



Universiteit
Leiden

Het demonstratierecht op semi-openbare locaties, met bijzondere aandacht voor NS-stations

Een onafhankelijk Law Clinic-advies voor het PILP, opgesteld in het kader van het vak *Bestuursrechtelijke Vraagstukken*, behorend bij de master Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

Yasmine Haggui, Laura Hanrath, Valerie Horst, Lieke Neuman, Iris Raats
Begeleid door Mr. dr. R. Stolk, docent *Bestuursrechtelijke Vraagstukken*, Universiteit Leiden
April 2025

Management samenvatting

De **hoofdvraag** van dit memorandum is: *in hoeverre en op welke manier speelt openbaarheid een rol in het toetsingskader van de rechter en in welke mate mag worden ingegrepen tijdens demonstraties op semi-openbare plekken, zoals NS-stations?*

Deze vraag is **relevant** vanwege de onduidelijkheid hierover in de praktijk, de kritiek op de beperkingsgrond 'in het belang van het verkeer' in de Wom, en de discussie in de literatuur over de connectie tussen fysieke ruimte en democratische participatie door middel van demonstraties. Hieruit volgt tevens de focus op **NS-stations**.

Bovenstaande hoofdvraag leidt tot de volgende **deelvragen**:

1. *Wat betekent het begrip 'openbare plaats' in de Wom en welke rol speelt dit begrip?*

Wat betreft het begrip, geldt dat '**openbare plaats**' een **materiële betekenis heeft**, waarbij de functie van (toegang tot) een ruimte belangrijker is dan fysieke kenmerken als toegangspoortjes. Voor de **materiële reikwijdte van het demonstratierecht maakt openbaarheid geen verschil**. Wat betreft de rol van het begrip in de Wom is van belang dat het begrip vooral een **rol gaat spelen in de belangenafweging** van de bevoegde autoriteiten en daarna de rechter, wat leidt tot de volgende deelvraag.

2. *In hoeverre speelt de openbaarheid van een locatie een rol bij de (inter)nationale rechter?*

Ten eerste, speelt dit een rol bij de **draggers van positieve verplichtingen** onder het EVRM. Onder de autonome definitie van het EHRM zijn dit zowel staten als geprivatiseerde bedrijven met een publieke taak. Deze positieve verplichting houdt in dat **het demonstratierecht gefaciliteerd moet worden**. Hierbij geldt dat **locatiekeuze een wezenlijk element is** van deze facilitatieplicht, maar dat de mate van openbaarheid, gebaseerd op de feitelijke toegankelijkheid en gebruikskarakter, uit *kan* maken voor hoe ver de verplichting reikt. Ten tweede bij de **belangenafweging en de beoordeling van geoorloofdheid van overheidsingrijpen**. Dit maakt dat de rechter kan kijken naar de **mate van openbaarheid** van een locatie welke afhankelijk is van de feitelijke openbaarheid en geschiktheid van de locatie voor het doel van de betoging, in plaats van een analoog onderscheid. In de jurisprudentie blijkt (de aard van) de locatie een belangrijke factor in de belangenafweging.

3. *Welke factoren uit de wet, de literatuur en de jurisprudentie zijn relevant voor de belangenafweging en hoe werken deze door bij NS-stations?*

In het algemeen geldt dat er weinig **concrete, specifieke overwegingen zijn over de openbaarheid van NS-stations en de rol daarvan**. Naar analogie zijn er wel een **aantal aanknopingspunten te destilleren**. Naast deze onzekerheid, is het hierdoor lastig te oordelen wat het resultaat is van de samenloop van verschillende factoren. **Relevante conclusies zijn dat:**

- a. een materiële benadering lijkt te suggeren dat de aanwezigheid van poortjes niet doorslaggevend hoeft te zijn, maar eerder de publieke functie van het gebouw;
- b. de burgemeester de bevoegdheid heeft om i.h.k.v. de verkeersbelangen in te grijpen op openbare plaatsen, maar dat louter deze motivering niet kan volstaan;
- c. de privaatrechtelijke status van de NS/Prorail als eigenaar van stations niet maakt dat voor de NS of stations geen facilitatieplicht voor demonstraties bestaat;
- d. onder het *sight-and-sound-criterium* veel gewicht toekomt aan het potentiële publiek (reizigers en niet-reizigers) dat te bereiken is op stations;
- e. een aantal normale (lichte) belemmeringen gelet op het gebruik van het station waarschijnlijk wel door de beugel kunnen. Met een zekere mate van abstractie, kunnen deze factoren **ook relevant zijn voor andere semi-publieke locaties**.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	4
§ 1.1 Aanleiding	4
§ 1.2 Leeswijzer	4
§ 1.3 Relevantie	5
Hoofdstuk 2. Juridisch kader	7
§ 2.1 Materiële reikwijdte demonstratierecht.....	7
§ 2.2 Wie moet demonstraties faciliteren?	7
§ 2.3 Definitie onder de Wom	8
§ 2.4 Beperkingsgronden van het demonstratierecht op semi-publieke plekken.....	8
§ 2.5 Tussenconclusie	9
Hoofdstuk 3. Jurisprudentiële positieve verplichtingen en de belangenafweging van de rechter bij beperkingen	11
§3.1 Jurisprudentiële positieve verplichtingen.....	11
§ 3.2 Tussenconclusie	12
§ 3.3 Jurisprudentiële belangenafweging beperkingen	13
§ 3.4 Tussenconclusie	15
Hoofdstuk 4. Toepassing op NS-stations	16
§ 4.1 Een materieel perspectief op functie, feitelijke toegang, gebruikskarakter en bestemming.....	16
§ 4.2 Verkeersbelangen.....	17
§ 4.3 NS als staatsbedrijf.....	17
§ 4.4 Sight and sound	18
§ 4.5 Botsende belangen.....	19
§ 4.7 Tussenconclusie en extrapolatie	19
Hoofdstuk 5. Conclusie	21
Bijlage I	22
Bibliografie	24
Literatuur	24
Rapporten, nieuwsberichten en publicaties	26
Internationale documenten en richtlijnen.....	28
Jurisprudentie.....	29
Parlementaire stukken	30

Hoofdstuk 1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding

1. Het afgelopen decennium kende een enorme toename aan demonstraties met uiteenlopende onderwerpen.¹ Deze demonstraties namen bovendien verscheidene vormen aan: boeren reden met tractoren naar provinciehuizen², studenten bezetten het maagdenhuis³ en op treinstations vonden sit-ins plaats.⁴ De afgelopen tien jaar rezen ook steeds meer zorgen over het demonstratierecht.⁵ Amnesty riep in 2022 op om het demonstratierecht in Nederland beter in lijn te brengen met mensenrechten.⁶ Deze ambitie wordt niet overal opgepakt, in het bijzonder wat betreft demonstratielocaties. Een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer staat zelfs positief tegenover landelijke demonstratieverboden op locaties als luchthavens en snelwegen.⁷ Boswijk gaat zelfs zover te stellen dat demonstreren op privéterrein alle perken te buiten gaat.⁸ Een belangrijk onderdeel van een succesvolle demonstratie is echter de impact ervan, die deels samenhangt met de locatie en/of 'geadresseerde' van de manifestatie. In de context van dit spanningsveld, gaat dit memorandum in op de vraag in hoeverre en op welke manier openbaarheid een rol speelt in het toetsingskader van de rechter en in welke mate mag worden ingegrepen tijdens demonstraties op semi-openbare plekken, zoals stations van de Nederlandse Spoorwegen ("**NS-stations**").

§ 1.2 Leeswijzer

2. Hiertoe zal ten eerste aandacht worden besteed aan de relevantie van deze vraag. Daarna passeert het huidige juridische kader de revue, waar specifiek aandacht wordt besteed aan de (inter)nationale beperkingssystematiek van het demonstratierecht en de nationale definitie van 'openbaarheid'. Hier komt naar voren dat 'openbaarheid' niet op de voorgrond een doorslaggevende rol speelt, maar eerder in de belangenafweging. Vervolgens wordt besproken hoe de (inter)nationale rechter deze belangenafweging invult. Ten slotte worden hieruit, tezamen met het juridische kader, gezichtspunten gedestilleerd, die worden toegepast op de uitoefening van het demonstratierecht in NS-stations. De focus ligt op NS-stations als case study vanwege de behoefte hieraan.⁹ Hiervoor hebben wij een hand-out (bijlage I) opgesteld voor demonstranten die op enige wijze geconfronteerd worden met beperkingen van een demonstratie op een NS-station.

¹ Augusteijn 2024. Zie ook: Van Benthem 2023, voetnoot 9.

² Kerstens 2019.

³ De Bloois 2016; Thomas 2015.

⁴ Hinke 2014.

⁵ Amnesty International 2023.

⁶ Amnesty International 2023, p. 76.

⁷ Kieskamp 2025.

⁸ Kamerdebat over demonstratierecht 22 januari 2025 (ongecorrigeerd), p. 91, via:

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2024A06649

⁹ Zie onder 'relevantie'. Bovendien is dit op 21 maart 2025 afgesproken met het PILP.

§ 1.3 Relevantie

3. Het vervagen van de scheidingslijnen tussen het private en het publieke terrein (of tussen het openbare en het niet-openbare terrein) en de gevolgen daarvan voor het demonstratierecht vraagt om drie redenen opheldering: maatschappelijke behoefte, kritiek op de beperkingsgrond in het belang van het verkeer in de Wet openbare manifestaties (“**Wom**”) en de academische discussie over de relatie tussen het democratieprincipe en fysieke ruimte.
4. Ten eerste bestaat in de praktijk onduidelijkheid over wat wel en niet mag wat betreft het recht op demonstreren op plaatsen waar de scheiding tussen privéterrein en publiek terrein niet altijd scherp te trekken is, zoals bijvoorbeeld NS-stations, zowel bij de NS als bij de demonstranten zelf. Deze onduidelijkheid en het feit dat de (handhavings) praktijk daardoor minder voorspelbaar is, kan een *chilling effect* hebben op demonstraties op bepaalde plekken.¹⁰
5. Ten tweede bestaat in de Wom exclusief voor openbare plaatsen een beperkingsgrond voor demonstraties in het belang van het verkeer (zie par. 2.4.) Op deze grond bestaat echter aanzienlijke kritiek.¹¹ Daarom is het des te relevanter om NS-stations nader te beschouwen, nu daar in het bijzonder verkeersbelangen spelen.
6. Ten derde ontstaat steeds meer interesse in de rol die fysieke openbare ruimte speelt in een democratie als arena van demonstratie en protest.¹² Juist wanneer het epicentrum van de ‘publieke ruimte’ zich steeds meer digitaal manifesteert, beargumenteert Parkinson dat democratie *afhankelijk* is van fysieke openbare ruimtes.¹³ De vraag wanneer in juridische zin een ruimte geldt als openbaar of publiek wordt hierdoor prangender. Theorievorming op dit vlak heeft lang stilgestaan. Dit komt enerzijds doordat verschillende betekenissen van ‘openbare ruimte’ door elkaar heen gebruikt worden. Goodsell onderscheidt opvattingen die verwijzen naar een ruimte voor vrij discours, en opvattingen die verwijzen naar bijvoorbeeld dorpspleinen.¹⁴ In de eerste categorie bevinden zich Arendt, Habermas en Benhabib. Nuances daargelaten, benadrukken zij het belang van ruimte voor collectieve deliberatie en dialoog.¹⁵ Hier is echter weinig aandacht voor ‘design’ en de vraag welke (fysieke) eigenschappen deze ruimte dan moet hebben. In de tweede categorie zoeken auteurs het belang van fysieke publieke ruimte niet exclusief bij de democratie, maar ligt de nadruk voornamelijk op gemeenschapszin en welzijn.¹⁶ Een expliciete connectie tussen democratie en *fysieke* publieke ruimte wordt dus niet altijd gemaakt. Anderzijds wordt het onderscheid publiek/privaat steeds lastiger door privatisering, terwijl deze scheidslijn altijd de afbakening is geweest van de ‘publieke

¹⁰ Demonstreren, een schurend grondrecht? 2018, p. 31.

¹¹ Amnesty International 2023, p. 76; Brouwer, Roorda & Schilder 2017.

¹² Parkinson 2012, p. 1-4.

¹³ UN HRC 2015, p. 2; UN HRC 2020; Raad van Europa 2014; Parkinson 2012, p. 6.

¹⁴ Goodsell 2003, p. 361.

¹⁵ Habermas 1989; Arendt 1998; Benhabib 1996a; Benhabib 1996b.

¹⁶ Goodsell 2003, p. 364; Parkinson 2012, p. 7-9.

ruimte'.¹⁷ Bovendien lijkt het alsof een zodanige scheiding ook een constitutieve voorwaarde is voor democratie: er is private ruimte voor de uitoefening van individuele autonomie en publieke ruimte waar autonoom gevormde ideeën en opvattingen ter discussie kunnen worden gesteld.¹⁸

¹⁷ Parkinson 2012, p. 50 e.v.

¹⁸ Parkinson 2012, p. 50.

Hoofdstuk 2. Juridisch kader

7. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader uiteengezet, waarbij eerst het algemene demonstratierecht beknopt wordt uitgelegd. Daarna wordt het begrip ‘openbaarheid’ uit de Wom de gedefinieerd. Vervolgens wordt gekeken naar de positieve verplichtingen die op de betrokken partijen liggen en de beperkingsgronden waaronder mag worden ingegrepen in het demonstratierecht.

§ 2.1 Materiële reikwijdte demonstratierecht

8. Het demonstratierecht is neergelegd in artikel 9 van de Grondwet (“**Gw**”) en in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“**EVRM**”) en bovendien gecodificeerd in internationale en Europese verdragen.¹⁹ Een vergadering of betoging valt onder de materiële reikwijdte van het demonstratierecht indien: (i) de vergadering vreedzaam is (ii) bestaat uit twee of meer mensen, (iii) fysiek plaatsvindt, en (iv) een vorm van meningsuiting is.
9. Iedereen die gebruikmaakt van diens demonstratierecht mag in beginsel het tijdstip, de vorm, de inhoud én de plaats van de demonstratie zelf bepalen.²⁰ Op grond van het ‘*sight-and-sound*’-principe van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (“**EHRM**”) hebben demonstranten het recht om gezien en gehoord te worden door dat- of diegene waartegen ze demonstreren (nader onder 29).²¹ Uit de verdragstoelichting volgt dat het demonstratierecht zich uitstrekt tot zowel openbare als niet-openbare plaatsen.²²

§ 2.2 Wie moet demonstraties faciliteren?

10. Op de staat rust een positieve verplichting om het uitoefenen van het demonstratierecht te faciliteren. Dit vloeit voort uit EHRM-jurisprudentie en houdt in dat zowel de veiligheid van derden als de veiligheid van demonstranten moet worden gewaarborgd.²³ Omdat het demonstratierecht ook geldt op niet-openbare plaatsen, rust een positieve verplichting op de staat om ook hier het demonstratierecht te faciliteren (zie § 3.1.).
11. Daarnaast hebben niet alleen staten, maar ook *public authorities* de positieve verplichting om het demonstratierecht te faciliteren. Volgens het EHRM en de nationale rechter kunnen privaatrechtelijke bedrijven die een publieke taak uitoefenen ook als *public authority* worden geclassificeerd.²⁴ Gezien de nauwe banden tussen de Staat en de NS, en de publieke taak van de NS, kan de NS worden aangemerkt als *public*

¹⁹ Art. 21 IVBPR en art. 52 Handvest EU.

²⁰ EHRM 27 november 2012, 58050/08, par. 21 (*Sáska/Hongarije*); Swart & Roorda 2023, p. 35.

²¹ EHRM 7 februari 2017, 57818/09, (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 405.

²² OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 4; Raad van Europa 2024, p. 9.

²³ EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 158; Raad van Europa 2024.

²⁴ EHRM 1 maart 2005, AB 2006/ 258, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Wos/Polen*); Jak 2016.

authority. De NS kan in dat kader ook gelijkgesteld worden aan een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (“**Awb**”).²⁵

§ 2.3 Definitie onder de Wom

12. In artikel 1 Wom is het begrip ‘openbare plaats’ gedefinieerd als een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor publiek. Deze laatste zinsnede ziet op de vraag of eenieder in beginsel vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. Blijkens de toelichting houdt dit in dat verblijf op de plaats niet door gerechtigde(n) aan een bepaald doel is gebonden en dat geen meldingsplicht of toegangsprijzen gelden voor betreding van de plaats.²⁶ Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken vallen niet onder deze definitie.²⁷ Het vereiste dat de plaats openstaat voor publiek moet bovendien berusten op haar bestemming, functie of bestendig gebruik. Dit betekent dat uit een besluit, inrichting of bestaande praktijk moet blijken dat rechthebbende niet louter incidenteel de locatie openstelt.²⁸ Het gaat om plekken waar men ‘komt en gaat’, zoals plantsoenen, speelweiden, parken, voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.²⁹ De wetgever kent expliciet geen doorslaggevende betekenis toe aan afscheidingen, muren of hekken.³⁰ Hoewel hieruit kan blijken dat de plaats besloten is, is dit niet doorslaggevend. Een park is immers nog steeds een voor het publiek toegankelijke plaats, ook al hebben parken vaak een afscheiding.³¹ De term ‘openbare plaats’ drukt dan vooral uit dat het om functionele in plaats van fysieke kenmerken gaat.³²

§ 2.4 Beperkingsgronden van het demonstratierecht op semi-publieke plekken

13. In de Wom geldt een ander wettelijk kader voor openbare plekken (artikel 2) en niet-openbare plekken (artikel 8). Het verschil is dat artikel 8 Wom niet geldt voor samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard en dat bij demonstraties op niet-openbare plaatsen geen preventieve maatregelen of kennisgevingsvereisten kunnen worden gesteld. Daarnaast verschillen de gronden waarop regels kunnen worden gesteld aan demonstraties - de zogeheten doelcriteria. Artikel 8 is in beginsel gelijklopend aan artikel 2 maar mist ‘verkeer’ als beperkingsgrond. De verkeersgrond *an sich* is echter geen doorslaggevende beperkingsgrond (zie onder 11) Daarom is het juridische verschil wat betreft ingrijpen in demonstraties tussen artikel 2 en artikel 8 Wom niet heel belangrijk. Openbaarheid speelt eerder een rol in de belangenafweging

²⁵ ABRvS 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260, JOM 2014/718 m.nt. Widdershoven.

²⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15.

²⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15.

²⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16.

²⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16.

³⁰ Artikel 1 lid 2 WOM; *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16-17.

³¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 16-17.

³² *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 135b, p. 2.

zelf, waar de fysieke kenmerken en de publieke toegankelijkheid van de plaats bepalend zijn, afhankelijk van de context van de specifieke locatie.³³ Op niet-openbare plaatsen wegen de in het artikel genoemde belangen doorgaans zwaarder.³⁴ Dit blijkt in het bijzonder uit de zinsnede in artikel 8 Wom dat de ontbindingsbevoegdheid slechts kan worden aangewend indien de genoemde belangen dat 'vorderen'.³⁵

14. Openbaarheid speelt dus vooral een rol bij de vraag of en welk ingrijpen geoorloofd is. Het recht op demonstratie is immers niet onbeperkt. Artikel 9 Gw stelt dat de wetgever bevoegd is het demonstratierecht te beperken, maar dit niet mag delegeren.³⁶ De beperkingsgronden onder lid 2 van artikel 9 Gw zijn: 'ter bescherming van de gezondheid', 'in het belang van het verkeer' en 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden', die overgenomen zijn in de Wom. Omdat de Grondwet zelf geen inhoudelijke beperkingssystematiek kent, neemt de Nederlandse rechter het EHRM-toetsingskader over (onder§ 3.3). Naar de beperkingsgrond 'gezondheid' wordt in dit onderzoek niet gekeken.

15. De eerste beperkingsgrond betreft de bescherming en voorkoming van wanordelijkheden. 'Wanordelijkheid' gaat meestal over de vraag of strafbare feiten zijn gepleegd. Dit verschilt van het begrip 'openbare orde', omdat het daar niet alleen gaat over het plegen van strafbare feiten. De grenzen van het voorkomen of bestrijden van de wanordelijkheid hangen af van de context en de specifieke situatie. Fysieke ruimte speelt hier een belangrijke rol.³⁷

16. Internationaalrechtelijk staat de beperkingsgrond 'verkeer' weinig centraal. Er bestaat veel kritiek op deze grond³⁸, en onderzoek wijst uit dat deze grond zelden wordt gebruikt.³⁹ Een expliciet demonstratieverbod in vanwege alleen het verkeersbelang doorstaat niet de noodzakelijkheidstoets (zie onder 24).⁴⁰ Daarom wordt deze grond altijd in combinatie met (één van de) andere doelcriteria gebruikt.⁴¹ De beperking van demonstraties moet dus worden gecombineerd met de andere doelcriteria uit artikel 2 Wom.

§ 2.5 Tussenconclusie

17. Onder Wom bestaat een verschil tussen openbare en niet-openbare plekken. Bij 'openbare plaats' zijn de functionele toegankelijkheid en publieke bestemming vooral belangrijk. Het verschil uit zich onder andere in de beperkingsgrond 'belang van het

³³ Roorda 2016, p. 318.

³⁴ Brouwer & Schilder/Roorda 2015, artikel 2.

³⁵ Brouwer & Schilder/Roorda 2015, artikel 8.

³⁶ Roorda 2016, p. 317.

³⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17.

³⁸ Amnesty International 2023, p. 76; OSCE/ODIHR 2014, p. 37, 40.

³⁹ Brouwer, Roorda & Schilder 2017, onder 10.

⁴⁰ EHRM 15 oktober 2015, 37553/03 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 155.

⁴¹ Roorda 2016, p. 318.

verkeer'. In de praktijk is dit geen doorslaggevende grond, waardoor het onderscheid in juridisch kader voor het beoordelen van ingrijpen niet van groot belang is. De openbaarheid van de plaats moet niet zozeer worden gezien als bepalend voor het beoordelingskader, maar eerder voor de beoordeling zelf.

Hoofdstuk 3. Jurisprudentiële positieve verplichtingen en de belangenafweging van de rechter bij beperkingen

18. De rechter heeft slechts beperkt expliciet uitspraak gedaan over de reikwijdte van het demonstratierecht op (semi-)publieke plaatsen, maar de jurisprudentie biedt wel handvatten om een benadering te reconstrueren. Deze paragraaf richt zich op de reikwijdte van de positieve verplichting tot facilitering van demonstraties en op de belangenafweging bij beperkingen op (semi-)publieke locaties. De vraag rijst hoe de afweging van lagere overheden met beleidsruimte wordt beoordeeld. De paragraaf analyseert relevante (inter)nationale rechtspraak en de consequenties daarvan voor demonstraties in semi-publieke ruimten.

§3.1 Jurisprudentiële positieve verplichtingen

19. De rechter heeft niet alleen benadrukt dat *public authorities* zich dienen te onthouden van ongerechtvaardigde inmengingen in het demonstratierecht, maar erkent tevens een positieve verplichting om dit recht daadwerkelijk te faciliteren en te beschermen (zie § 2.2). Een essentieel aspect van deze positieve verplichting betreft het garanderen van de effectiviteit van het demonstratierecht, hetgeen onlosmakelijk verbonden is met de keuze van de locatie van een demonstratie. Dit betekent dat het recht bestaat om te demonstreren op een locatie die symbolisch of functioneel verbonden is met het onderwerp van protest. Het Hof onderstreept dat de mogelijkheid om te demonstreren "*within sight and sound*" van het beoogde publiek of machtsorgaan een fundamenteel onderdeel is van het recht op effectieve publieke participatie.⁴² De keuze van locatie is dan ook niet louter logistiek, maar raakt de kern van demonstratievrijheid. In *Lashmankin e.a. t. Rusland* benadrukte het Hof dat de keuze van plaats, tijd en vorm tot de kern van het demonstratierecht behoort.⁴³ Het opleggen van beperkingen zonder effectieve rechtsbescherming aan plaats of tijd, levert een schending op van artikel 11 EVRM. De positieve verplichting behelst bovendien meer dan tolerantie; zij vergt actieve maatregelen om demonstraties mogelijk te maken, ook indien deze plaatsvinden op locaties waar frictie met andere belangen – zoals verkeer, openbare orde of commerciële activiteiten – te verwachten valt.⁴⁴

20. In *Appleby e.a. t. Verenigd Koninkrijk* erkende het Hof weliswaar dat artikel 11 EVRM in beginsel geen recht verschaft op toegang tot private eigendommen, maar gaf tegelijkertijd aan dat wanneer semi-publieke ruimten de enige realistische fora vormen voor publieke communicatie, het ontbreken van toegang daartoe een schending van de positieve verplichtingen onder het EVRM kan opleveren.⁴⁵ De mate waarin de staat gehouden is tot facilitering van het demonstratierecht in dergelijke ruimten is afhankelijk van het feitelijke

⁴² OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 4.

⁴³ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 405.

⁴⁴ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 24-31.

⁴⁵ EHRM 6 mei 2023, 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 47-50.

gebruiksdoel van de locatie en de beschikbaarheid van alternatieven.⁴⁶ Dit betekent dat geen absoluut recht op locatiekeuze bestaat, maar dat de afwezigheid van enig effectief alternatief kan leiden tot een positieve verplichting voor de staat om het demonstratierecht in publiek toegankelijke ruimten mogelijk te maken wanneer de essentie van het demonstratierecht wordt ondermijnd.⁴⁷ Hierbij is de aard van de ruimte, in dit geval een winkelcentrum dat publiek toegankelijk is, relevant voor de beoordeling van de positieve verplichting van de staat.⁴⁸ Dit betekent dat de mate van feitelijke toegankelijkheid en het gebruikskarakter van de locatie meeweegt in hoeverre de positieve verplichting van de staat reikt.

21. In *Frumkin t. Rusland* benadrukt het Hof bovendien dat het oprichten van tijdelijke kampen of symbolische bezettingen, hoewel niet absoluut beschermd, onder omstandigheden als vorm van politieke expressie worden aangemerkt, die extra bescherming genieten onder artikel 10 EVRM.⁴⁹ Dit bevestigt de verwevenheid van uitingsvrijheid en demonstratierecht, waarbij de staat gehouden is beperkingen te rechtvaardigen aan de hand van relevante en voldoende redenen. Daarnaast wordt in deze uitspraak ook de plicht tot communicatie met de organisatoren om escalatie te vermijden neergelegd als onderdeel van de positieve verplichtingen van de staat.⁵⁰
22. Voorts blijkt uit de *Guidelines* dat staten gehouden zijn om ook spontane en niet-aangemelde demonstraties te faciliteren op de door de demonstranten gekozen locatie, tenzij sprake is van een concrete en onmiddellijk dreigende verstoring van de openbare orde die niet met minder ingrijpende middelen kan worden ondervangen.⁵¹ Een categorische verplaatsing van demonstraties naar afgelegen of niet-zichtbare locaties is in dat licht disproportioneel en ondermijnt de essentie van het demonstratierecht.⁵²

§ 3.2 Tussenconclusie

23. Samenvattend, hanteert de rechter impliciet een glijdende schaal waarbij de feitelijke toegankelijkheid en gebruikskarakter van de locatie meewegen in de positieve verplichting van *public authorities* om demonstraties aldaar mogelijk te maken. In private ruimten is de verplichting beperkt, maar op semi-publieke plaatsen kan onder omstandigheden wél een positieve verplichting bestaan, zeker wanneer geen realistische alternatieven bestaan. Deze glijdende schaal voorkomt zowel een absoluut forumrecht als een categorische uitsluiting, en vergt steeds een contextuele benadering.

⁴⁶ EHRM 6 mei 2023, 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 50.

⁴⁷ EHRM 6 mei 2023, 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 50.

⁴⁸ EHRM 6 mei 2023, 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*), par. 50.

⁴⁹ EHRM 6 januari 2016, 74568/12 (*Frumkin/Rusland*), par. 107.

⁵⁰ EHRM 6 januari 2016, 74568/12 (*Frumkin/Rusland*), par. 142.

⁵¹ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 24-31.

⁵² OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 24-31.

§ 3.3 Jurisprudentiële belangenafweging beperkingen

24. Het EHRM hanteert bij de beoordeling van beperkingen op demonstraties een driedelig toetsingskader. Deze toetsing omvat de eis dat de inmenging gebaseerd moet zijn op een wettelijke grondslag, dat zij een legitiem doel dient, en dat zij noodzakelijk is in een democratische samenleving. Deze laatste voorwaarde impliceert een indringende proportionaliteits- en subsidiariteitstoets, waarbij het Hof een genuanceerde belangenafweging maakt tussen het individuele recht op vergadering enerzijds en de beschermde belangen die met de beperking worden beoogd anderzijds.
25. Ten aanzien van de wettelijke grondslag is vereist dat de relevante norm voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar is. Hierna beoordeelt het Hof of de beperking een legitiem doel dient in de zin van artikel 11, tweede lid EVRM, te weten: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze gronden worden door het Hof restrictief geïnterpreteerd, waarbij het Hof waarschuwt voor een extensieve uitleg door nationale autoriteiten.⁵³ Een louter hypothetische of abstract geformuleerde dreiging voor de openbare orde, zoals algemene verkeersverstoring, volstaat in beginsel niet als rechtvaardiging voor het verbieden of beëindigen van een betoging.⁵⁴ Wanneer sprake is van een daadwerkelijke, concrete en onmiddellijke dreiging kan een beperking in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar worden geacht.⁵⁵
26. De proportionaliteitstoets vormt het zwaartepunt van de toetsing. In de uitspraak *Steel e.a. t. Verenigd Koninkrijk* benadrukte het Hof dat ook fysiek belemmerend gedrag – zoals het vasthouden van spandoeken en het uitdelen van flyers – onder de bescherming van artikel 10 en 11 EVRM kan vallen, mits dit vreedzaam verloopt.⁵⁶ In *Taranenko t. Rusland* en *Ekrem Can e.a. t. Turkije* erkende het Hof dat demonstraties op niet-publieke locaties met een zekere mate van ordeverstoring onder omstandigheden onder artikel 11 kunnen vallen, maar dat de bescherming afneemt naarmate het gedrag indringender is en legitieme belangen zwaarder worden geschaad.⁵⁷
27. In het kader van deze proportionaliteitstoets stelt de nationale rechter zich terughoudend op en weegt het belang van eigendom of commerciële exploitatie – ook wanneer het gaat om locaties met een publieke functie, zwaar mee. Hierbij benadrukt de nationale rechter dat grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en vergadering ook binnen besloten ruimtes tot hun recht kunnen komen en dat ingrijpen pas gerechtvaardigd is bij een daadwerkelijke, concrete en ernstige aantasting van de rechten van anderen. De terughoudende benadering van de nationale rechter in de beoordeling van de

⁵³ EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*).

⁵⁴ EHRM 17 juli 2007, 25691/04 (*Bukta e.a./Hongarije*), par. 36-37.

⁵⁵ EHRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians against racism and facism/Verenigd Koninkrijk*).

⁵⁶ EHRM 23 september 1998, 67/1997/851/1058 (*Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 92-93.

⁵⁷ EHRM 15 mei 2014, 19554/05 (*Taranenko/Rusland*) par. 79-80; EHRM 8 maart 2020, 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*), par. 84-85, 91, 93-95.

proportionaliteit roept echter de vraag op of Nederlandse rechter voldoende invulling geeft aan de positieve verplichting van de staat om het demonstratierecht te faciliteren doordat de rechter zich terughoudend opstelt in de meeweging van de belangen van demonstranten het primaat van algemene begrippen als "veiligheid", "bedrijfsvoering" of "eigendomsbescherming".⁵⁸

28. Daarnaast onderkent het Hof dat het demonstratierecht mede wordt bepaald door de mogelijkheid om te protesteren "*within sight and sound*" van het beoogde doelwit.⁵⁹ De autoriteiten mogen de plaats enkel beperken wanneer dit berust op zwaarwegende belangen en er sprake is van effectieve juridische waarborgen.⁶⁰ In dit verband is belangrijk dat individuen in beginsel de vrijheid hebben om de locatie of route van een betoging te kiezen in publiek toegankelijke ruimten nabij overheidsgebouwen of andere fysieke structuren die publiek toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers.⁶¹ Ook gebouwen zoals stadions of openbare auditoria kunnen legitieme locaties zijn, mits zij gewoonlijk openstaan voor het publiek.⁶²
29. Demonstraties moeten in dit kader worden erkend als een even legitiem gebruik van de publieke ruimte als commerciële activiteiten of verkeer.⁶³ Het categorisch uitsluiten van bepaalde locaties — zoals parlementen, presidentiële paleizen, ziekenhuizen of onderwijsinstellingen — is in beginsel disproportioneel.⁶⁴ Evenmin is het toegestaan om locaties uit te sluiten enkel op basis van hun eigendomsrechtelijke status. Dit staat in lijn met de jurisprudentie van de nationale rechter waarin wordt bepaald dat het demonstratierecht ook binnen besloten ruimtes tot hun recht kan komen.⁶⁵ Op privéterrein met een publiek karakter mogen alleen de gebruikelijke beperkingen van toepassing zijn (zoals brandveiligheid of sanitaire normen), en mag geen extra beperking worden opgelegd louter vanwege het beoogde gebruik voor een vreedzame samenkomst.⁶⁶ Bovendien volstaat het enkele feit dat een betoging ook elders zou kunnen plaatsvinden, zelfs '*within sight and sound*' van het beoogde publiek, niet als rechtvaardiging voor verplaatsing.⁶⁷ Iedere locatiebeperking moet in het licht van de concrete omstandigheden worden beoordeeld en vereist zwaarwegende motieven.⁶⁸ Indien een beperking noodzakelijk wordt geacht, dient een alternatief te worden aangeboden dat zodanig is dat de boodschap van de demonstratie nog steeds effectief, en bij voorkeur '*within sight and*

⁵⁸ Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

⁵⁹ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lasmankin e.a./Rusland*), par. 405.

⁶⁰ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lasmankin e.a./Rusland*), par. 458, 469.

⁶¹ EHRM 26 juli 2007, 10519/03 (*Barankevich/Rusland*), par. 25; EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik/Turkije*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

⁶² EHRM 26 juli 2007, 10519/03 (*Barankevich/Rusland*), par. 25; EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik/Turkije*); EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*); EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

⁶³ EHRM 7 oktober 2008, 5529/05 (*Patyi e.a./Hongarije*), par. 42-43.

⁶⁴ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 56.

⁶⁵ Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

⁶⁶ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 56.

⁶⁷ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lasmankin e.a./Rusland*), par. 458, 469.

⁶⁸ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a, p. 24-31.

sound’, aan het beoogde publiek kan worden overgebracht.⁶⁹ De Hoge Raad onderstreept in dit verband dat het bestaan van een redelijk alternatief van betekenis is voor de beoordeling van de proportionaliteit van een beperking.⁷⁰ Deze lijn werd bevestigd in latere rechtspraak, waarin expliciet werd overwogen dat het ontbreken van een dergelijk alternatief ertoe kan leiden dat de beperking van het demonstratierecht disproportioneel is.⁷¹

30. Hoewel de Europese Commissie in *Kudrevičius e.a. t. Litouwen* accepteerde dat het langdurig blokkeren van snelwegen het normale maatschappelijke leven in excessieve mate kan verstoren en zodoende minder bescherming verdient, benadrukte het Hof evenzeer dat individuen hun bescherming onder artikel 11 niet verliezen zolang hun eigen intenties vreedzaam zijn – zelfs indien anderen binnen dezelfde demonstratie zich schuldig maken aan geweld of wanordelijk gedrag.⁷²

§ 3.4 Tussenconclusie

31. Samenvattend is demonstreren “*within sight and sound*” van het beoogde doelwit volgens het Hof essentieel voor de effectiviteit van het recht op publieke participatie. De rechterlijke toetsing is daarmee materieel van aard: niet de juridische status van de ruimte (publiek of privaat), maar de feitelijke openbaarheid en geschiktheid van de locatie voor het doel van de betoging zijn bepalend. In die zin fungeert ‘plaats’ als een beoordelingsfactor binnen de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets. Bovendien mogen locaties die geschikt en open zijn voor publiek gebruik niet bij voorbaat worden uitgesloten, ook niet wanneer zij eigendom zijn van de staat of van private partijen, zolang zij functioneren als publieke ruimte. De rol van de plaats is daarmee ingebed in de belangenafweging die het Hof verlangt bij de evenredigheidsbeoordeling.

⁶⁹ EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lasmankin e.a./Rusland*), par. 458, 469.

⁷⁰ HR 21 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

⁷¹ HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.

⁷² EHRM 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97, 156.

Hoofdstuk 4. Toepassing op NS-stations

32. In deze paragraaf zal worden ingegaan op het demonstratierecht op NS-stations. Gezien de conclusie dat de openbaarheid van een plaats vooral een rol speelt in de holistische belangenafweging, zal hier worden stilgestaan bij relevante factoren voor deze afweging. Vanwege deze holistische aard wordt de *mate van* openbaarheid relevant. Dit is belangrijk, nu het Wom-kader de indruk lijkt te wekken dat een plek louter openbaar of niet-openbaar kan zijn. Zoals bleek, zijn er in de literatuur (onder 6), rechtspraak (paragraaf 3.3) en wetsgeschiedenis (onder 12) weinig expliciete en concrete aanknopingspunten. Toch zijn er een aantal factoren te destilleren, waaronder functionele toegang, verkeersbelangen, staatsbedrijven, het *sight and sound*-criterium, en de relevantie van botsende belangen. De in deze paragraaf besproken factoren kunnen dus, gelet op de omstandigheden, in meer of mindere mate een rol spelen. Dit betekent echter ook dat lastig een voorspelling gemaakt kan worden wat het gevolg zou zijn van bepaalde combinaties van factoren. Ten slotte wordt besproken in hoeverre deze factoren extrapoleerbaar zijn naar andere semi-openbare plaatsen waar discussie bestaat over het demonstratierecht, zoals bijvoorbeeld luchthavens, universiteiten of winkelcentra.

§ 4.1 Een materieel perspectief op functie, feitelijke toegang, gebruikskarakter en bestemming

33. Zowel uit de wetsgeschiedenis (onder 12) als uit EHRM-jurisprudentie (onder 29-33) blijkt dat vooral *materieel* wordt gekeken naar de functie, de bestemming of het feitelijke doel van een locatie en de *toegang* ertoe.⁷³ De locatie moet gewoonlijk voor eenieder in beginsel vrij toegankelijk zijn. Er komt weinig betekenis toe aan de juridische status van een ruimte, maar er vindt vooral een feitelijke toets plaats. Bij deze feitelijke toets komt geen doorslaggevende betekenis toe aan fysieke afscheidingen.

34. De toegangspoortjes - die zich overigens niet op elk station bevinden⁷⁴ - zijn voornamelijk bedoeld om zwartrijden tegen te gaan.⁷⁵ Functioneel gezien zijn de poortjes dan ook niet bedoeld als *toegangspoortjes*, d.w.z. poortjes om de toegang tot het station te belemmeren. Bij invoering van de poortjes is expliciet veel aandacht besteed aan het feit dat er 'andere redenen zijn om op stations te vertoeven' en dat een stationshal vaak 'een doorgaande verbinding tussen twee delen van het centrum' is.⁷⁶ Hiertoe bestaan verschillende 'passageproducten' en bovendien is het mogelijk om 60 minuten in de stationshal te verblijven, waarna het nog mogelijk is om kosteloos uit te checken met OV- of betaalpas.⁷⁷ Hoewel er dus op sommige stations fysieke afscheidingen bestaan en daar dus 'toegangsprijzen' gelden, bestaan ook aanknopingspunten om te stellen dat,

⁷³ Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15–17 en EHRM 6 mei 2003, nr. 44306/98 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*), par 50.

⁷⁴ 'Stations met gesloten poortjes', ns.nl.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 28642, nr. 60, p. 2.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 23645, nr. 568, zoals geciteerd in *Kamerstukken II* 2014/15, naar verwezen in: 2014/15, 23645, nr. 580, p. 2, 5. Zie ook: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Concessie Hoofdrailnet 2015-2025', rijksoverheid.nl, 12 december 2014, p. 101.

⁷⁷ 'Reisinformatie. Passageproducten', ns.nl.

materieel-functioneel gezien, delen achter de poortjes ook hebben te gelden als 'voor ieder vrij toegankelijke gedeelten' van overdekte passages [of] stationshallen (onder 12), of in de woorden van het EHRM, 'fysieke structuren die publiekelijk toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers' (onder 30). Ook het openbare-orde-recht wordt geconcludeerd dat stationshallen steeds 'openbaarder' worden - met alle gevolgen voor handhaving van dien - doordat ze onderdeel uitmaken van een doorgaande route en doordat stationshallen steeds meer worden ingericht voor andere doeleinden dan reizen.⁷⁸

§ 4.2 Verkeersbelangen

35. NS-stations zijn een belangrijk onderdeel van de Nederlandse verkeersinfrastructuur. Vanuit deze mobiliteitsbelangen, krijgen bevoegde autoriteiten ook bevoegdheden voor handhaving op stations in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000. Sinds het afschaffen van de Dienst spoorwegpolitie van het landelijk politiekorps, is de NS - net als andere private instanties - gebruiker geworden van politiediensten en hebben ze zelf maar beperkte bevoegdheden.⁷⁹ Wanneer een demonstratie plaatsvindt, kan ook alleen de burgemeester ingrijpen, ook al draagt de NS ook een grote verantwoordelijkheid voor het verkeersbelang. Dit erkent de NS ook zelf in een statement over Gaza sit-ins op stations.⁸⁰ Zoals besproken, kunnen de verkeersbelangen bij de afweging van de burgemeester wel worden meegewogen (onder 13 en 16). Deze verkeersgrond wordt echter nauwelijks tot nooit gebruikt, of slechts in samenspel met andere beperkingsgronden. Er is ook veel kritiek op het bestaan van deze grond (onder 16) en het EHRM heeft vastgesteld dat een verkeersbelang niet zonder meer kan betekenen dat een demonstratie niet mag of kan (onder 25). Het feit dat NS-stations een belangrijke rol spelen wat betreft verkeer, is in zoverre dus niet een doorslaggevende factor, zowel bij het contact tussen de NS en de burgemeester, als de belangenafweging die de burgemeester vervolgens dient te maken.

§ 4.3 NS als staatsbedrijf

36. Zowel in de literatuur als in rechtspraak van het EHRM (onder 29) zijn aanknopingspunten voor het standpunt dat het formele juridische karakter van de NS, Prorail (en daarmee de stationslocaties die zij beheren) niet zozeer doorslaggevend zijn als het gaat om het demonstratierecht. Juridische privatisering hoeft niet te betekenen dat er géén plichten bestaan onder het EVRM en bovendien leidt de privaatrechtelijke status van een (locatie van) een eigenaar niet direct tot het oordeel dat geen sprake is van een openbare plaats, zie ook hierboven.

37. Wat betreft de normadressaten van het EVRM, hanteert het EHRM een autonoom criterium, waarbij vooral relevant is of een instantie een publieke taak uitvoert of anderszins nauw betrokken is bij de overheid. De NS is een naamloze vennootschap met

⁷⁸ HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3309, AB 2008/327, m.nt J.G. Brouwer & A.E. Schilder, onder 3.

⁷⁹ Van Steden 2014 p. 31.

⁸⁰ 'Standpunt NS demonstraties op stations', nieuws.ns.nl, 6 oktober 2024.

de Staat als enig aandeelhouder en is dus formeel-juridisch privaatrechtelijk.⁸¹ Bovendien heeft de NS ook in de Hoofdrailnetconcessie van 2025-2033 exclusief de taak gekregen om het openbaar personenvervoer per trein over een groot aantal verbindingen uit te voeren.⁸² Een deel van het stationsbeheer ligt ook in handen van Prorail, maar ook dat is een besloten vennootschap met de Nederlandse Staat als enig aandeelhouder.⁸³ Bovendien zijn verschillende wetsvoorstellen aanhangig gemaakt om Prorail publiekrechtelijker in te richten, passend bij de publieke taak die zij met publiek geld uitvoert.⁸⁴ Dit betekent dat ook de NS gebonden kan zijn aan positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM.

38. Uit de literatuur volgt meer algemeen dat in een tijd van privatisering anders naar meningsuiting op (semi-)publieke locaties moet worden gekeken. Parkinson (zie onder 6), stelt dat naar een viertal factoren moet worden gekeken onder de noemer 'publiek' ten opzichte van 'privaat'.⁸⁵ Ten eerste zijn dit plaatsen die vrij toegankelijk zijn, waar alles door iedereen geobserveerd kan worden. Belangrijk is dat het hier niet per se hoeft te gaan om fysieke toegang, maar dat ook vrije toegang van informatie doorslaggevend kan zijn. Ten tweede gaat het om de zogeheten '*common goods*', zaken die van iedereen zijn en iedereen aangaan, zoals schone lucht, schoon water, maar ook zorgen over misdaad of opvattingen over opvoeding. Ten derde gaat het over 'het publiek' - over de mensen die verantwoordelijkheid dragen voor de *common goods*. Ten slotte gaat het over de dingen die in handen zijn van de staat of de verantwoordelijken of dingen die betaald worden uit collectieve middelen. Direct opvallend is dat bepaalde overwegingen ook terugkomen in rechtspraak over het demonstratierecht, in het bijzonder wat betreft toegankelijkheid (paragraaf 4.1). Toch biedt deze literatuur ook aanknopingspunten voor de rechtspraktijk die conceptueel worstelt met demonstraties bij NS-stations, door aansluiting te zoeken bij verantwoordelijkheid, het publieke belang ofwel de inhoud van een demonstratie, of bij de vraag in hoeverre een bepaalde (wellicht juridisch gezien private) plaats gefinancierd wordt vanuit publieke middelen.

§ 4.4 *Sight and sound*

39. In dit licht komt aan het *sight and sound*-principe bijzondere betekenis toe: demonstranten moeten hun boodschap kunnen uitdragen binnen het zicht en gehoor van hun beoogde publiek of het machtsorgaan dat zij aanspreken. Stations zijn drukbezochte knooppunten van publieke communicatie. Ze bieden een unieke mogelijkheid tot maatschappelijke expressie vanwege het grote en diverse publiek dat deze plekken dagelijks passeert.

⁸¹ 'Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen', ns.nl.

⁸² Art. 2 Hoofdrailnetconcessie 2025–2033, rijksoverheid.nl.

⁸³ 'Corporate governance code', prorail.nl.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 35396, nr. 4; *Kamerstukken II* 2023/24, 35396, nr. 20.

⁸⁵ Parkinson 2012, p. 51 (incl. verwijzingen aldaar).

Alleen al op Amsterdam Centraal, bestond dit publiek in 2023 uit gemiddeld 178.501 reizigers per dag.⁸⁶

40. Daarnaast kunnen demonstranten ervoor kiezen om juist op deze locaties actie te voeren — bijvoorbeeld in het kader van klimaatacties, protesten tegen vervoersarmoede, stakingen in het openbaar vervoer of solidariteitsbetuigingen richting spoorpersoneel — en is er veelal sprake van een directe functionele of symbolische relatie tussen de locatie en de inhoud van het protest. Het enkele feit dat de boodschap elders óók kan worden uitgedragen (zelfs op een andere locatie die eveneens "*within sight and sound*" is), is onvoldoende om een verplaatsing te rechtvaardigen. De burgemeester moet met de NS aantonen dat beperkingen absoluut noodzakelijk en proportioneel zijn, en dat er reële alternatieven bestaan die dezelfde mate van zichtbaarheid en impact bieden. Wij merken hierbij op dat verplaatsing naar buiten de poortjes of buiten het stationsgebouw, afhankelijk van het specifieke station, met zich mee kan brengen dat het te bereiken publiek verkleint, nu daarmee bijvoorbeeld overstappers niet bereikt worden. Op Amsterdam Centraal waren dit per dag in 2023 11.098 reizigers. Afhankelijk van de omstandigheden, kan een NS-station dus de enige relevante effectieve locatie voor een demonstratie zijn.

§ 4.5 Botsende belangen

41. Het belangrijkste onderdeel in de rechterlijke toetsing van beperkingen aan demonstraties ligt bij de belangenafweging, waarbij bijvoorbeeld de veiligheid van anderen relevant kan zijn. In haar statement over de Gaza-sit-ins, stelt de NS bijvoorbeeld dat zij zich zorgen maakt over de veiligheid van andere reizigers en personeel.⁸⁷ Als frictie te verwachten valt op dit vlak, bestaat er echter ook een positieve verplichting om alsnog de demonstratie mogelijk te maken. In de regel geldt wel; hoe indringender het gedrag, hoe eerder een (lichte) beperking gerechtvaardigd is. Voor demonstranten is wellicht voorstelbaar dat ze moeten dulden dat een looproute wordt aangelegd of dat ze afzien van het gebruik van geluidsversterkende apparatuur die de functionaliteit van het calamiteiten-omroepsysteem kan hinderen.⁸⁸ Dit zijn beperkingen die gebruikelijk zijn op dit soort locaties.

§ 4.7 Tussenconclusie en extrapoleerbaarheid

42. Hoewel geen expliciete rechtspraak bestaat over de vraag welke rol openbaarheid van een plaats speelt, hebben wij naar analogie of inferentie vijf factoren gedestilleerd uit wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur, die wij relevant achten bij de beoordeling van de handhaving van demonstraties op NS-stations. Het gaat hier om het materiële

⁸⁶ 'Reizigersgedrag Amsterdam Centraal', nsjaarverslag.nl.

⁸⁷ 'Standpunt NS demonstraties op stations', nieuws.ns.nl.

⁸⁸ Koolmees 2024.

perspectief op toegankelijkheid, het verkeersbelang, de privaatrechtelijke structuur van de NS, het sight-and-sound-criterium op drukke plekken, en eventueel botsende belangen.

43. In het bijzonder hebben wij hier gekeken naar NS-stations, maar dat betekent niet dat bovenstaande factoren niet relevant (kunnen) zijn op andere plaatsen. De conclusie dat openbaarheid een rol speelt in de belangenafweging, maakt dat openbaar en niet-openbaar uitersten zijn van een spectrum tussen volledig private, ontoegankelijke enerzijds en volledige publieke, toegankelijke locaties anderzijds. De vraag wordt derhalve een vraag naar de *mate van* openbaarheid. Dit gegeven maakt dat bovenstaande analyse in niet geringe mate extrapoleerbaar is naar andere locaties, zoals luchthavens, universiteiten of winkelcentra. Hierbij moet wel in acht genomen worden dat al deze plaatsen eigen locatiespecifieke kenmerken hebben. Waar op luchthavens bijvoorbeeld ook infrastructurele belangen spelen, moet bij universiteiten eerder gedacht worden aan academische vrijheid en de universitaire inspraakstructuur.⁸⁹

⁸⁹ PILP 2024, p. 7–8.

Hoofdstuk 5. Conclusie

44. In dit memorandum stond de vraag centraal in hoeverre en op welke manier openbaarheid een rol speelt in het toetsingskader van de rechter en in welke mate mag worden ingegrepen tijdens demonstraties op semi-openbare plaatsen zoals NS-stations. Dit is een relevante vraag vanwege onduidelijkheid in de praktijk, de verkeersgrond in de Wom, en de relatie tussen (toegang tot) fysieke ruimten in een participatieve democratie.
45. Het demonstratierecht geldt zowel op openbare als niet-openbare plaatsen. Het feit dat het nationale wettelijk kader met materiële overwegingen een onderscheid maakt hiertussen, levert niet zozeer een ander beoordelingskader op, maar is een aanwijzing dat het belang van dit onderscheid vooral ligt in hoe beoordeeld wordt. Dit beeld wordt bevestigd in de jurisprudentie, waar de openbaarheid van een locatie terugkomt in de derde stap van het EHRM-toetsingskader. Het feit dat semi-openbare locaties vaak in eigendom zijn van een private partij maakt dit in veel gevallen niet anders, nu de positieve verplichting om het demonstratierecht te faciliteren ook op *public authorities* rust. Dit betekent dat ook bepaalde geprivatiseerde instanties in beginsel de vrije locatiekeuze van demonstranten uit hoofde van het *sight-and-sound*-principe dienen te respecteren. De mate van verplichting naargelang de openbaarheid van de plaats lijkt wel een glijdende schaal, hoewel telkens veel gewicht toekomt aan de effectiviteit van een demonstratie en de beschikbaarheid van realistische alternatieven.
46. Anders dan dat het analoge onderscheid in de Wom doet vermoeden, is er in de jurisprudentie dus ruimte om te kijken naar de *mate* van openbaarheid van een locatie. Dit maakt ook dat uit bestaande jurisprudentie, literatuur en wetsgeschiedenis aanknopingspunten gedestilleerd kunnen worden voor NS-stations, naar analogie of inferentie. Hierbij valt op dat, indien materieel naar openbaarheid wordt gekeken, poortjes geen doorslaggevend onderscheid lijken aan te brengen. Relevant is eerder de publieke functie van het gebouw. Bovendien is ook de NS een *public authority* onder het EVRM. Ten slotte zijn stations belangrijke locaties om een boodschap aan een groot publiek uit te dragen en zou dat zwaarder moeten wegen dan eventuele verkeersbelangen. Wel zou het relevant kunnen zijn dat, ter voorkoming van wanordelijkheden, wordt gelet op bijvoorbeeld doorlooproutes. Deze conclusies kunnen - al dan niet één op één - worden doorgetrokken naar andere semi-publieke locaties.

Bijlage I

Het demonstratierecht op stations in klare taal

- Iedereen heeft het recht om vreedzaam te demonstreren. Het doel van een demonstratie is om een groot publiek bereiken en je hebt dan ook het recht om een locatie uit te kiezen die dit doel bereikt. Zeker gelet hierop, mag je dus ook demonstreren op bijvoorbeeld stations.
- De overheid mag ingrijpen, maar mag dit niet zomaar. In de wet staan een aantal gronden hiervoor, bijvoorbeeld het tegengaan van wanordelijkheden (bijv. strafbare feiten of ordeverstoringen). Belangrijk is dat zij slechts mogen ingrijpen voor zover dat noodzakelijk is, gelet op die doelen in de wet.
- Op dit punt kan er onderscheid worden gemaakt of je binnen of buiten de poortjes demonstreert. Hoe openbaar of hoe toegankelijk een plek is, maakt namelijk uit in de afweging of jouw recht om te demonstreren mag worden beperkt.
- Wij denken dat het verschil tussen demonstreren binnen of buiten de poortjes niet zo groot is voor het demonstratierecht. Iedereen kan namelijk vrij makkelijk door de poortjes, als ze er al staan. Ze zijn bovendien niet bedoeld als toegangspoortjes, maar om zwartrijders tegen te gaan. Daarnaast hebben de NS en treinstations een belangrijke publieke functie. Op deze punten bestaat helaas onduidelijkheid in de wet. Ook de rechter heeft hierover nog geen oordeel gegeven. Het lastige is dus ook dat de overheid niet goed weet hoe de afweging op stations moet worden gemaakt.
- Het uitgangspunt blijft dat de burgemeester, de politie, maar ook de NS de plicht hebben om jouw demonstratierecht zo goed mogelijk te faciliteren. Het is uiteindelijk wel de burgemeester - niet de NS - die bepaalt of hij gaat ingrijpen. Hierbij is de verkeersveiligheid belangrijk, maar dit is geen doorslaggevende reden voor hen om in te grijpen.

Wat moet ik doen als ik geconfronteerd word met handhaving tijdens mijn demonstratie op het treinstation?

- Blijf kalm. De bescherming van het demonstratierecht is het sterkst wanneer vreedzaam wordt gedemonstreerd.
- Omdat de wetgever en de rechter (nog) deels onduidelijk zijn over demonstraties op stations, kan het zijn dat er onterecht wordt ingegrepen bij een demonstratie. Hiertegen kan later wel bij de rechter worden opgekomen.

U zou van de volgende standaardtekst gebruik kunnen maken:

“Wij maken gebruik van ons recht om vreedzaam te demonstreren, zoals vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Ook op stations is demonstreren toegestaan, zowel binnen als buiten de poortjes, zolang dit vreedzaam gebeurt. Wij hebben specifiek

gekozen voor deze plek omdat [...] en deze keuze dient volgens de rechter in beginsel ook gerespecteerd te worden. Wij hebben het recht om gezien en gehoord te worden door het door ons gewenste publiek. Alleen de burgemeester mag dit recht beperken wanneer daar een wettelijke grond voor is én als dat noodzakelijk is. Dit blijkt ook uit het NS-statement over demonstraties. Op dit moment zorgen wij niet voor wanordelijkheden en is het station nog steeds op een verantwoorde manier te gebruiken als station. Wij hoeven in beginsel ook niet akkoord te gaan met de verplaatsing van de demonstratie naar een alternatieve locatie.”

Bibliografie

Literatuur

Arendt 1998

H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press 1998.

Benhabib 1996a

S. Benhabib, *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*, Thousand Oaks: Sage 1996.

Benhabib 1996b

S. Benhabib, *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press 1996.

Brouwer, Roorda & Schilder 2017

J.G. Brouwer, B. Roorda & A.E. Schilder, 'Naar een nieuwe demonstratiewet: Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties', *NJB* 2017/1946, p. 2157-2164.

Brouwer & Schilder/Roorda 2015

J.G. Brouwer & A.E. Schilder/B. Roorda, 'Wet openbare manifestaties', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

De Bloois 2016

J. de Bloois, *De Naam van het Maagdenhuis*, Amsterdam: Leesmagazijn 2016.

Goodsell 2003

C.T. Goodsell, 'The Concept of Public Space and its Democratic Manifestations', *American Review of Public Administration* 2003/33, afl. 4.

Habermas 1989

J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge (MA): MIT Press 1989.

Jak 2016

N. Jak, 'Semipublieke instellingen en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad: een verkenning', *NTB* 2016/8, p. 56-65.

Parkinson 2012

J.R. Parkinson, *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*, Oxford: Oxford University Press 2012.

Roorda 2016

B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. Rijksuniversiteit Groningen) Groningen, 2016.

Swart & Roorda 2023

N.Swart & B. Roorda 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM* 2023/03, p. 28-50.

Rapporten, nieuwsberichten en publicaties

Amnesty International 2023

Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, bijlage bij: *Kamerstukken II 2022/23*, 34324, nr. 7.

Augusteijn 2024

N. Augusteijn, 'Aantal betogingen Amsterdam explodeert, ook toenames in Utrecht en Den Haag', *nu.nl*, 28 november 2024, geraadpleegd op 24 maart 2025.

Demonstreren, een schurend grondrecht? 2018

Demonstreren, een schurend grondrecht? (Rapportage Nederlandse ombudsman), Rapportnummer 2018/015 van de Nederlandse ombudsman 2018.

Hinke 2014

B. Hinke, 'Op veertien NS-stations werd een sit-in gehouden voor Gaza: Betogers hebben dat recht', *NRC*, 8 oktober 2014.

Kerstens 2019

B. Kerstens, 'Boeren trekken in heel Nederland naar provinciehuizen', *Het Parool*, 14 oktober 2019, geraadpleegd op 26 maart 2025.

Kieskamp 2025

W. Kieskamp, 'Demonstraties beperken naar Brits voorbeeld, dat ziet de Tweede Kamer wel zitten', *Trouw*, 22 januari 2025.

Koolmees 2024

W. Koolmees, *Brief met reactie op vijf gemeentelijke VVD-fracties over demonstraties op stations*, 6 oktober 2024, beschikbaar via: <https://nieuws.ns.nl/standpunt-ns-demonstraties-op-stations/>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023

Hoofdrailnetconcessie 2025–2033, artikel 2, Den Haag: Rijksoverheid 2023, via: <https://www.rijksoverheid.nl>

PILP 2024

Public Interest Litigation Project (PILP), *Analyse Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen*, mei 2024, p. 7–8, via: <https://pilp.nu/>.

Thomas 2015

C. Thomas, 'De Universiteit na het Maagdenhuis. Competente rebellen', *De Groene Amsterdammer*, 21 oktober 2015.

Van Benthem 2023

D. Van Benthem e.a., 'demonstratierecht in cijfers', bijlage bij D. Van Benthem e.a. 'Demonstratierecht in de knel', *platform-investico.nl*, 22 maart 2023, voetnoot 9

Van Steden 2014

R. Van Steden, 'Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor', *VU/Stichting Maatschappij en Veiligheid* 2014.

Internationale documenten en richtlijnen

OSCE/ODIHR 2014

'Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States', van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau, 2014.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020a

'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, third edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg, 2020.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2020b

'Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, second edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau 2020.

Raad van Europa 2014

Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to member States on a Guide to human rights for Internet users*, met toelichting (Explanatory Memorandum), Straatsburg: Raad van Europa 2014.

Raad van Europa 2024

Handleiding van de Raad van Europa (31 augustus 2024), *Guide on Article 11 of the European Convention of Human Rights: Freedom of assembly and association*.

UN HRC 2015

United Nations Human Rights Council, *Resolution 28/11: The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, aangenomen op 26 maart 2015.

UN HRC 2020

United Nations Human Rights Committee, *General Comment No. 37 on Article 21 ICCPR (Right of Peaceful Assembly)*, 23 juli 2020.

Jurisprudentie

EHRM

EHRM 16 juli 1980, 8440/78 (*Christians against racism and facism/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 20 februari 2003, 20652/93 (*Djavit An/Turkije*).

EHRM 1 maart 2005, AB 2006/ 258, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Wos/Polen*).

EHRM 5 december 2006, 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*).

EHRM 17 juli 2007, 25691/04 (*Bukta e.a./Hongarije*).

EHRM 26 juli 2007, 10519/03 (*Barankevich/Rusland*).

EHRM 7 oktober 2008, 5529/05 (*Patyi e.a./Hongarije*).

EHRM 23 oktober 2008, 10877/04 (*Sergey Kuznetsov/Rusland*).

EHRM 13 januari 2009, 31451/03 (*Açik e.a./Turkije*).

EHRM 2 februari 2010, 25196/04 (*Christian Democratic People's Party/Moldova*).

EHRM 27 november 2012, 58050/08 (*Sáska/Hongarije*).

EHRM 15 mei 2014, 19554/05 (*Taranenko/Rusland*).

EHRM 16 september 2014, 44357/13 (*Szel/Hongarije*).

EHRM 15 oktober 2015, 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).

EHRM 6 januari 2016, 74568/12 (*Frumkin/Rusland*).

EHRM 7 februari 2017, 57818/09 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

EHRM 8 maart 2020, 10613/10 (*Ekrem Can e.a./Turkije*).

EHRM 6 mei 2023, 44306/98 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 21 november 2023, 56896/17 (*Laurijsen e.a./Nederland*).

Hoge Raad

HR 24 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3309, AB 2008/327, m.nt J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

HR 21 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260, JOM 2014/718 m.nt. Widdershoven.

Rechtbank

Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3.

Kamerstukken II 1987/88, 19427, nr. 135b.
Kamerstukken II 2014/15, 28642, nr. 60.
Kamerstukken II 2014/15, 23645, nr. 568.
Kamerstukken II 2014/15, 23645, nr. 580.
Kamerstukken II 2019/20, 35396, nr. 4.
Kamerstukken II 2023/24, 35396, nr. 20.