

Prof. mr. J.G. Brouwer

Prof. mr. A.E. Schilder

Advies over Richtlijn inzake protesten UN

Juli 2024

1. Inleiding

In dit vooralsnog beknopte advies, gaan wij in op de meest relevante vragen over de reikwijdte van de demonstratievrijheid, waartoe de Richtlijn van de UN alsook de reacties daarop aanleiding geven. Voorafgaand hieraan maken we enkele algemene opmerkingen over het recht tot betoging. Eerst gaan we in op het wettelijk regime zoals dat uit de Grondwet en de Wet openbare manifestaties voortvloeit, daarna komen het EVRM en het IVBPR kort aan bod.

2. De Grondwet en de Wet openbare manifestaties

Het recht tot vergadering en betoging staat sinds 1983 in artikel 9 Grondwet. Uitgangspunt is dat dit recht – evenals de andere in de Grondwet opgenomen grondrechten – primair bescherming biedt aan burgers tegen de overheid. Op deze – wat wel wordt genoemd – verticale verhouding zijn de beperkingscriteria van de Grondwet en de regels van de Wet openbare manifestaties toegesneden. In de relevante wet- en regelgeving zal men tevergeefs zoeken naar voorschriften die de verhouding tussen een private partij en demonstranten regelen.

Tijdens de grondwetsherziening van 1983 is wel aandacht besteed aan de mogelijke werking van grondrechten in horizontale verhoudingen. De regering merkte destijds op dat grondrechten in private verhoudingen betekenis kunnen hebben in de onderlinge verhouding van burgers, met name als er sprake is van ongelijke machtsverhoudingen. Het zou aan de rechter zijn om in een concreet geval te bepalen wat de werking van een grondrecht in deze verhouding is. Tot nu toe zijn er geen richtinggevende rechterlijke uitspraken gedaan waar het gaat om de mogelijke doorwerking van de demonstratievrijheid in private verhoudingen.

Uit artikel 8 Wet openbare manifestaties volgt dat de overheid zich niet preventief kan of mag inlaten met een betoging op een andere dan een openbare plaats. De wetgever erkent in deze bepaling dat het in beginsel aan de rechthebbende op die plaats is – meestal de eigenaar – om te bepalen wat de voorwaarden zijn waaronder men mag demonstreren. Uitgangspunt is dat de rechthebbende binnen redelijke grenzen bepaalt welke activiteiten toelaatbaar zijn gelet op de bestemming van de plaats. De rechter zal ter uitoefening van deze beheersbevoegdheid opgestelde huisregels in een civiele procedure slechts marginaal kunnen toetsen.

Een voorbeeld van een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer grondrechten met voeten worden getreden. Stel dat het universiteitsbestuur wel ruimte geeft aan pro-Israëliëse demonstraties maar pro-Palestijnse betogingen verbiedt, dan zal de rechter een zodanige

opstelling hoogstwaarschijnlijk als onrechtmatig bestempelen waarbij hij rekening houdt met het in artikel 7 Grondwet opgenomen verbod van censuur. Denkbaar is eveneens dat een algeheel verbod van collectieve meningsuiting het zal moeten ontgelden als er geen redelijke gronden bestaan voor een dergelijk verbod op bijvoorbeeld het universiteitsterrein.

Artikel 8 Wet openbare manifestaties bepaalt tevens dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om een vergadering of betoging op een andere dan openbare plaats te beëindigen 'indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dit vordert'. In lijn met de eerder genoemde beheersbevoegdheid is het echter aan de rechthebbende om te bepalen wanneer de wanordelijkheden een omvang hebben aangenomen om de burgemeester te verzoeken om in te grijpen. Vanzelfsprekend kan de rechthebbende zelf eerder besluiten een einde te maken aan een betoging als hiervan bijvoorbeeld een verstorend effect uitgaat op de normale gang van zaken in een gebouw. In de wetsgeschiedenis is voor een exclusieve bevoegdheid van de burgemeester geen enkel aanknopingspunt te vinden. Het zou ook erg onpraktisch zijn als een eigenaar/beheerder van een gebouw of terrein steeds afhankelijk zou zijn van een besluit van de burgemeester voor de beëindiging van een vergadering of betoging.

3. Het EVRM en het IVBPR

Het recht tot betoging is eveneens gewaarborgd in art. 11 EVRM en art. 21 IVBPR. Voor deze twee mensenrechtenverdragen geldt net als voor onze Grondwet dat zij bedoeld zijn om de burger te beschermen tegen de overheid. Tegen particuliere partijen kunnen geen klachten worden ingediend wegens verdragsschending. Wel komt het voor dat burgers de overheid 'aanklagen' omdat die te weinig moeite heeft gedaan om hen – burgers – te beschermen tegen inbreuken op hun grondrechten door een private partij. Onder omstandigheden heeft de Staat een zogenaamde positieve verplichting om de gelding van grondrechten ook in horizontale verhoudingen te realiseren.

Wat de demonstratievrijheid betreft erkent ook het Hof in Straatsburg evenwel de vrijheid van een particuliere partij om te bepalen of en zo ja onder welke voorwaarden zij demonstratieve acties op haar terrein toelaat. Zo konden een actiegroep geen recht ontlenen aan het EVRM om in een winkelcentrum in het Engelse stadje Washington te demonstreren tegen de wil van de beheerder. Het Hof overwoog dat er genoeg andere plaatsen zijn om een betoging te houden.¹

In een recentere zaak oordeelde het Hof dat demonstranten niet het recht hebben op forumkeuze voor de uitoefening van de dicht tegen het recht betogen aan liggende vrijheid van meningsuiting:²

'In particular, the Court reiterates that notwithstanding the acknowledged importance of freedom of expression, Article 10 does not bestow any freedom of forum for the exercise of that right. In particular, that provision does not require the automatic creation of rights of entry to private property or even, necessarily, to all publicly owned property, such as, for instance, government offices and ministries (see *Taranenko v. Russia*, no. 19554/05, § 78, 15 May 2014). Therefore, as the everyday activities of the Rossiya Hotel were disrupted as a result of the protest, the police

¹ Appleby and others, EHRM 6 mei 2003, 44306/98, AB 2004, 319 met annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

² Olga Kudrina/Rusland, 6 april 2021, 34313/06, r.o. 51.

were justified in interfering with the expression of political opinions by the applicant with a view to restoring and protecting public order.’ (34313/06)

Uitgangspunt is dat de rechthebbende op een terrein of gebouw in beginsel het recht heeft om zelf te bepalen wie daar toegang heeft en onder welke voorwaarden, welke activiteiten daar zijn toegelaten. Dit betekent zelfs dat wanneer personen toegang hebben tot een plaats – zoals medewerkers en studenten tot een universiteitsgebouw of -terrein – hieruit nog niet een aanspraak volgt om daar demonstraties te organiseren. Aan de bovengenoemde uitgangspunten wordt ook niet getornd in de jurisprudentie van de strafrechter. Bij de beoordeling van de strafwaardigheid van gedrag dat deel uitmaakt van een demonstratieve actie, houdt de rechter echter wel vaak rekening houden met die omstandigheid. Een delict als lokaalvredebreuk wordt dan niet of nauwelijks bestraft om een chilling effect op de vrijheid van demonstreren te voorkomen.³ Dit laat echter onverlet dat een eigenaar/beheerder de bevoegdheid toekomt om een manifestatie al dan niet en onder welke voorwaarden toe te laten gelet op de doelstellingen van de organisatie.

4. De Richtlijn

Op grond van de bovengeschetste uitgangspunten kan worden vastgesteld dat het een college van bestuur van een universiteit als rechthebbende vrijstaat om regels te hanteren met betrekking tot demonstraties in gebouwen en op terreinen van de universiteit. Zowel vanuit oogpunt van de Grondwet als verdragen zijn deze huisregels in beginsel toelaatbaar, waarbij zoals gezegd het leerstuk van de horizontale werking en/of algemene beginselen van privaatrecht grenzen kunnen stellen aan de uitoefening van het eigendomsrecht.

Meer concreet zien wij geen beletsel voor het toepassen van beperkingen van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde recht tot vergadering en betoging in de Richtlijn zoals de meldplicht en een nachtelijk demonstratieverbod. Een legitimatieplicht om te kunnen vaststellen of een persoon het recht heeft op toegang tot de specifieke universiteitsgebouwen of -terreinen stuit evenmin op juridische problemen. Wanneer de naleving van deze eis op een behoorlijke wijze plaatsvindt, vallen daar geen (juridische) bezwaren tegen in te brengen. Het verbod van gezichtsbedekkende kledingvoorschriften levert slechts een herhaling op van het verbod in de ‘Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding’. Wel zullen willekeurige beperkingen met betrekking tot de inhoud van de uitingen als onrechtmatig kunnen worden bestempeld.

Universiteitsbesturen hebben dus veel beleidsruimte voor de regulering van demonstratieve acties. Gelet op de inhoud van de Richtlijn blijft er nog alle ruimte over voor een betekenisvol gebruik van de mogelijkheid om protestacties te organiseren. Ten overvloede merken we op dat er daarnaast uiteenlopende redenen kunnen zijn om de Richtlijn met enige coulance toe te passen.

³ Gerechtshof Amsterdam 4 april 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2261.