit de integratie van bevolkingsgroepen niet ten goede zou komen en – in die zin – als een inmenging in Nederlandse aangelegenheden kon worden beschouwd.

Nadat diplomatiek overleg tussen de Nederlandse en Turkse regering op niets (dan verwijten) was uitgelopen, werden die bewuste zaterdag de landingsrechten voor de Turkse minister van Buitenlandse Zaken ingetrokken. Later die avond werd de Turkse minister van Familiezaken, Fatma Kaya, die ondanks het standpunt van het kabinet in Rotterdam was gearriveerd om bij het Turkse consulaat een campagnetoespraak te houden, de toegang tot Nederland ontzegd. De

diplomatieke relatie tussen Nederland en Turkije bereikte daarmee een dieptepunt en bleef nadien voor langere tijd onderkoeld. Een bijkomstig feit was wel dat premier Rutte bij de Tweede Kamerverkiezingen (met 33 zetels voor de VVD) als winnaar uit de verkiezingsstrijd kwam en premier Erdogan met een nipte steun voor het referendum (51,4 procent) zijn positie verstevigde in het Turkse staatsbestel.

In dit hoofdstuk laten we de politieke en diplomatieke consequenties van wat wel ‘de Turkije-rel’ is gaan heten, voor wat ze zijn. In plaats daarvan richten we de aandacht op de gebeurtenissen in Rotterdam en gaan we in op de vraag hoe de Rotterdamse driehoek met deze uiterst gespannen situatie is omgegaan. Het dilemma dat zich aandiende, was hoe de gemoederen in goede banen te leiden nu het kabinet zich had uitgesproken tegen een campagnebijeenkomst voor het Turkse referendum, terwijl eenieder in Nederland het recht heeft op vergadering en betoging. Werd aan dat recht nu afbreuk gedaan? Het hoofdstuk is gebaseerd op gemeenteraad- en Tweede Kamerstukken, enkele rechterlijke uitspraken en berichtgeving in de media.

2.2 Feitenrelaas

Op vrijdag 3 maart 2017 verneemt het kabinet dat de Turkse minister Cavusoglu van Buitenlandse Zaken op zaterdag 11 maart een bezoek aan Nederland wil brengen voor een bijeenkomst in het kader van het Turkse grondwetsreferendum dat gepland staat op 16 april.¹ Ook de circa 250.000 kiesgerechtigde Turken die in Nederland wonen, kunnen hun stem uitbrengen. Het kabinet vindt echter de komst van een Turkse minister voor een campagnebijeenkomst ongepast. ‘De Nederlandse publieke ruimte is niet de plek voor politieke campagnes van andere landen’ meldt premier Rutte op zijn Facebookpagina.² Minister Koenders van Buitenlandse Zaken verwoordt het standpunt van Nederland als volgt:³

1 TK 2017-2018, 32824, nr. 195, p. 1.

2 Facebookpagina ‘Minister-president’, 3 maart 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.facebook.com/ministerpresident/posts/1385979441463764>.

3 NOS, 10 maart 2017. Nieuws: Buitenland: ‘Koenders: Turkse minister mag hier geen campagne voeren’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2162299-koenders-turkse-minister-mag-hier-geen-campagne-voeren.html>.

‘Mensen mogen bijeenkomsten houden die ze willen, maar een Turkse minister die in ons land campagne gaat voeren over een Turks referendum en spreekt over zijn “staatsburgers” is ongewenst.’

Om het bezoek van de Turkse minister tegen te houden, worden de juridische mogelijkheden daartoe onderzocht. In Den Haag (en tussen de verkiezingsdebatten door) vindt overleg plaats tussen premier Rutte, vicepremier Asscher, minister Koenders en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Ook is er overleg met burgemeester Aboutaleb van Rotterdam, omdat de Turkse minister van Buitenlandse Zaken waarschijnlijk daar de campagnebijeenkomst wil houden. In de Rotterdamse wijk Hoogvliet is een partycentrum benaderd voor het organiseren van een bijeenkomst met zo’n vijfhonderd personen.⁴ Zoals eerder echter andere, grote, congrescentra (waaronder Ahoy en Gelredome) ervan afzagen hun locatie voor een bijeenkomst beschikbaar te stellen, zo gaat ook de exploitant van het partycentrum in Hoogvliet niet in op het verzoek. Burgemeester Aboutaleb meldt dit op 8 maart in een brief aan de Rotterdamse gemeenteraad.⁵ Hij geeft daarin ook aan dat, zou het partycentrum toch op het verzoek zijn ingegaan, hij zeer waarschijnlijk de bijeenkomst had verboden ‘vanwege de risico’s voor de openbare orde en veiligheid’.

De Turkse minister van Buitenlandse Zaken is zeer verbolgen over het feit dat zijn aangekondigde bezoek bij Nederlandse bewindspersonen zo veel weerstand oproept. Toch houdt het kabinet voet bij stuk. Minister Koenders van Buitenlandse Zaken doet alle moeite om aan de Turkse autoriteiten uit te leggen waarom een openbare campagnebijeenkomst er niet in zit. De Turkse minister mag alleen in Nederland komen spreken als dat in besloten kring is, voor maximaal vijftig personen die persoonlijk zijn uitgenodigd. De bijeenkomst mag niet plaatsvinden bij het Turkse consulaat in Rotterdam, omdat daar een demonstratie is aangekondigd, maar bijvoorbeeld wel op de Turkse

4 RTV Rijnmond, 3 maart 2017. Nieuws: Rel rond Turkse bijeenkomst overvalt partycentrum Hoogvliet. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/152431/Rel-rond-Turkse-bijeenkomst-overvalt-partycentrum-Hoogvliet>.

5 Brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 8 maart 2017, kenmerk 17bb2150.

ambassade in Den Haag.⁶ Andere voorwaarden zijn dat er geen oproepen mogen worden gedaan op sociale media en de minister zijn bezoek als privépersoon brengt. Dit betekent dat Nederland de komst van de minister op geen enkele wijze zal faciliteren. Verder wordt kenbaar gemaakt dat wanneer de Turkse minister zich niet aan deze voorwaarden houdt, hem de toegang tot Nederland zal worden ontzegd.

De Turkse autoriteiten reageren daarop fel en dreigen met diplomatieke en economische sancties. Die reactie valt bij het kabinet totaal verkeerd. Als daarnaast in de ochtend van 11 maart blijkt dat aan Turkse Nederlanders toch een openbare oproep is gedaan om massaal naar de ambtswoning van de Turkse consul in Rotterdam te komen, besluit het kabinet de landingsrechten voor de vlucht van de Turkse minister van Buitenlandse zaken in te trekken.

Aan het begin van zaterdagmiddag, zo rond 13.00 uur, verneemt het kabinet via de Turkse media dat, in plaats van de minister van Buitenlandse Zaken, de Turkse minister van Familiezaken, Fatma Kaya, vanuit Duitsland onderweg is naar Rotterdam. Om te achterhalen of dit bericht op waarheid berust, probeert burgemeester Aboutaleb contact op te nemen met de Turkse consul. Onderwijl wordt de Turkse autoriteiten uitgelegd dat tot 16 april geen enkele Turkse minister in Nederland welkom is om voor het Turkse referendum campagne te voeren en dus ook een bezoek van minister Kaya ongewenst is.⁷ De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) krijgen van het kabinet de opdracht om minister Kaya bij aantreffen in Nederland te verzoeken onmiddellijk terug te keren en, mocht zij hieraan geen gehoor geven, haar naar Duitsland te begeleiden.

Via sociale media is ondertussen aan Turkse Nederlanders een oproep gedaan om naar het Turkse consulaat in het centrum van Rotterdam te komen. Even voor 18.00 uur verschijnt er vervolgens op Twitter een tweet met een foto die vermoedelijk is gemaakt vanuit een van de auto's van het konvooi van de Turkse minister van Familiezaken, rijdend op de A15 richting Rotterdam. Het konvooi zou op dat moment

6 'Turkse minister mocht wel spreken in besloten kring', *NRC Handelsblad*, 15 maart 2017. Zie ook 'Turkije rel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde', *de Volkskrant*, 28 december 2017.

7 TK 2017-2018, 32824, nr. 195, p. 2.

nog zo'n 50 kilometer van de stad verwijderd zijn.⁸ Om 18.40 uur geeft burgemeester Aboutaleb een noodbevel af voor de directe omgeving van het Turkse consulaat aan de Westblaak. Rondom het consulaat worden hekken geplaatst en wordt een politiecordoon aangelegd. Het afgezet gebied is vanaf dat moment alleen toegankelijk voor bewoners en bestemmingsverkeer. Het duurt niet lang of voor het consulaat verzamelen zich Turkse Nederlanders die in de veronderstelling zijn dat minister Kaya over enige tijd zal arriveren om hen toe te spreken. De groep groeit al snel in omvang. De lokale driehoek besluit deze 'spontane' (c.q. niet aangekondigde) demonstratie, die op dat moment relatief rustig verloopt, door de politie in goede banen te laten leiden.⁹

Rond 19.00 uur wordt op een afslag van de ring Rotterdam het konvoi van zwarte auto's gespot, waarna de politie nabij het Feyenoordstadion een auto staande houdt, omdat verondersteld wordt dat de minister van Familiezaken zich daarin bevindt. Een vrouw in het gezelschap die minister Kaya zou kunnen zijn, wil zich echter niet identificeren. Er bestaat daardoor onduidelijkheid of zij de minister van Familiezaken is. Niet veel later, zo rond 19.30 uur, wordt duidelijk dat minister Kaya vlakbij de achteringang van het Turkse consulaat (aan de Schiedamse Vest) is gearriveerd. Zodra zij met haar gevolg uit de auto stapt en naar het consulaat wil lopen, wordt zij tegengehouden door de politie. Minister Kaya probeert de politie te overreden haar tot het consulaat toe te laten, maar de politie geeft haar, conform de opdracht van het kabinet, te kennen dat zij zo snel mogelijk naar Duitsland dient terug te keren. Er ontstaat een impasse. Minister Kaya neemt weer plaats in de gepantserde auto, maar maakt geen aanstalten tot vertrek. De twaalf beveiligers die de minister vergezellen, posteren zich rond haar auto.

Aan de voorzijde van het consulaat is intussen de menigte, die zwaaiend met rode Turkse vlaggen in afwachting is van een toespraak van de minister, aanzienlijk in omvang gegroeid en ongedurig geraakt. Zowel

8 Zie <https://twitter.com/yzcatakli/status/840608586615181316>. Zie tevens NOS, 11 maart 2017. Liveblog: Diplomatieke rel tussen Nederland en Turkije. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/liveblog/2162510-diplomatieke-rel-tussen-nederland-en-turkije.html#UPDATE-container-11240672>.

9 Brief burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 15 maart 2017, kenmerk 17bb002287.

regionale, landelijke als buitenlandse media doen live verslag van de gebeurtenissen. Rond 23.30 uur arriveert aan de achterzijde van het consulaat een speciale politie-eenheid (AT), zichtbaar uitgerust met zware wapens. Na hun komst worden de persoonlijke beveiligers van de minister op wapens gefouilleerd en naar het hoofdbureau van de politie overgebracht;¹⁰ de minister blijft achter in haar auto. Het is ruim na middernacht wanneer zij uit de auto stapt, als deze dreigt te worden opgetakeld door een kraanwagen om met minister en al naar de Duitse grens te worden gereden. Rond 01.00 uur neemt minister Kaya onder begeleiding van een vrouwelijke politieagent plaats in een politieauto om naar de Duitse grens te worden gebracht, alwaar zij met haar beveiligers zal worden herenigd.

Nadat de Turkse minister is vertrokken, vertrekken ook de twee pelotons van de Mobiele Eenheid (ME) van de politie die zich nabij het consulaat hadden opgesteld. Voor een deel van de enkele duizenden mensen die daar aanwezig zijn, is dat het moment om richting de politie hun woede te uiten over het feit dat de minister niet werd toegestaan hen toe te spreken. Bij de confrontatie tussen betogers en de politie wordt met straat- en stoeptegels gegooid; ruiten van onder andere horecagelegenheden sneuvelen.¹¹ De politie zet een waterwerper en politiehonden in om de woedende menigte te verjagen. Zeven mensen raken gewond, onder wie twee burgers die verrast worden door het (plotseling harde) politieoptreden en een politieagent.¹² Rond 03.00 uur is de orde in de stad weer hersteld. Er worden die avond en de dagen erna – nadat tweemaal in het programma *Opsporing Verzocht* beelden van de ongegegheden zijn getoond – in totaal zestien mensen gearresteerd, van wie er zes voor de rechter worden voorgeleid.¹³

10 Daar bleek dat ook de Turkse tijdelijk zaakgelastigde en de Turkse consul-generaal uit Deventer zich in het gezelschap bevonden. Zodra dit duidelijk werd, zijn zij vrijgelaten. Zie: TK 2016-2017, 32824, nr. 195.

11 Naderhand is burgemeester Aboutaleb met vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap in Rotterdam in gesprek gegaan over een vergoeding voor de schade die aan particuliere panden was toegebracht.

12 'De Turkije-rel', uitzending *Medialogica* van 30 januari 2018.

13 Op 15 juni 2018 deed de Rechtbank Rotterdam uitspraak. Drie verdachten werden veroordeeld voor openlijke geweldpleging en kregen een taakstraf van 120 uur; één verdachte werd veroordeeld voor openlijke geweldpleging en poging tot zware mishandeling van een politieagent en kreeg een taakstraf van 180 uur. Een minderjarige verdachte werd veroordeeld tot een werkstraf van 40 uur; een andere minderjarige verdachte werd vrijgesproken.

2.3 Rotterdam als toneel van een diplomatieke crisis

Enkele dagen na het hectische weekend in maart 2017 vond in de Rotterdamse gemeenteraad een debat plaats over de gebeurtenissen rondom het bezoek van de Turkse minister van Familiezaken. Toenmalig fractievoorzitter Buijt van Leefbaar Rotterdam opende het debat met woorden van dank richting het Rotterdamse politiekorps ‘voor hun moedige optreden van afgelopen weekend.’ In de media zeiden ook anderen, onder wie premier Rutte, respect te hebben voor de manier waarop de politie in Rotterdam had opgetreden. Nadat dagenlang op hoog niveau overleg was gevoerd over de eventuele komst van een Turkse minister, was het die bewuste avond aan politiemensen om minister Kaya te bewegen naar Duitsland terug te keren. De context waarin dat moest gebeuren, was in meerdere opzichten geladen. In de week voorafgaand was in de media het nodige over een eventueel bezoek van een Turkse minister geschreven en gezegd. De diplomatieke relatie tussen Nederland en Turkije was duidelijk verhit geraakt. Alle ogen waren nu op Rotterdam gericht. Politiechef Paauw verwoordde nadien de situatie als volgt:¹⁴

‘Wij zijn ons hier vanaf het eerste moment zeer zeker bewust geweest van het feit dat het hier niet alleen een probleem was van Rotterdam en de Rotterdamse driehoek, maar dat het ook zijn uitstraling kon hebben op internationaal gebied en verstrekkend zou kunnen zijn.’

De situatie vroeg van de Rotterdamse driehoek het nodige aan strategische denkkracht. Daartoe was al enkele dagen een Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie actief en nam aan de driehoeksoverleggen een vertegenwoordiger van de NCTV deel. Het dilemma dat zich aandiende was hoe in deze constellatie een escalatie te voorkomen. Enerzijds diende rekening te worden gehouden met diplomatieke omgangsvormen jegens een buitenlandse minister van wie echter de komst naar Nederland discutabel was. Anderzijds moest ruimte worden gelaten aan diegenen die wilden betogen. Hoe kon in dezen de juiste maat worden gevonden om de openbare orde te waarborgen?

14 ‘Terugblik: de Turkije rel’, uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

2.4 Analyse

2.4.1 *Achter het consulaat: ongewenste vreemdeling of een ongewenst bezoek?*

Het kabinet wenste te voorkomen dat een Turkse minister een campagne-spraak zou houden over het Turkse referendum. Zoals eerder aan minister Cavusoglu duidelijk was gemaakt dat een bezoek in dat kader ongewenst was, zo ook vond het kabinet een bezoek van minister Kaya ongewenst. Maar was zij daarmee ook ‘ongewenst verklaard’? Of genoot zij als Turkse minister diplomatieke immuniteit? Op welke rechtsgrond zou dan haar komst kunnen worden tegengehouden? Het is een vraag die de direct betrokken bewindslieden zeker heeft bezighouden. De Rotterdamse driehoek drong er bij het kabinet op aan dat hierover duidelijkheid zou bestaan, zodat de politiemensen die minister Kaya zouden staande houden van heldere instructies konden worden voorzien.

Ongewenst verklaard?

In de media, maar aanvankelijk ook door burgemeester Aboutaleb,¹⁵ werd verondersteld dat minister Kaya tot ‘ongewenst vreemdeling’ was verklaard. Dat bleek echter niet het geval. Een ongewenstverklaring is een administratieve sanctie die kan worden opgelegd aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland zijn en bijvoorbeeld bij herhaling voorschriften uit de Vreemdelingenwet hebben overtreden of bij rechterlijk vonnis zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar of meer (artikel 67 Vreemdelingenwet 2000). Een dergelijke maatregel zou in dit geval een wel heel zwaar middel zijn. Dat vond ook minister Kaya, die op 7 april 2017 tegen de vermeende ongewenstverklaring een bezwaarschrift indiende bij staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie, die voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet bestuurlijk verantwoordelijk was. Op 20 april besloot hij het bezwaar van minister Kaya niet-ontvankelijk te verklaren, omdat van een ongewenst-

15 NOS, 12 maart 2017. Binnenland: Minister Kaya uitgezet als ongewenst vreemdeling. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2162700-minister-kaya-uitgezet-als-ongewenst-vreemdeling.html>.

verklaring geen sprake was geweest.¹⁶ Minister Kaya stelde daarop een beroepsprocedure in bij de rechtbank Den Haag. Uit de processtukken maakte de rechter op dat tussen de partijen inmiddels eensgezindheid bestond over het feit dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geen ongewenstverklaring aan de Turkse minister had opgelegd.¹⁷ De rechter zag verder geen aanleiding om in de zaak uitspraak te doen en verklaarde het beroep van minister Kaya niet-ontvankelijk, mede omdat het doel van haar komst naar Nederland, te weten het spreken ten behoeve van het referendum dat inmiddels op 16 april 2017 had plaatsgevonden, niet meer kon worden bereikt.¹⁸

Minister Kaya was als persoon dus niet ‘ongewenst verklaard’, maar haar bezoek was niet gewenst. Hoe kon haar komst dan worden geweerd, ook gezien de diplomatieke immuniteit die voor bepaalde buitenlandse bewindslieden geldt?

Diplomatieke immuniteit?

Buitenlandse overheidsfunctionarissen genieten niet het recht op toegang tot Nederland voor het uitoefenen van politieke activiteiten. Eenmaal in Nederland genieten sommige personen wel, vanwege hun ambt of functie, diplomatieke immuniteit op grond van internationaal recht (i.c. de Verdragen van Wenen). Dit betekent dat zij niet kunnen worden gedwongen de Nederlandse wet- en regelgeving te volgen; ten aanzien van deze personen kunnen geen dwangmiddelen worden aangewend (BuZa, 2010). Deze speciale status komt echter slechts toe aan staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken, aan diplomatiek en consulaire personeel en aan buitenlandse functionarissen die – op uitnodiging – op een officiële missie zijn. De komst van minister Kaya van Familiezaken viel volgens minister Koenders van Buitenlandse Zaken in geen van deze categorieën.¹⁹ Zou daarentegen – ondanks de bezwaren van het kabinet – de Turkse minister van

16 Voor anderen werd dit eind juni 2017 duidelijk, toen minister Plasterk van Binnenlandse Zaken in antwoord op Kamervragen meldde dat minister Kaya niet officieel ongewenst was verklaard. Zie: Aanhangsel bij de Handelingen TK 2016-2017, nr. 2236.

17 Uitspraak rechtbank Den Haag d.d. 5 oktober 2017 in zaaknummer AWB 17/10140; ECLI:NL:RBDHA:2017:11359.

18 Idem.

19 TK 2016-2017, 32824, nr. 195.

Buitenlandse Zaken naar Nederland zijn gekomen, dan zou de situatie waarschijnlijk gecompliceerder zijn geweest.

Artikel 3 Vreemdelingenwet 2000

Ten aanzien van de komst van minister Kaya kon nu een beroep worden gedaan op artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000, dat de toegang van vreemdelingen tot Nederland regelt. Op grond van dit wetsartikel kan om een aantal redenen een vreemdeling (niet zijnde een EU-burger) de toegang tot Nederland worden geweigerd. In deze casus zouden daarvan – kort gezegd – de volgende redenen van toepassing kunnen zijn. Zo zou minister Kaya, zoals dat voor alle ingezetenen van Turkije geldt, over een visum van de Nederlandse overheid moeten beschikken, tenzij haar verblijf in Duitsland tevens recht gaf op toegang tot Nederland (aangezien beide landen vallen onder het Schengengebied). Daarnaast kan op grond van het desbetreffende wetsartikel de toegang tot Nederland worden geweigerd als de vreemdeling het doel en de duur van het verblijf niet aannemelijk maakt en/of een gevaar oplevert voor de openbare orde en nationale veiligheid. Volgens staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie bood artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 voldoende basis om de minister van Familiezaken de toegang tot Nederland te weigeren.²⁰ Aldus diende zij aan de volgende verplichting te voldoen:

‘De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd, dient Nederland onmiddellijk te verlaten, met inachtneming van de aanwijzingen welke hem daartoe door een ambtenaar belast met de grensbewaking zijn gegeven’ (artikel 5 Vreemdelingenwet 2000).

De Turkse minister van Familiezaken kon echter niet worden gedwongen om Nederland te verlaten. De politiemensen die haar staande hielden, hadden daarover vooraf duidelijke instructies gekregen. Zo mocht de minister in geen geval worden aangeraakt, laat staan dat jegens haar geweld zou mogen worden gebruikt. De opdracht was om de minister

20 De officiële juridische formulering luidt dat haar de toegang tot het land geweigerd zou worden als ze niet mee zou werken, conform artikel 3 van de Vreemdelingenwet. Bron: NOS.nl, 22 mei 2017. Nieuws: Binnenland: Turkse minister trekt zaak bij rechter in, bevel tot uitzetting niet gebruikt. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2174353-turkse-minister-trekt-zaak-bij-rechter-in-bevel-tot-uitzetting-niet-gebruikt.html>.

te overreden uit eigen beweging te vertrekken. Pas als minister Kaya op geen enkele manier zou meewerken, had ze in het uiterste geval mogen worden aangehouden.²¹

Geen dwang, maar drang

Om te voorkomen dat minister Kaya een campagnetoespraak zou geven, zou zij staande gehouden moeten worden, voordat zij het Turkse consulaat zou betreden. Anders zou zij aanspraak kunnen maken op de onschendbaarheid die op het consulaat rust.²² Nu was er, nadat minister Kaya bij de achteringang van het consulaat was gearriveerd, een impasse ontstaan. De beveiligers van minister Kaya stelden zich daarbij weinig coöperatief op. Omdat niet viel uit te sluiten dat de beveiligers over wapens beschikten, zag de driehoek zich genoodzaakt een AT in te zetten die, zoals burgemeester Aboutaleb in een uitzending van *Nieuwsuur* vertelde, toestemming had om te schieten.²³ Op het moment dat het AT arriveerde, stonden op enige afstand ambulances paraat, voor het geval de situatie onverhoopt uit de hand zou lopen. De inzet van de speciale eenheid van de politie was echter niet bedoeld om het tot een treffen te laten komen. Met alle camera's op Rotterdam gericht zou dat pas echt een internationale rel betekenen. Het doel was om de situatie te bevriezen. Politiechef Paauw lichtte de overweging tot het inzetten van het AT als volgt toe:²⁴

'Als je die situatie wil bevriezen, moet je dat op een manier doen dat niemand in de verleiding komt of nerveus wordt of denkt hier valt nog wel iets te halen of verzet te plegen. Dat leidt ertoe dat je als driehoek tot de beslissing komt daar een dergelijke omvang tegenover te zetten, dat je het zodanig bevriest dat die anderen nooit in de verleiding komen om het ook maar te proberen.'

21 NOS, 29 mei 2017. Binnenland: Politie mocht geweld gebruiken tegen Turkse minister Kaya. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2175515-politie-mocht-geweld-gebruiken-tegen-turkse-minister-kaya.html>.

22 Autoriteiten van de gaststaat mogen terreinen en gebouwen van de vertegenwoordiging van een andere staat niet betreden zonder toestemming van het hoofd van de buitenlandse vertegenwoordiging (Rijksoverheid, 2010).

23 Uitzending *Nieuwsuur* van 13 maart 2017.

24 'Terugblik: de Turkije-rel', uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

Nadat de Turkse beveiligers naar het hoofdbureau van de politie waren gebracht, moest vervolgens nog wel worden bedacht hoe de minister uit haar auto te krijgen. Een mogelijke optie was om de gepantserde auto open te zagen, maar daarvan werd afgezien omdat het risico te groot was dat de minister daarbij verwondingen zou oplopen.²⁵ De auto met een kraanwagen laten wegslepen leek een beter alternatief, al was het nog niet eenvoudig om met een kraanwagen in de smalle steeg achter het consulaat te manoeuvreren. Het aanhaken van de auto bleek echter al genoeg om het verzet van de minister te breken.²⁶ Vervolgens zou zij onder politiebegeleiding naar Duitsland terugkeren.

2.4.2 Voor het consulaat: geen campagne, wel een betoging

Toen het kabinet aan de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu te kennen had gegeven dat een bezoek aan Nederland voor een campagnebijeenkomst ongewenst was, verweet hij Nederland grondrechten te schaden. Aan de Turkse pers liet hij weten:²⁷

‘Ze zeggen: “U kunt geen bijeenkomst houden in het openbaar”. Hoezo kunnen wij dat niet? Waar is de democratie of de vrijheid van meningsuiting waarvan jullie zeggen dat jullie ons er iets over willen leren? Hoe zit het met de vrijheid van vergadering?’

Het was als een trap tegen het zere been en waarschijnlijk ook onderdeel van Erdogans campagnestrategie.²⁸ In Nederland zijn nu juist de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging diep verankerde waarden. Het zijn rechten die in de Grondwet en ook in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) zijn vastgelegd. Werd aan deze rechten – en in het

25 ‘Turkijerel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde’, *de Volkskrant*, 28 december 2017.

26 Zie: ‘Waarom laten ze die vrouw niet gewoon binnen?’, *NRC Handelsblad*, 14 maart 2017.

27 NOS, 4 maart 2017. Binnenland: ‘Turkije: Nederland kan ons niet tegenhouden’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2161208-turkije-nederland-kan-ons-niet-tegenhouden.html>.

28 Aldus Turkije-correspondent Lucas Waagmeester in ‘De Turkije-rel’, uitzending *Medialogica* (Human) van 30 januari 2018.

bijzonder aan het recht op vergadering en betoging – werkelijk geen ruimte geboden?

Het recht op vergadering en betoging

Uitgangspunt van het recht op vergadering en betoging is dat burgers vrij zijn om bijeen te komen,²⁹ wanneer en waarover ze maar willen, zonder dat daar een vergunning of een andere vorm van toestemming voor nodig is. Dat recht geldt niet alleen voor Nederlanders, maar voor iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevindt. Wel geldt voor betogingen op openbare plaatsen een kennisgevingsplicht. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van een gemeente is opgenomen welke gegevens de organisator van de betoging in dat geval moet aanleveren en ook welke aanmeldingstermijn hiervoor geldt. Verder is het recht op betoging niet geheel onbegrensd. De overheid mag, onder bepaalde voorwaarden, aan dit recht grenzen stellen om de bijeenkomst ordelijk en vreedzaam te laten verlopen. Het is in de regel niet aan het kabinet, maar aan de burgemeester – en in dit geval dus de burgemeester van Rotterdam – om hierin een afweging te maken.³⁰ Op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) kan een burgemeester (na kennisgeving van een openbare bijeenkomst) aan de demonstratie voorschriften en beperkingen stellen of deze verbieden (artikel 5 Wom) met het oog op bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2 Wom).

In zijn brief van 8 maart 2017 aan de Rotterdamse gemeenteraad had burgemeester Aboutaleb al aangegeven zich aan te sluiten bij het standpunt van het kabinet en een bezoek van een Turkse minister in het kader van een campagnebijeenkomst voor het Turkse referendum ongewenst te vinden. Na de mislukte staatsgreep in Turkije in de zomer van 2016 waren er binnen de Turkse gemeenschap in Rotterdam (als-

- 29 Een vergadering onderscheidt zich van andere bijeenkomsten in haar doelgerichtheid: deelnemers komen bijeen voor overleg, beraadslaging of uitwisseling van meningen. Een vergadering die voor eenieder toegankelijk is en in het openbaar plaatsvindt, kan veel weg hebben van een betoging. De grens tussen het recht tot vergadering en het recht tot betoging is dus niet altijd scherp te trekken (Leenknecht, 2018).
- 30 In de week voorafgaand aan 11 maart werd weliswaar de burgemeesters van een aantal gemeenten waar mogelijk een campagnebijeenkomst zou plaatsvinden door de NCTV in overweging gegeven de bijeenkomst te verbieden met als doel escalatie en verstoring van de openbare orde te voorkomen. Dit zou blijken uit een vertrouwelijke brief die via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur aan *de Volkskrant* is vrijgegeven. Zie: 'Turkijerel gereconstrueerd: een nieuwe blik op de diplomatieke clash die Nederland verenigde', *de Volkskrant*, 28 december 2017.

ook in enkele andere steden in Nederland) spanningen ontstaan tussen aanhangers van Erdogan en sympathisanten van Gülen, een islamitische denker en predikant die door president Erdogan voor de coup-poging verantwoordelijk wordt gehouden. Gülen-aanhangers kregen het nadien zwaar te verduren. Aan *de Volkskrant* durfden enkelen iets over de toegenomen spanningen te vertellen:³¹

‘Ik heb de coup meegemaakt. Was op vakantie in Turkije. Het was verschrikkelijk. (...) Terug in Nederland merkte ik de gevolgen in mijn eigen omgeving. Turkse Nederlanders met wie ik voor de vakantie nog bevriend was, lopen nu in een boog om me heen. Ze bellen me niet meer, nodigen me niet meer uit voor feesten. Ze willen niet gezien worden met een aanhangster van Gülen, met een terrorist, een landverrader. Zo wordt er ineens over je gesproken.’

‘Ik ben ook voorzichtig, vooral na de mislukte coup. Dingen die ik heb gezegd op Facebook, veeg ik weg. Mijn broer woont nog in Turkije. Die heeft kinderen. Ik moet voorzichtig zijn, ook voor hun toekomst. Daarom stem ik ook nee bij het referendum. [Maar, redactie] als nee wint, komt er sowieso burgeroorlog in Turkije. Als ja wint, krijgt Erdogan de absolute macht. Eigenlijk is er geen goede uitslag.’

‘Sinds de mislukte coup is de sfeer in de Turkse gemeenschap veranderd. Voorheen kon je nog wel kritiek uiten op Erdogan, maar het is nauwelijks meer mogelijk een rationeel gesprek met zijn aanhangers te voeren.’

De spanningen leefden niet alleen, maar wel overduidelijk in de havenstad. Juist in Rotterdam waren in de nacht van 16 juli 2016, toen bekend werd dat de staatsgreep was verijdeld, Turkse Nederlanders de straat opgegaan om hun steun aan president Erdogan te betuigen.³² Bij de Rotterdamse politie werden in de weken nadien zo’n honderd aangiften van bedreiging tegen (vermeend) Gülenisten gedaan. Een openbare

31 ‘Angst voor “arm van Erdogan” verstikt Turkse Nederlanders’, *de Volkskrant*, 8 april 2017.

32 Een aantal betogers belette toen een journalist van de NOS verslag te doen van de betoging, wat premier Rutte destijds bewoog tot zijn ‘pleur op’-uitspraak in het tv-programma *Zomergasten*.

campagnebijeenkomst van een Turkse minister voor het referendum zou de situatie geen goed doen en zou, aldus Aboutaleb, tot 'toenemende polarisatie en escalaties' kunnen leiden.³³ Voor een betoging zou evenwel ruimte blijven bestaan.

Het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken vond uiteindelijk geen doorgang. Door op zaterdagmorgen 11 maart de landingsrechten in te trekken, wist het kabinet de komst van minister Cavusoglu te voorkomen. Wel werd nog rekening gehouden met het scenario dat hij mogelijk in Brussel zou landen om vervolgens naar Rotterdam te reizen. Het vermoeden bestond dat er een bijeenkomst georganiseerd werd in de ambtswoning van de Turkse consul. Omdat deze eventuele bescheiden bijeenkomst gepaard zou gaan met een opkomst van een groot aantal mensen, besloot burgemeester Aboutaleb uit voorzorg een noodbevel af te kondigen voor de Straatweg, waaraan de ambtswoning van de consul gelegen is. Volgens Aboutaleb zou met een menigte van 'honderden tot duizenden mensen met vlaggen' in de relatief smalle straat, waar ook een tram doorheen rijdt, de openbare orde in het geding komen. Maar, zo vervolgde Aboutaleb in een interview voor RTV Rijnmond, 'wij houden er ook rekening mee dat de emoties hoog oplopen nu de minister niet komt en dat mensen graag uiting willen geven aan hun gevoelens'.³⁴ Voor demonstraties wees hij daarom drie alternatieve locaties aan: het Willemsplein, het Lloydkwartier en het Plein 1940.³⁵ De maatregelen werden zaterdagmiddag om 15.00 uur gecommuniceerd via de (sociale) media, de gemeentelijke website en bewonersbrieven.³⁶ Tegen die tijd werd steeds duidelijker dat niet Cavusoglu maar minister Kaya van Familiezaken onderweg was naar Rotterdam en via mediakanalen een oproep was gedaan om naar het Turkse consulaat te komen. Voor de directe omgeving van het consulaat volgde daarom

33 Brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 8 maart 2017, kenmerk 17bb2150.

34 RTV Rijnmond, 11 maart 2017. Nieuws: Aboutaleb wijst demonstratieplekken aan en sluit omgeving consulaat af. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/152715/Aboutaleb-wijst-demonstratieplekken-aan-en-sluit-omgeving-consulaat-af>.

35 Op het Willemsplein konden mensen demonstreren die de Turkse minister hadden willen zien spreken; het Lloydkwartier was beschikbaar voor tegendemonstranten en het Plein 1940 voor alle 'overige' demonstranten.

36 Zie de brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 15 maart 2017, kenmerk 17bb002287.

wederom een noodbevel;³⁷ voor een betoging konden demonstranten op de drie eerder aangegeven demonstratieplekken terecht.

Toch verzamelde zich aan het begin van de avond voor het Turkse consulaat een menigte. Hoewel de betogers zich niet begaven op een aangewezen demonstratieplek (maar wel op afstand bleven van de hekken die voor het consulaat waren geplaatst), werd de demonstratie door de politie gefaciliteerd. Naarmate de tijd verstreek, groeide echter de vrees dat het uit de hand zou lopen. De sfeer raakte gespannen, vertelde journalist Fidan Ekiz die daar aanwezig was:³⁸

‘Er was zoveel woede. Ook vooral toen het bericht kwam, en dat viel echt binnen als een bom, dat de minister was “aangehouden” en niet mocht komen, werd de sfeer echt heel grimmig.’

Nu was de minister niet ‘aangehouden’, maar ‘staande gehouden’, hetgeen in juridische betekenis twee verschillende begrippen zijn.³⁹ Toen evenwel na het vertrek van minister Kaya rond 01.00 uur ’s nachts ook de ME vertrok, keerde een deel van de demonstranten zich tegen de politie. Degenen die bij de organisatie van de demonstratie betrokken waren en met wie de politie steeds in contact had gestaan, wisten de relschoppers niet meer in bedwang te houden. Er volgden (over en weer) enkele rake klappen. De vraag is of een confrontatie tussen betogers en politie nog te voorkomen was geweest, maar gezien de beelden die gedurende die avond door verschillende media en demonstranten zijn gemaakt, was die kans zeer klein. Voor zolang de ME aanwezig was, heeft ze waarschijnlijk erger weten te voorkomen, door te verhinderen dat demonstranten naar de achteringang van het consulaat gingen, waar de minister van Familiezaken op dat moment werd staande gehouden.

37 Een burgemeester kan beperkingen opleggen aan een samenkomst die plaatsvindt bij een gebouw dat in gebruik is van een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, ter voorkoming dat het functioneren van de betreffende instelling wordt aangetast (artikel 9 Wom).

38 ‘Terugblik: de Turkije-rel’, uitzending *EenVandaag* van 29 december 2017.

39 Bij staande houden wordt de persoon aangesproken door de politie vanwege een overtreding. Bij aanhouden is sprake van verdenking van een strafbaar feit en wordt de persoon direct overgebracht naar het politiebureau.

2.4.3 Tot slot

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds het Rijk en anderzijds de lokale overheid (i.c. de burgemeester) maakte de ‘Turkije-rel’ tot een complexe casus. Het bieden van gelegenheid tot het houden van een demonstratie is een aangelegenheid van de burgemeester, maar in dit geval had het kabinet reeds bepaald dat een Turkse minister geen campagnebijeenkomst mocht houden. Om te verhinderen dat minister Kaya in het openbaar een menigte zou toespreken, werd haar op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 de toegang tot Nederland ontzegd. In tegenstelling tot beweringen uit Turkse diplomatieke kringen werd echter aan het demonstratierecht geen afbreuk gedaan: de burgemeester en de politie van Rotterdam boden alle gelegenheid tot het houden van een betoging.

2.5 Afronding

Spanningen rond de komst van Turkse ministers voor een campagnebijeenkomst over het Turkse grondwetsreferendum speelden niet alleen in Nederland. Ook in andere Europese landen (waaronder België, Duitsland en Zwitserland) werden deze bijeenkomsten onwenselijk gevonden. De Oostenrijkse bondskanselier Kern deed op 5 maart 2017 zelfs een oproep tot een algemeen verbod voor Turkse politici om in de Europese Unie campagne te voeren.⁴⁰ Voor hun houding jegens Turkije hadden Europese regeringsleiders zo hun redenen; in ieder geval werd inmenging door een buitenlandse mogendheid in binnenlandse aangelegenheden niet op prijs gesteld. Premier Erdogan had er op zijn beurt baat bij om, met het oog op het grondwetsreferendum, de boel te provoceren en te laten escaleren. Voor de-escalatie leek geen ruimte te bestaan. In deze diplomatieke crisis speelden dan ook vooral politieke afwegingen en argumenten. Cruciaal in deze casus was dat het kabinet en met name premier Rutte niet wilde dat een Turkse minister campagne kwam voeren en daarvoor, zowel in binnen- als buitenland,

⁴⁰ Reuters, 5 maart 2017. *World news: Austrian chancellor calls for EU-wide ban on Turkish campaigning*. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-austria-idUSKBN16C048>.

veel steun kreeg. In zo'n geval raakt al snel het juridische ondergeschikt, wat het voor uitvoerenden lastig maakte naar eer en geweten te handelen: Was de Turkse minister van Familiezaken nu wel of niet ongewenst verklaard? Een eventueel besluit daartoe viel onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Het is bewonderenswaardig hoe politiemensen hun rug recht hielden ten overstaan van een minister van een buitenlandse mogendheid, waarmee Nederland al enkele eeuwen betrekkingen onderhoudt. Nadien bleek tot welke consequenties die druk kan leiden. Een Rotterdams CDA-raadslid zag zich vanwege bedreigingen genoodzaakt tijdelijk zijn werkzaamheden voor de gemeenteraad te staken, nadat hij door een Turkse krant was aangewezen als 'mede-aanstichter van de diplomatieke rel' tussen Nederland en Turkije.⁴¹ Ook Rotterdamse politiemensen van Turkse komaf die tijdens de gebeurtenissen in functie waren, ondervonden in sommige gevallen moeilijkheden. In de wijk waarin zij hun dagelijkse werkzaamheden verrichtten, werden zij soms met de nek aangekeken. Vanuit de politieorganisatie is aan hen nazorg verleend, onder meer door hen aan te sporen 'weer de wijk in te gaan' en het vertrouwen met de bevolking weer op te bouwen. De Nederlandse ambassadeur, ten slotte, was lange tijd niet welkom in Ankara. Pas in de zomer van 2018 werd een doorbraak in het herstel van de diplomatieke relatie bereikt.

41 AD, 16 maart 2017. Regio Rotterdam: Bedreigde Yazir trekt zich terug als CDA-raadslid in Rotterdam. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/bedreigde-yazir-trekt-zich-terug-als-cda-raadslid-in-rotterdam-a3do6o2/>. Zie ook: 'Opeens werd dit CDA-raadslid een "terreurleider" genoemd', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2018.