

Analyse ‘Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen’ en het demonstratierecht

Stichting PILP

Keizersgracht 177
1016 DR Amsterdam
Nederland

Contact

T +31(0)20 2610191
M contact@pilp.nu
W pilp.nu

Registratie

KvK 88508536
RSIN 864659246

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Executive Summary	3
3.	Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen.....	5
4.	Algemene kanttekeningen bij de Richtlijn	6
	4.1 Standaard beperkingen verhouden zich slecht tot het demonstratierecht	6
	4.2 Privéterrein en universiteitsdemocratie	7
	4.3 'Chilling effect'	8
	4.4 Gevolgen van niet-naleven Richtlijn	8
	4.3 Burgerlijke ongehoorzaamheid	9
	4.4 Strafbaarheid en aansprakelijkheid	11
5.	Specifieke knelpunten bij de Richtlijn	12
	5.1 Aanmelding protestactie en aanwezigheid organisatie (zonder gezichtsbedekking en aanspreekbaar)	12
	5.2 Verbod op bezetten gebouw en overnachten.....	12
	5.3 Toezien geen strafbare feiten en geen intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden	13
	5.4 Demonstratie mag doorgang onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten niet hinderen.....	15
	5.5 Verbod gezichtsbedekkende kleding	17
	5.6 Identificatie studenten- of medewerkerspas en/of identiteitsbewijs bij handhavende medewerkers (en opvolgen hun aanwijzingen).....	18
	5.7 Bij wanordelijkheden kan instelling vorderen dat deelnemers terrein verlaten, hierna wordt aangifte gedaan van huisvredebreuk of lokaalvredebreuk en besluit de lokale driehoek of tot ontruiming wordt overgegaan.....	20
6.	Conclusie	20

1. Inleiding

Op 14 mei 2024 publiceerden de Universiteiten van Nederland en de Vereniging van Hogescholen de *Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen* ("Richtlijn").¹ De Richtlijn bevat uitgangspunten die gelden tijdens demonstraties op alle locaties van universiteiten en hogescholen in Nederland.

Dat de onderwijsinstellingen een Richtlijn hebben opgesteld, waarin erkend wordt dat bij de instellingen mag worden gedemonstreerd, is een op zich een goede stap. Hiervoor was er namelijk niets geregeld en bestonden er vragen over wat er nou wel en niet mocht. Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de Richtlijn en hoe die zich verhoudt tot het demonstratierecht zoals dat geldt op onderwijsinstellingen.² Daar ziet deze analyse van PILP op. Eerst worden enkele algemene kanttekeningen bij de Richtlijn geplaatst waarna een analyse van de specifieke uitgangspunten volgt.

2. Executive Summary

De onderwijsinstellingen mogen gedragsregels vaststellen voor hun privéterreinen en panden, maar zij moeten ook het demonstratierecht respecteren en mogen dat niet zomaar of standaard beperken. Er bestaat hier een spanning tussen het demonstratierecht en het eigendomsrecht van onderwijsinstellingen. Vanwege de universiteitsdemocratie, waarbij studenten en medewerkers invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de onderwijsinstelling, zullen universiteiten het demonstratierecht meer moeten faciliteren dan andere eigenaren van privéterreinen.

Het demonstratierecht is als grondrecht vastgelegd in de Grondwet en verschillende internationale mensenrechtenverdragen. Het recht om te demonstreren is van groot belang in de democratische rechtsstaat, de overheid dient demonstraties dan ook actief te faciliteren. Het demonstratierecht kan enkel beperkt worden als dit noodzakelijk en proportioneel is en als dit één van de in de wet of verdragen opgesomde doelen dient. Standaard beperkingen, zoals in de Richtlijn, verhouden zich dan ook slecht tot het demonstratierecht, dat juist voor iedere demonstratie een nieuwe afweging vereist.

De Richtlijn over protesteren bij de onderwijsinstellingen kan ook een '*chilling effect*' kan hebben op toekomstige demonstraties en staat daarom op gespannen voet met het demonstratierecht.

Het is onduidelijk wat de gevolgen van het niet-naleven van de Richtlijn zijn. Als een gevolg zou zijn dat een demonstratie wordt beëindigd, dan moet worden opgemerkt dat het de burgemeester is die gaat over het beperken en beëindigen van demonstraties. De burgemeester zal meestal betrokken worden bij de onderwijsinstellingen nadat aangifte is gedaan van lokaalvredebreuk of huisvredebreuk. De burgemeester kan het beëindigen van een demonstratie ook niet enkel stoelen op het overtreden van de Richtlijn; een beperking of eventueel verbod moet altijd ook noodzakelijk en proportioneel zijn en in overeenstemming met de mensenrechten.

¹ Universiteiten van Nederland en Vereniging Hogescholen, 'Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen', 14 mei 2024. Te raadplegen via <https://www.universiteitenvannederland.nl/actueel/nieuws/universiteiten-en-hogescholen-publiceren-gezamenlijke-Richtlijn-voor-protesten#:~:text=In%20de%20gezamenlijke%20Richtlijn%20staat,campus%20niet%20is%20toegestaan%2C%20ook.>

² Het demonstratierecht wordt o.a. beschermd door artikel 9 van de Grondwet waarin de vrijheid van vergadering is neergelegd. De vrijheid van meningsuiting hangt sterk samen met het demonstratierecht.

Burgerlijke ongehoorzaamheid valt onder de bescherming van het demonstratierecht en enige verstoring van het alledaagse leven en nadeel (zelfs schade) moet geduld worden door de instellingen. Als een demonstratie hinder oplevert voor (de rechten van) anderen, zal het waarschijnlijk wel eerder gerechtvaardigd zijn om de demonstratie te beperken of te beëindigen. Dat bepaalde gedragingen gelden als burgerlijke ongehoorzaamheid en/of beschermd worden onder het demonstratierecht, betekent echter niet dat demonstranten hiervoor nooit strafrechtelijk vervolgd of aansprakelijk gehouden kunnen worden. Deelname aan burgerlijke ongehoorzaamheidsacties kan dan ook consequenties hebben voor demonstranten.

Demonstranten zijn formeel niet verplicht om vooraf melding te maken van een demonstratie op het terrein van onderwijsinstellingen, ook al staat dat wel in de Richtlijn. Het niet vooraf melden, kan geen grond vormen voor de beëindiging of beperking van een demonstratie. Tegelijkertijd kan het vooraf melding maken van een demonstratie bij de overheid en eventueel de universiteit ook in het voordeel van de demonstranten zijn, bijvoorbeeld wanneer zij een tegendemonstratie of vijandig publiek verwachten of als zij willen dat de demonstratie goed gefaciliteerd wordt.

Volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan de langdurige bezetting van een gebouw – hoewel in strijd met nationaal recht – nog steeds vallen onder de bescherming van het demonstratierecht, zolang dit vreedzaam gebeurt. Demonstratieve kampementen komen ook onder bepaalde omstandigheden verdragsrechtelijke bescherming toe. Een algemeen verbod op het bezetten of overnachten in tenten, zoals geformuleerd in de Richtlijn, schuurt dan ook met het demonstratierecht.

De Richtlijn bepaalt dat de organisatie ook erop toeziet dat 'intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden' niet voorkomen. De verantwoordelijkheid voor het gedrag van de deelnemers aan het protest kan echter niet bij de organisatie worden gelegd. Dat universiteiten en hogescholen bepaalde gedragingen (terecht) afwijzen in andere situaties, is niet op zichzelf een argument om deze gedragingen in zijn algemeenheid af te wijzen tijdens demonstraties. Demonstraties zijn bedoeld om de aandacht te krijgen en gaan vaak over onderwerpen waarover de meningen verschillen. Aanstootgevende geluiden uit de maatschappij zijn juist wél beschermd – dat hoort bij een weerbare democratische rechtsstaat. Verder moet het begrip wanordelijkheden nauw worden geïnterpreteerd, als strafbaar gedrag door de demonstranten zelf. Ook is onduidelijk wanneer dit uitgangspunt volgens de Richtlijn niet nageleefd zou worden en wat daar de gevolgen van zijn.

Enige hinder van onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten moet geduld worden. De onderwijsinstellingen kunnen dit niet in algemene zin van tevoren verbieden. Het is wel zo dat (de mate van) hinder en verstoring kan meewegen in de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een beperking of beëindiging van een demonstratie door de overheid. Beperkingen zullen dan eerder gerechtvaardigd kunnen zijn.

Het staat de universiteit vrij om in haar normale gedragsregels op te nemen dat gezichtsbedekkende kleding verboden is, maar een algemeen verbod hierop tijdens demonstraties lijkt in strijd met de gedachte achter zowel de Wet openbare manifestaties, de mensenrechtenverdragen als de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Demonstranten moeten anoniem hun mening kunnen uiten. Voor de verplichting tot identificatie zou dan ook een heldere aanleiding moeten zijn, enkele deelname aan een demonstratie is daartoe onvoldoende. Aan de andere kant is vanuit het recht op eigendom van de universiteiten en hogescholen en het idee van een universiteitsdemocratie ook het punt te maken dat het bij de demonstraties wel echt om studenten en medewerkers van die onderwijsinstelling zou moeten gaan. Tegelijkertijd zou de conclusie dat enkel studenten en medewerkers op de

onderwijsinstellingsterreinen mogen demonstreren erg vergaand zijn en schurend met het algemene demonstratierecht.

Geen van de in de uitgangspunten genoemde gedragingen kwalificeren als 'niet-vreedzaam', waardoor zij onder de bescherming van het demonstratierecht blijven vallen. Niet-naleving van een of meerdere van de uitgangspunten leidt dus niet op zichzelf tot de conclusie dat de demonstratie gerechtvaardigd beëindigd of beperkt mag worden. Voordat hiertoe overgegaan wordt, moet een contextafhankelijke noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets plaatsvinden.

Concluderend mogen onderwijsinstellingen regels en kaders opstellen voor demonstraties op hun terreinen. Deze regels kunnen ook nuttig zijn. Wel moet duidelijk zijn dat de uitgangspunten uit de Richtlijn geen algemene verboden kunnen zijn op bepaalde gedragingen tijdens demonstraties. Het is niet aan de universiteit om dergelijke verboden uit te vaardigen of te handhaven, bovendien komt altijd een belangrijke rol aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit toe en gaat uiteindelijk de overheid, niet de universiteit, hierover.

3. Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen

In de inleiding van de Richtlijn staat dat de universiteiten en hogescholen eigen huis- en gedragsregels hebben, maar dat in ieder geval overal de volgende uitgangspunten gelden 'voor protesteren op de locaties van universiteiten en hogescholen'.

De uitgangspunten zijn (samengevat):

- De inzet is een vreedzaam protest, instellingen proberen in gesprek te blijven met medewerkers/studenten voor een veilig verloop van het protest.
- Protestacties dienen vooraf aangemeld te worden bij de instelling 'zodat gezorgd kan worden voor een veilig verloop en afspraken gemaakt kunnen worden over de wijze waarop het protest plaats kan vinden'. Organisatoren zijn tijdens het protest herkenbaar en zonder gezichtsbedekking aanwezig voor 'de vertegenwoordiger van de instelling en aanspreekbaar op het verloop van het protest'.
- Het bezetten van een gebouw wordt niet toegestaan, ook is overnachten in de gebouwen en op de terreinen van de instelling zonder toestemming niet toegestaan. Ook niet in een tent: 'De gebouwen en terreinen hebben geen overnachtingsfunctie, de veiligheid kan niet worden gegarandeerd'.
- Organisatoren zien erop toe dat geen strafbare feiten worden gepleegd (geweld, bedreiging, discriminatie, vernieling, lokaalvredebreuk). Dit geldt ook voor intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden, 'die de universiteit of hogeschool ook in andere situaties afwijst'.
- 'Onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten moeten doorgang kunnen vinden, ook bij protestacties. Protest op locaties en in ruimtes die evident een gevaar kunnen opleveren voor personen, dieren en milieu (zoals bijv. Laboratoria) wordt niet getolereerd'.
- 'Het is (bij wet) niet toegestaan om gezichtsbedekkende kleding (bv integraalhelm, bivakmuts, masker, gezichtssluier) te dragen. Mensen met gezichtsbedekkende kleding worden gevraagd om de locatie te verlaten of om de gezichtsbedekkende kleding af te doen'.
- Deelnemers dienen zich altijd te kunnen identificeren met een student- of medewerkerspas en/of identiteitsbewijs 'wanneer zij hiernaar gevraagd worden door medewerkers die belast zijn met het handhaven van de huisregels van de instelling. Aanwijzingen van deze medewerkers dienen opgevolgd te worden, zo niet dan kan een actievoerder verzocht worden het gebouw en de terreinen onmiddellijk te verlaten'.

- 'Wanneer een protest niet voldoet aan bovenstaande uitgangspunten, zetten universiteiten en hogescholen in op de-escalatie'. Hierbij stemt de instelling met de lokale driehoek af welke stappen genomen worden.
- 'Als er sprake is van wanordelijkheden (de toegang tot een gebouw wordt geblokkeerd, het gebouw is niet toegankelijk voor het publiek, de sluitingstijden worden niet gevolgd of het geven van onderwijs wordt onmogelijk gemaakt) dan kan een vertegenwoordiger van de universiteit of hogeschool de deelnemers aan een protest vorderen het pand en/of terrein te verlaten. Deze boodschap wordt dan meerdere keren herhaald, in het Nederlands en/of Engels. Indien de deelnemers aan het protest hier geen gevolg aan geven, wordt aangifte gedaan van huisvredebreuk of lokaalvredebreuk (art 138 en art 139 Wetboek van Strafrecht). De lokale driehoek (gemeente, politie, OM) besluit in dit geval of er wordt opgetreden door te ontruimen'.
- Het OM kan overgaan tot vervolging.
- Instellingen doen altijd aangifte van strafbare feiten.

4. Algemene kanttekeningen bij de Richtlijn

4.1 Standaard beperkingen verhouden zich slecht tot het demonstratierecht

Het demonstratierecht is vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM") en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ("IVBPR"). Volgens het EVRM heeft eenieder recht 'op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging'. Een vreedzame vergadering houdt in dat de organisatoren en deelnemers geen gewelddadige intenties hebben. Het demonstratierecht beschermt alle vergaderingen behalve 'where the organisers and participants have such [violent] intentions, incite violence or otherwise reject the foundations of a democratic society'.³ Ook hangt het demonstratierecht sterk samen met de vrijheid van meningsuiting.

Het demonstratierecht is een grondrecht, maar kan onderhevig zijn aan beperkingen. Volgens de Grondwet mag de wet regels stellen 'ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.⁴ Dit is uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties ("Wom") die bepaalt dat beperkingen kunnen worden opgelegd door de burgemeester wanneer het gaat om demonstraties op een openbare plaats.⁵ Volgens het EVRM mag het demonstratierecht alleen aan beperkingen worden onderworpen 'die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.⁶ Het IVBPR formuleert een vergelijkbare toets: beperkingen moeten 'in overeenstemming met de wet worden opgelegd en in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.⁷ In het algemeen worden deze toetsen uitgelegd als de

³ EHRM 11 oktober 2018, no. 14237/07 (*Tuskia and Others v Georgia*), §69.

⁴ Art. 9 lid 2 Grondwet.

⁵ Art. 5 Wet openbare manifestaties.

⁶ Art. 11 lid 2 EVRM.

⁷ Art. 21 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets en wordt erkend dat beperkingen en verboden van demonstraties één van de hierboven genoemde doelen moet dienen.

Beperkingen op het demonstratierecht kunnen enkel gerechtvaardigd zijn als ze noodzakelijk en proportioneel zijn ten opzichte van het wettelijke doel. Dit moet voor elk protest opnieuw beoordeeld worden. Algemeen beperkende regels, zoals de Richtlijn, verhouden zich dan ook slecht tot die toetsen uit de Grondwet, het EVRM en het IVBPR. Of een beperking van een demonstratie of het geheel stopzetten hiervan noodzakelijk en proportioneel is ten opzichte van specifieke doelen, is namelijk zeer situatieafhankelijk. De Richtlijn maakt bijvoorbeeld geen onderscheid tussen de verschillende locaties van de universiteiten en hogescholen. Of demonstraties nou binnen of buiten plaatsvinden, of er wel of niet onderwijs wordt gegeven of wordt gewerkt; vrijwel dezelfde regels zijn van toepassing. Terwijl demonstreren in bijvoorbeeld een collegezaal een andere impact heeft op de rechten van anderen dan demonstreren op een grasveld buiten. Ook houdt de Richtlijn geen rekening met de grootte van een demonstratie. Welke beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn, zal ook daarvan afhangen. Een kampement van tien tenten zal eerder geduld kunnen worden dan een van tweehonderd.

Kortom, standaardbeperkingen, zoals in de Richtlijn, verhouden zich slecht tot het demonstratierecht. Elk protest vereist een eigen beoordeling en enkel noodzakelijke en proportionele beperkingen kunnen gerechtvaardigd zijn.

4.2 Privéterrein en universiteitsdemocratie

De aard van de locatie is van belang voor de beoordeling of een beperking op het recht op protest noodzakelijk en proportioneel is. Als studenten demonstreren op of bij een onderwijsinstelling, dan doen zij dat niet op een openbare plaats, maar op privéterrein. Hier bestaat een spanning tussen het recht om te demonstreren en het recht op eigendom van de universiteit of hogeschool.

In de Richtlijn erkennen de universiteiten en hogescholen het recht om te demonstreren op hun terreinen. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ("EHRM") en de Nederlandse rechter erkennen dat het recht om te demonstreren daar evenzeer bestaat en passen het EVRM-kader en de daaruit voortvloeiende noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets toe op beperkingen die worden opgelegd aan demonstraties op de universiteit.⁸ Aan de andere kant mogen universiteiten en hogescholen gedragsregels formuleren die gelden op hun privéterreinen kunnen zij mensen verwijderen die zich hier niet aan houden. De vraag is hoe ver onderwijsinstellingen mogen gaan in het vaststellen van gedragsregels die demonstraties beperken of, anders geformuleerd, hoe ver het demonstratierecht reikt op universiteiten.

Relevant hierbij kan zijn de rol van de universiteitsdemocratie en de input hierin van studenten en medewerkers. Het is op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek verplicht voor universiteiten om een 'medezeggenschapsregeling ten behoeve van de studenten' vast te stellen.⁹ Studenten en medewerkers worden gekozen (door andere studenten en medewerkers) voor medezeggenschapsraden. De raden hebben verschillende bevoegdheden om input te geven in het beleid van de universiteit, zoals advies- en instemmingsrechten. Deze wettelijke verplichting maakt duidelijk dat studenten en medewerkers het recht hebben op een stem in het beleid van de onderwijsinstellingen. Soms is instemming van deze raden zelfs verplicht voor het nemen van besluiten, zoals bijvoorbeeld over de hoofdlijnen

⁸ Zie bijvoorbeeld [EHRM 11 oktober 2018](#), no. 14237/07 (*Tuskia and Others v Georgia*) en [Gerechtshof Amsterdam](#) 4 april 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2261.

⁹ Art. 9.30 lid 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek.

van de begroting.¹⁰ Het samenwerkingsverband Universiteiten van Nederland (medeopsteller van de Richtlijn) stelt dat 'het idee hierachter is dat als studenten meer moeten investeren voor hun studie, zij ook meer invloed moeten krijgen op de besteding van publieke onderwijsmiddelen'.¹¹ Er is dus sprake van een universiteitsdemocratie. Hierbinnen heeft het demonstratierecht logischerwijs ook een plek. Door deze bijzondere structuur kan beargumenteerd worden dat het demonstratierecht op universiteiten verder reikt dan het demonstratierecht op andere privéterreinen.

Er zou dan ook horizontale werking moeten uitgaan van het demonstratierecht tussen de onderwijsinstellingen en de studenten en medewerkers. Dat heeft dan tot gevolg dat de onderwijsinstellingen het demonstratierecht meer dan andere eigenaren moeten respecteren (zij mogen zelf geen ongerechtvaardigde inbreuk maken), maar ook moeten beschermen en faciliteren.

De onderwijsinstellingen mogen gedragsregels vaststellen voor hun privéterreinen,¹² maar zij moeten ook het demonstratierecht respecteren en mogen dat niet zomaar of standaard beperken. Een bepaling dat het altijd stil moet zijn in de omgeving van een ruimte waar tentamens worden gemaakt, gaat niet op dezelfde wijze op voor een groep studenten die bijvoorbeeld hele harde muziek luistert als voor een groep studenten die demonstreert.

Uitgangspunt is verder ook dat een protest '*within sight and sound*' moet kunnen plaatsvinden van het doelpubliek van het protest. Een demonstratie die zich richt tegen de universiteit op het universiteitsterrein heeft ook meer bescherming van het demonstratierecht dan een demonstratie tegen de universiteit in bijvoorbeeld een kinderdagverblijf.

4.3 'Chilling effect'

De Richtlijn over protesteren bij de onderwijsinstellingen kan een '*chilling effect*' kan hebben op toekomstige demonstraties. Het EHRM zei hierover in een zaak waar demonstraties verboden waren, maar toch plaatsvonden:

'The assemblies were held without a presumption of legality, such a presumption constituting a vital aspect of effective and unhindered exercise of freedom of assembly and freedom of expression'.¹³

Het *chilling effect* gaat dus niet alleen uit van de reactie op demonstraties en de behandeling van demonstranten, maar ook van voorafgaande beperkingen en verboden. Dat afschrikwekkend effect van dergelijke beperkingen, zoals ook die nu in de Richtlijn genoemd staan, staat op gespannen voet met het demonstratierecht.

4.4 Gevolgen van niet-naleven Richtlijn

Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn van het niet-naleven van de Richtlijn. De universiteiten en hogescholen benoemen dat in zo'n geval ingezet zal worden op 'de-escalatie'. Het zou goed zijn als de onderwijsinstellingen op zijn minst verduidelijken wat de-escalatie inhoudt. Mocht dit betekenen dat de demonstraties beëindigd zullen worden wanneer aan één of meer

¹⁰ Universiteiten van Nederland, 'Hoe werkt medezeggenschap aan de universiteit', <https://www.universiteitenvannederland.nl/hoe-werkt-medezeggenschap-aan-de-universiteit> (laatst bezocht: 27/05/2024).

¹¹ Ibid.

¹² Art. 7.57h Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek.

¹³ EHRM 3 mei 2007, no. 1543/06 (*Baczowski and others v Poland*), §67.

uitgangspunten niet wordt voldaan, dan is de volgende overweging van het VN Mensenrechtencomité relevant:

*'If the conduct of participants in an assembly is peaceful, the fact that certain domestic legal requirements pertaining to an assembly have not been met by its organizers or participants does not, on its own, place the participants outside the scope of the protection of article 21. Collective civil disobedience or direct action campaigns can be covered by article 21, provided that they are non-violent.'*¹⁴

Het enkele niet voldoen aan regels rond het demonstratierecht geeft dus niet op zichzelf al een rechtvaardiging voor ontbinding of beperking van het protest.

Daarnaast, de Wom bepaalt dat de burgemeester bevoegd is tot het stellen van beperkingen aan of het verbieden van demonstraties. Het beëindigen van een demonstratie zal over het algemeen gebeuren onder de bevoegdheid van de burgemeester ondersteund door de politie en het OM, nadat de onderwijsinstellingen bijvoorbeeld aangifte hebben gedaan van lokaalvredebreuk of huisvredebreuk. Het is de vraag of en in welke mate de burgemeester bij zo'n besluit de Richtlijn kan laten meewegen. De Richtlijn is geen wet, waardoor de beperkingen op het demonstratierecht uit de Richtlijn niet bij wet zijn voorzien, zoals wel vereist is door de Grondwet en het EVRM.

De burgemeester moet altijd een eigen afweging maken over het beperken of verbieden van demonstraties. Het recht op eigendom van de onderwijsinstellingen speelt mee bij die afweging. De burgemeester kan het beëindigen van een demonstratie dus niet enkel steunen op het overtreden van de Richtlijn; dit moet altijd ook noodzakelijk en proportioneel zijn en in overeenstemming met de mensenrechten.

4.3 Burgerlijke ongehoorzaamheid

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een vorm van demonstreren waarbij demonstranten bewust de regels overtreden. Over het concept burgerlijke ongehoorzaamheid heeft de voorzieningenrechter in de zaak van Shell/Greenpeace het volgende overwogen:

'Alhoewel er geen vastomlijnde definitie van dit begrip is, wordt dit in het algemeen gebruikt voor situaties waarbij op een geweldloze wijze wordt geprotesteerd tegen een bestaande situatie, waarbij men een politiek-maatschappelijk doel, en niet het eigenbelang, op het oog heeft. Veelal wordt tevens gesteld dat het moet gaan om een wijze van actievoeren die in het openbaar geschiedt en waarbij de gevolgen van een eventueel strafrechtelijk ingrijpen alsmede de mogelijke aansprakelijkheid voor schadevergoeding, worden aanvaard.

*De voorzieningenrechter is van oordeel dat de eisen die doorgaans worden gesteld om te kunnen spreken van burgerlijke ongehoorzaamheid grotendeels passen binnen de hierboven genoemde eis van proportionaliteit.'*¹⁵

We kunnen dus spreken van burgerlijke ongehoorzaamheid, als het overtreden van de wet of onrechtmatig handelen in het kader van een demonstratie plaatsvindt. Dat ook burgerlijke ongehoorzaamheid door het demonstratierecht wordt beschermd, volgt onder andere uit een uitspraak van het EHRM in een recente zaak tegen Nederland:

'The Court also reiterates that the question of whether a gathering falls within the autonomous concept of "peaceful assembly" in paragraph 1 of Article 11 and the scope of protection afforded by that provision is independent of whether that gathering was conducted in accordance with a

¹⁴ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 16.

¹⁵ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, [ECLI:NL:RBMS:2012:BX9310](#), r.o. 5.11.

procedure provided for by the domestic law (see Navalnyy, cited above, § 99), such as a duty of prior notification.¹⁶ (onderstreping PILP)

Demonstraties die *niet* aan de wettelijke vereisten voldoen, vallen nog steeds onder het demonstratierecht. Dat geldt natuurlijk ook voor demonstraties op de onderwijsinstellingen die niet voldoen aan de uitgangspunten, niet zijnde wettelijke bepalingen, in de Richtlijn.

Interessant is de zaak Shell/Greenpeace, waarin Shell een verbod vorderde op toekomstige burgerlijk ongehoorzame protestacties van Greenpeace die de bedrijfsvoering zouden bemoeilijken. Hieruit volgt dat ook activiteiten die mogelijk strafbaar en/of onrechtmatig zijn onder de bescherming van het demonstratierecht kunnen vallen. Voor het opleggen van een verbod of beperkingen moet een belangenafweging gemaakt worden tussen het demonstratierecht en de rechten van het bedrijf, *in casu* Shell. De voorzieningenrechter overweegt als volgt:

'Uitgangspunt is dat het organisaties als Greenpeace in beginsel vrij staat om actie te voeren en hun mening aan het publiek kenbaar te maken. Het enkele feit dat een dergelijke actie hinder oplevert voor het bedrijf waartegen de actie zich richt, in casu Shell, maakt een dergelijke actie niet onrechtmatig.

Bij de acties die voor Shell aanleiding zijn geweest tot het vorderen van een verbod van acties voor de toekomst gaat het om activiteiten die mogelijk strafrechtelijk verboden zijn (het onbruikbaar maken van benzinepompen: mogelijk strafbaar als zaaksbeschadiging) dan wel indien zij niet strafbaar zijn, waarvan kan worden gezegd dat zij mogelijk onrechtmatig zijn. (...) Gezien deze normen is het recht op actievoeren niet onbegrensd. Het belang van Greenpeace bij het vrijelijk en ook op indringende wijze kunnen uiten van haar mening dient te worden afgewogen tegen de rechtmatige (ondernemers)belangen van Shell.

Nu rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat Shell een zeker omzetverlies door acties voor eigen rekening zal moeten nemen en niet op Greenpeace Nederland c.s. zal kunnen verhalen, kunnen acties niet op voorhand volledig worden verboden op de enkele grond dat zij schadelijk zijn voor Shell.

Een afweging van de hiervoor genoemde belangen kan in het algemeen slechts op basis van de concrete feiten en omstandigheden worden gemaakt.¹⁷ (onderstreping PILP)

Volgens de rechter moet Greenpeace zich houden aan het beginsel van subsidiariteit: 'In dit geval houdt dat in dat acties die Shell schade berokkenen pas mogen worden gevoerd nadat is geprobeerd met minder vergaande acties het beoogde resultaat te bereiken'.¹⁸ Ook moeten de acties proportioneel zijn. Dit betekent echter niet dat de acties geen schade aan Shell mogen toebrengen:

'Dergelijke acties zullen - om effectief te zijn - Shell ook nadeel kunnen toebrengen. Wel mag ten minste de eis worden gesteld dat geen substantiële nadeel wordt toegebracht, bijvoorbeeld doordat een actie langer duurt dan voor het bereiken van het daarmee beoogde doel nodig is'.¹⁹ (onderstreping PILP)

Het gevorderde 'verbod van acties die de ongestoorde bedrijfsuitoefening verstoren dan wel bemoeilijken' wordt afgewezen, omdat dit volgens de voorzieningenrechter te ver gaat;

¹⁶ EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17 ([Laurijssen and Others v The Netherlands](#)), §55.

¹⁷ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, [ECLI:NL:RBMS:2012:BX9310](#), r.o. 5.5.-5.6.

¹⁸ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, [ECLI:NL:RBMS:2012:BX9310](#), r.o. 5.8.

¹⁹ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, [ECLI:NL:RBMS:2012:BX9310](#), r.o. 5.9.

Greenpeace zou dan geen enkele actie zou kunnen uitvoeren die van invloed zou kunnen zijn op de bedrijfsuitoefening van Shell.²⁰

Een andere relevante zaak betreft een groep (oud)studenten van de UvA, die een gebouw van de UvA (het Spinhuis) bezetten. Het betreft een gebouw dat herontwikkeld wordt waarvoor de faculteit die erin huisde verplaatst is. De UvA vordert bij de voorzieningenrechter ontruiming van het gebouw. De rechter overweegt dat 'de UvA als eigenaar kan beschikken over het Spinhuis en krakers daarin niet behoeft te dulden. Dat kan evenwel anders zijn voor zover de bezetting van het Spinhuis kan worden beschouwd als daad van burgerlijke ongehoorzaamheid'.²¹ De rechter herhaalt de criteria van burgerlijke ongehoorzaamheid zoals benoemd in de Shell/Greenpeace-zaak en oordeelt dat de bezetting hieraan voldoet:

'De krakers protesteren daarmee tegen bepaalde aspecten van het door de UvA gevoerde beleid in het bijzonder inzake de *common room* en zij ontplooiën in het Spinhuis activiteiten in het algemeen belang, zoals lezingen, debatavonden en filmavonden. Een en ander speelt zich in de openbaarheid af. Dit betekent dat de UvA binnen zekere grenzen een dergelijke actie heeft te dulden, in ieder geval zolang zij geen zwaarderwegend belang heeft bij gebruik van het Spinhuis'.²²

Deze overwegingen zijn relevant voor enkele van de specifieke uitgangspunten uit de Richtlijn, maar óók in het algemeen. Het betekent namelijk dat bedrijven en onderwijsinstellingen demonstraties moeten dulden ook wanneer deze schade berokkenen of niet aan wettelijke vereisten voldoen. Mochten universiteiten en hogescholen menen dat demonstraties beëindigd kunnen worden alleen omdat ze niet aan één of meer van de uitgangspunten uit de Richtlijn voldoen, dan is dit niet correct. Er is in dat geval nog steeds een situatieafhankelijke beoordeling nodig. En het is de burgemeester die daar over gaat.

4.4 Strafbaarheid en aansprakelijkheid

De universiteiten en hogescholen geven aan dat aangifte gedaan zal worden van huisvredebreuk of lokaalvredebreuk wanneer demonstranten het pand of terrein niet verlaten nadat ze hiertoe gevorderd zijn. Ook geven zij aan altijd aangifte te zullen doen van strafbare feiten en dat het vervolgens aan het OM is om eventueel over te gaan tot vervolging.

Hoewel burgerlijke ongehoorzaamheid en enige ordeverstoring worden beschermd door het demonstratierecht, neemt dit niet weg dat hierbij toch ook sprake kan zijn van strafbare feiten en/of onrechtmatig handelen. Demonstranten kunnen hiervoor vervolgd worden en/of aansprakelijk gehouden worden. De context waarin de strafbare of onrechtmatige handelingen plaatsvinden – de demonstratie – kan een beperkende invloed hebben op de strafbepaling door de rechter, maar neemt de strafbaarheid of onrechtmatigheid van bepaald handelen niet weg. Deelname aan burgerlijke ongehoorzaamheidsacties kan dan ook consequenties hebben voor demonstranten.²³ Het is zinvol om bij twijfel juridisch advies in te winnen.

²⁰ Rechtbank Amsterdam 5 oktober 2012, [ECLI:NL:RBMS:2012:BX9310](https://ecli.nl:RBMS:2012:BX9310), r.o. 5.16.

²¹ Rechtbank Amsterdam 10 november 2014, [ECLI:NL:RBAMS:2014:7423](https://ecli.nl:RBAMS:2014:7423), r.o. 4.2.

²² Rechtbank Amsterdam 10 november 2014, [ECLI:NL:RBAMS:2014:7423](https://ecli.nl:RBAMS:2014:7423), r.o. 4.2.

²³ Denk aan een risico op mogelijke invloed op de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) die is vereist voor bepaalde beroepen; zie ook bijv.: <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/eigenlijk-geen-straf-maar-wel-een-strafblad>.

5. Specifieke knelpunten bij de Richtlijn

5.1 Aanmelding protestactie en aanwezigheid organisatie (zonder gezichtsbedekking en aanspreekbaar)

Volgens het eerste uitgangspunt in de Richtlijn moeten demonstraties vooraf aangemeld worden bij de onderwijsinstelling om afspraken te maken voor een veilig verloop van het protest en de wijze waarop dit kan plaatsvinden. Besluiten de demonstranten het protest niet vooraf aan te melden, dan kan dat op zichzelf echter geen grondslag vormen om de demonstratie te beperken of te beëindigen. Het VN Mensenrechtencomité overweegt:

'A failure to notify the authorities of an upcoming assembly, where required, does not render the act of participation in the assembly unlawful, and must not in itself be used as a basis for dispersing the assembly or arresting the participants or organizers. (...) Any notification requirements for pre-planned assemblies must be provided for in domestic law'.²⁴

De Nationale ombudsman en het EHRM hanteren hetzelfde uitgangspunt: ook wanneer demonstranten de actie niet aanmelden moet de demonstratie onverkort worden gefaciliteerd en het niet-aanmelden vormt onvoldoende reden om een demonstratie te beperken.²⁵

De Wom vereist voor demonstraties op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving bij de burgemeester.²⁶ Bij demonstraties op onderwijsinstellingen gaat het echter niet om demonstraties op een openbare plaats en is kennisgeving vooraf volgens de wet formeel niet nodig. Ook bestaat geen wettelijke basis voor het verplicht vooraf melden van demonstraties aan de onderwijsinstelling zelf. Het is dus formeel niet noodzakelijk om protestacties op de universiteit of hogeschool vooraf te melden.

Verder vloeit uit de Wom geen bevoegdheid voort om voorafgaande beperkingen op te leggen aan demonstraties op 'andere dan openbare plaatsen'. Volgens de Wom kan de burgemeester wel de deelnemers van een demonstratie 'op een andere dan openbare plaats (...) opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert'.²⁷

Kortom, demonstranten zijn niet verplicht om vooraf melding te maken van een demonstratie op het terrein van onderwijsinstellingen, ook al staat dat in de Richtlijn. Het niet vooraf melden, kan geen grond vormen voor de beëindiging of beperking van een demonstratie. Tegelijkertijd kan het vooraf melding maken bij de burgemeester ook in het voordeel van de demonstranten zijn, bijvoorbeeld wanneer zij een tegendemonstratie of vijandig publiek verwachten.

5.2 Verbod op bezetten gebouw en overnachten

Volgens jurisprudentie van het EHRM kan de langdurige bezetting van een gebouw – hoewel in strijd met nationaal recht – vallen onder de bescherming van het demonstratierecht, zolang dit

²⁴ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 72.

²⁵ Nationale Ombudsman, 'Demonstreren, een schurend grondrecht?', 14 maart 2018, p. 19. Te raadplegen via: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/2018015-demonstreren-een-schurend-grondrecht>. Zie ook: EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17 ([Laurijssen and Others v The Netherlands](#)), §55.

²⁶ Art. 4 lid 1 Wet openbare manifestaties.

²⁷ Art. 8 lid 1 Wet openbare manifestaties.

vreedzaam gebeurt.²⁸ Ook het gerechtshof Amsterdam toetste eerder de beëindiging van de bezetting van het P.C. Hoofthuis aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste. Deze uitspraken bevestigen dat een bezetting op zichzelf onder het demonstratierecht valt en dat de beëindiging daarvan enkel gerechtvaardigd is indien dit noodzakelijk en proportioneel is. Een algemeen verbod op bezetting van universiteits- en hogeschoolgebouwen is dan ook in strijd met het demonstratierecht.

Wat betreft overnachten in tenten is niet altijd duidelijk of kampementen onder het demonstratierecht vallen. Berend Roorda, universitair hoofddocent aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en gespecialiseerd in het demonstratierecht, schreef in zijn dissertatie over dit onderwerp. Roorda legt uit dat volgens het EHRM 'demonstratieve kampementen op grond van artikel 10 EVRM 'in certain circumstances' verdragsrechtelijke bescherming toekomt' maar dat onduidelijk is onder welke omstandigheden.²⁹

Ook Nederlandse rechters nemen hier geen eenduidig standpunt over in. Eerder is geoordeeld 'dat burgemeesters demonstratieve tentenkampen moeten dulden', later is hieraan toegevoegd dat kampementen na verloop van tijd het karakter van een betoging kunnen verliezen.³⁰ In 2015 erkende de Raad van State dat 'in beginsel ervan [dient] te worden uitgegaan dat een kampement dat is gericht op het uiten van een visie op politiek of maatschappelijk gebied een manifestatie is in de zin van de Wom'.³¹ De Raad van State oordeelde in die zaak dat de burgemeester niet goed had gemotiveerd dat het preventieve verbod van het kampement noodzakelijk was en dat minder beperkende maatregelen niet konden volstaan (subsidiariteitsvereiste).³²

Een algemeen verbod op het overnachten in tenten als onderdeel van de demonstratie, zoals geformuleerd in de Richtlijn, schuurt dan ook met het demonstratierecht.

5.3 Toezien geen strafbare feiten en geen intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden

In dit uitgangspunt wordt organisatoren gevraagd om 'erop toe te zien dat er geen strafbare feiten worden gepleegd (geweld, bedreiging, discriminatie, vernieling of lokaalvredebreuk)'. Dit geldt ook voor 'intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden'. Dit uitgangspunt is op meerdere punten problematisch.

Ten eerste wordt de verantwoordelijkheid voor het gedrag van de deelnemers aan het protest bij de organisatie gelegd. Op dit punt is de jurisprudentie van het EHRM van belang. Eerder bepaalde het EHRM namelijk dat een individu zijn/haar recht op protest niet zomaar verliest als anderen in het protest geweld plegen:

'an individual does not cease to enjoy the right to freedom of peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of a demonstration if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour (...). The possibility of persons with violent intentions, not members of the organising association, joining a demonstration cannot as such take away that right (...). Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those

²⁸ In *Cisse v France* ging het om een twee maanden durende bezetting van een kerk (EHRM 9 april 2002, no. 51346/99, §§ 39-40). In *Tuskia and Others v Georgia* (EHRM 11 oktober 2018, no. 14237/07, §74-75) ging het om de bezetting van het kantoor van de rector van een universiteit. In *Annenkov and Others v Russia* ging het om het bezetten van privéterrein en gebouwen (EHRM 25 juli 2017, no. 31475/10, §123).

²⁹ B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen): Boom Juridisch 2016, p. 242.

³⁰ B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen): Boom Juridisch 2016, p. 252.

³¹ Raad van State 23 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:899](#), r.o. 3.1.

³² Raad van State 23 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:899](#), r.o. 3.2.

organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of Article 11 § 1, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision.³³

Ook nog in 2023 oordeelde het EHRM, in een zaak tegen Nederland, dat '*individuals are not to be held responsible for the acts of violence by other participants*'.³⁴ Een brede verantwoordelijkstelling van de organisatie voor gedrag van deelnemers zoals door de Richtlijn laat zich hier dus ook moeilijk mee rijmen.

Ten tweede is ook de vraag of het toezien dat geen strafbare feiten worden gepleegd wel bij de organisatie van een demonstratie neergelegd kan worden. Eerder oordeelde de rechter dat een voorschrift bij een demonstratie dat de organisatie oplegt 'om personen weg te sturen als het aantal deelnemers boven de 200 komt' ten onrechte was opgelegd omdat:

'de mededeling aan een persoon dat deze zich van een bepaalde (openbare) plaats moet verwijderen naar het oordeel van de rechtbank [valt] binnen de (bevels)bevoegdheid van met openbaar gezag beklede organen of personen en niet binnen de bevoegdheid van particuliere organisaties'.

Omdat demonstraties gefaciliteerd moeten worden was het volgens de rechtbank juist aan de burgemeester 'om ervoor te zorgen dat er voldoende met openbaar gezag beklede personen aanwezig waren om het gestelde maximumaantal deelnemers te waarborgen'.³⁵ Hieruit kan ook worden afgeleid dat het toezien dat geen strafbare feiten worden gepleegd niet bij de organisatie van een demonstratie kan worden neergelegd.

Ten derde is ook op het tweede deel van dit uitgangspunt is het een en ander aan te merken. De Richtlijn stelt hier dat de organisatie ook toeziet dat 'intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden' niet voorkomen. De Richtlijn benoemt dat dergelijke gedragingen ook in andere situaties worden afgewezen door universiteiten en hogescholen. De Richtlijn houdt hier geen rekening met de specifieke context van een demonstratie. Dat universiteiten en hogescholen bepaalde gedragingen (terecht) afwijzen in andere situaties, is niet op zichzelf een argument om deze gedragingen in zijn algemeenheid af te wijzen tijdens demonstraties. Het demonstratierecht is een breed en fundamenteel recht en demonstranten moeten kunnen verwachten dat juist op het gebied van uitingen meer getolereerd wordt. Demonstraties zijn bedoeld om de aandacht te krijgen en gaan vaak over onderwerpen waarover de meningen verschillen. Aanstootgevende geluiden uit de maatschappij zijn juist wél beschermd – dat hoort bij een weerbare democratische rechtsstaat. Demonstraties verbieden omdat mensen zich geïntimideerd zouden kunnen voelen, of vooraf voorwaarden opleggen die deze uitingen verbieden, druist rechtstreeks in tegen de basisgedachte achter dit fundamentele grondrecht.

Ten vierde is onduidelijk op welke gedragingen de Richtlijn doelt. Wanneer is een uiting bijvoorbeeld anoniem? Is dat zo wanneer deze gedaan wordt door een demonstrant met gezichtsbedekkende kleding of iemand die zich niet wil identificeren? In dat geval kan verwezen worden naar de hiernavolgende bespreking van de uitgangspunten over gezichtsbedekkende kleding en identificatie (onderdeel 5.5 en 5.6). In het algemeen is het afwijzen van uitingen omdat deze anoniem gedaan worden niet in lijn met wat het VN Mensenrechtencomité heeft gezegd over anonimiteit van demonstranten in de context van gezichtsbedekkende kleding: '*The anonymity of participants should be allowed unless their conduct presents reasonable grounds for arrest*'.³⁶

³³ [EHRM 25 juli 2017](#), no. 31475/10 (*Annenkov and Others v Russia*), §124.

³⁴ EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17 ([Laurijssen and Others v The Netherlands](#)), §58.

³⁵ [Rechtbank Limburg](#) 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240, r.o. 11.

³⁶ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 60.

Ook 'andere wanordelijkheden' lijkt een zeer ruim begrip. Dit zou echter niet ruim mogen worden ingevuld. Roorda en Brouwer leiden uit de wetsgeschiedenis af dat onder 'wanordelijkheden' strafbaar gedrag (behalve uitingsdelicten), begaan door demonstranten zelf, moet worden verstaan.³⁷ Onder 'wanordelijkheden' valt ook ander strafbaar gedrag dan rellen, opstootjes, vernielingen en/of gebruik van geweld.³⁸ Er moet worden beoordeeld of het samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.

Bij die beoordeling of de grens van wanordelijkheden wordt overschreden, kan, blijkens de wetgeschiedenis, naast de aard van de gedragingen de context meespelen, waaronder de plaats waar de demonstratie wordt gehouden en de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op die plaats behoort te heersen.³⁹ De context op zichzelf – dus zonder een beoordeling van het gedrag van de demonstranten – kan niet maken dat er sprake is van een reëel risico op wanordelijkheden. Het kan wel zo zijn dat bij hetzelfde gedrag van demonstranten op de ene locatie wél en op de andere locatie niet de drempel van wanordelijkheden wordt gehaald. Brouwer en Roorda geven het voorbeeld van een strafrechtelijk licht vergriep – spontaan demonstreren achter de beveiligingshekken van de Amerikaanse ambassade in Den Haag – waarbij de specifieke locatie maakt dat het beëindigen van het protest gerechtvaardigd kan zijn.⁴⁰

Kortom, er moet worden beoordeeld of het samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen in samenhang met de context, waaronder de locatie, zo ernstig is dat de grens van wanordelijkheden wordt overschreden. Enkel dan is het noodzakelijk om een beperking op te leggen.

Tot slot is onduidelijk wanneer dit uitgangspunt niet nageleefd wordt. Organisatoren worden gevraagd om toezicht te houden op het gedrag van deelnemers. Wat gebeurt er op het moment dat een van de deelnemers zich schuldig maakt aan een van de genoemde gedragingen? Hoe wordt gecontroleerd of organisatoren toezien op het gedrag van de deelnemers? Moeten ze hiervoor mensen actief aanspreken op bepaald gedrag of gaat het bijvoorbeeld om voorafgaande instructies? Het gaat hier om een zeer algemene en brede beperking van het demonstratierecht waarbij onduidelijk is wat precies van demonstranten en organisatoren verwacht wordt. Om te kunnen oordelen dat een beperking van het demonstratierecht noodzakelijk en proportioneel is, moet op zijn minst duidelijk zijn wat de beperking inhoudt. Dat is bij dit uitgangspunt niet het geval.

5.4 Demonstratie mag doorgang onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten niet hinderen

Volgens de Richtlijn moeten onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten doorgang kunnen vinden, ook bij protestacties. Dat uitgangspunt strookt niet met het demonstratierecht. Naast demonstraties vallen immers ook een vreedzame bezetting of burgerlijke ongehoorzaamheid in beginsel onder de bescherming het demonstratierecht en moet enige mate van verstoring van het openbare leven geduld worden. Het EHRM legt uit dat:

'Physical conduct purposely obstructing traffic and the ordinary course of life in order to seriously disrupt the activities carried out by others is not at the core of that freedom as protected by Article 11

³⁷ Zie punten 8-10 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25; B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, 699-705, p. 700-702.

³⁸ ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521, r.o. 7.2; zie ook Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 19-21.

³⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 17.

⁴⁰ Zie punten 8-10 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25.

of the Convention. Such a state of affairs might have implications when considering whether the interference was “necessary in a democratic society” within the meaning of the second paragraph of Article 11.⁴¹

Het bewust en serieus verstoren van de activiteiten van anderen valt niet binnen de kern van het demonstratierecht, maar levert ook niet meteen een niet-vreedzame demonstratie op. Zulk gedrag kan wel gevolgen hebben bij het oordeel of beperkingen noodzakelijk zijn. De Hoge Raad vat het standpunt van het EHRM als volgt samen:

‘Uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM is dat elke demonstratie een zekere mate van “disruption to ordinary life” met zich kan brengen. Zo’n verstoring is op zichzelf nog niet voldoende om een beperking te rechtvaardigen van het recht op vreedzame vergadering’.⁴² Ook stelt de Nederlandse rechter in lijn met het Europese recht ‘Zo vormt de enkele omstandigheid dat het gewone leven, inclusief het verkeer, in enige mate wordt verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging voor het nemen van maatregelen’.⁴³

Ook het VN Mensenrechtencomité erkent dat verstoring kan plaatsvinden:

‘Their [peaceful assemblies] scale or nature can cause disruption, for example of vehicular or pedestrian movement or economic activity. These consequences, whether intended or unintended, do not call into question the protection such assemblies enjoy. To the extent that an event may create such disruptions or risks, these must be managed within the framework of the Covenant’.⁴⁴

Het gerechtshof Amsterdam oordeelde eerder dat de beëindiging van de bezetting van het P.C. Hoofthuis noodzakelijk was omdat de rechten van anderen hierdoor geraakt werden. Het gerechtshof stelde:

‘Door het handelen van de verdachte en zijn mededemonstranten werd de UvA belemmerd om in het universiteitsgebouw onderwijs aan te bieden en werden studenten belemmerd om onderwijs te volgen. Ook konden medewerkers niet naar hun werk. Tegen deze achtergrond bezien acht het hof de inperking van het recht van de verdachte en zijn mededaders om te demonstreren in het universiteitsgebouw en het verdere verblijf in het gebouw te ontzeggen, niet onevenredig en gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de rechten van anderen. Daarbij neemt het hof in aanmerking dat de vrijheid om te demonstreren zoals gezegd geen absoluut recht is en zijn grenzen onder meer vindt in de rechten van anderen. De verdachte en zijn mededemonstranten is bij herhaling het verzoek en de vordering gedaan om het gebouw te verlaten waaraan zij zonder opgave van reden geen gevolg wilden geven. Hierdoor ontstond een dringende maatschappelijke noodzaak tot beperking van de verdere uitoefening van het demonstratierecht van (onder meer) de verdachte en diens aanwezigheid in het universiteitsgebouw.’⁴⁵ (onderstropping PILP)

Hoewel enige hinder dus geduld moet worden, ook zodat het effect van een demonstratie niet weggenomen wordt, kan het beëindigen of beperken van een voor anderen zeer hinderlijke demonstratie wel eerder voldoen aan het noodzakelijkheids criterium. In de bovenstaande zaak oordeelde de rechter dat het niet door kunnen gaan van onderwijs en het niet kunnen bereiken van de werkplek een beperking van de rechten van anderen (studenten en werknemers) vormde, wat een beperking van het demonstratierecht kon rechtvaardigen. Zo’n beperking moet dan alsnog voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en noodzakelijkheid.

Kortom, enige hinder van onderwijs, onderzoek en bedrijfsmatige activiteiten moet geduld worden. De onderwijsinstellingen kunnen dit niet in algemene zin van tevoren verbieden. Het is wel zo dat (de mate van) hinder en verstoring kan meewegen in de beoordeling van de

⁴¹ [EHRM 25 juli 2017](#), no. 31475/10 (*Annenkov and Others v Russia*), §127.

⁴² Hoge Raad 19 december 2023, [ECLI:NL:HR:2023:1742](#), r.o. 2.3.6.

⁴³ [Rechtbank Limburg](#) 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240, r.o. 6.

⁴⁴ VN Mensenrechtencomité, ‘General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)’, 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 7.

⁴⁵ [Gerechtshof Amsterdam](#) 4 april 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2261.

noodzakelijkheid en proportionaliteit van een beperking of beëindiging van een demonstratie. Dit zal dan wellicht eerder gerechtvaardigd kunnen zijn.

5.5 Verbod gezichtsbedekkende kleding

De Richtlijn heeft als uitgangspunt dat ‘het (bij wet) niet [is] toegestaan om gezichtsbedekkende kleding (bv integraalhelm, bivakmuts, masker, gezichtssluier) te dragen. Mensen met gezichtsbedekkende kleding worden gevraagd om de locatie te verlaten of om de gezichtsbedekkende kleding af te doen’. Dit uitgangspunt lijkt niet in lijn met het demonstratierecht en komt niet overeen met de bedoeling van de wetgever.

Volgens de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is het verboden ‘om in het openbaar vervoer en in gebouwen en bijbehorende erven van onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen en zorginstellingen kleding te dragen die het gezicht geheel bedekt of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, dan wel onherkenbaar maakt’.⁴⁶ Hoewel het wettelijk dus verboden is om gezichtsbedekkende kleding te dragen op onderwijsinstellingen, is expliciet niet gekozen voor een dergelijk algemeen verbod tijdens demonstraties.

Dit onderwerp is aan bod gekomen tijdens de bespreking van het wetsvoorstel van de Wom in 1988. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken zei daar destijds het volgende over:

‘De heer Schutte vroeg een reactie op het gebruik van maskers en andere vermommingen tijdens demonstraties. Bij het geven van een oordeel over het gebruik van maskers zal men moeten bezien welke betekenis deze hebben, gelet op de aard en het doel van de betoging. Er zijn immers gevallen denkbaar waarin een vermomming deel kan uitmaken van de meningsuitmaking waarvoor de betoging wordt gehouden. Een ander denkbaar geval betreft een betoging van vreemdelingen die protesteren tegen de situatie in hun eigen land. Bij die betoging kan onder omstandigheden de vrees reëel zijn, dat de overheid van dat land de betrokkenen of relaties van hen zal willen schaden. Met het oog op het vermijden van dat gevaar, kan het redelijk zijn dat betrokkenen tijdens de betoging het gezicht bedekken. Als derde geval noem ik het gebruik van maskers, teneinde herkenning bij opsporing van strafbare feiten of handhaving van de openbare orde door politie of justitie onmogelijk te maken. Met de vermelding van deze gevallen wil ik verduidelijken dat een simpel antwoord op de gestelde vraag niet te geven is. In sommige gevallen kan het gebruik van een masker of vermomming vallen onder de bescherming van het recht tot betoging, omdat de vermomming of het masker een element van de meningsuiting vormen, of in verband met de uitoefening van het recht op betoging noodzakelijk zijn. In andere situaties valt dat gebruik buiten het recht op betoging.’⁴⁷ (onderstreping PILP)

Dit citaat wordt in 2019 ook aangehaald in een verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁸ Dit verslag is opgemaakt naar aanleiding van een motie tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Deze motie verzocht de regering ‘de wenselijkheid te onderzoeken om gezichtsbedekkende kleding, zoals maskers, bivakmutsen, integraalhelmen en dergelijke, in zijn algemeenheid te verbieden bij manifestaties en demonstraties, tenzij er sprake is van een specifieke reden dit wel toe te staan’.⁴⁹ De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding van de motie onderzoek gedaan naar het onderwerp en legt uit dat:

‘Een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding wordt door het overgrote deel van de responderende gemeenten omschreven als niet noodzakelijk, te vergaand of zelfs onwenselijk. Zij kunnen met het huidige wettelijke instrumentarium goed uit de voeten. Veel gemeenten wijzen

⁴⁶ Art. 1 lid 1 Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

⁴⁷ *Handelingen II* 1988, p. 2236.

⁴⁸ *Kamerstukken I* 2019–20, 34349, nr. O, p. 5.

⁴⁹ *Kamerstukken I* 2018–19, 34349, nr. G, p. 1.

erop dat sprake is van plaatselijk maatwerk en dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding zeker niet bij iedere demonstratie noodzakelijk is. Slechts in een (zeer) beperkt aantal gevallen is er aanleiding om een dergelijk verbod in de voorschriften op te nemen, teneinde (dreigende) wanordelijkheden beter het hoofd te kunnen bieden. Bovendien zijn er demonstraties waarbij mensen om legitieme redenen hun geluid willen laten horen zonder daarbij hun identiteit prijs te geven, bijvoorbeeld omdat zij vrezen voor (vergaande) persoonlijke consequenties. Denk daarbij aan sekswerkers die demonstreren voor betere werkomstandigheden of buitenlandse politieke activisten, die zich bij diplomatieke vestigingen kritisch uiten richting buitenlandse mogendheden met een repressief regime. Ook zijn er demonstraties denkbaar waarbij de door demonstranten gekozen kleding onderdeel kan uitmaken van de gezamenlijke meningsuiting waarvan bij demonstraties sprake is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan demonstraties van vreedzame dierenactivisten, die soms als dier verkleed gaan en daardoor niet als persoon herkenbaar zijn.⁵⁰ (onderstreping PILP)

Ook legt de minister in het verslag uit dat:

'Uitgangspunt van de grondwettelijke systematiek en de Wom is dat slechts onder bepaalde voorwaarden grenzen mogen worden gesteld aan de demonstratievrijheid, daarbij past het niet om gezichtsbedekkende kleding bij alle demonstraties (standaard) te verbieden. In die concrete gevallen waarin daar aanleiding voor is, is dit uiteraard wel mogelijk, met een (op het geval toegesneden) nadere motivering.'⁵¹

Dus, hoewel het wettelijk verboden is om in het algemeen gezichtsbedekkende kleding te dragen op onderwijsinstellingen, is expliciet niet gekozen voor een dergelijk algemeen verbod tijdens demonstraties. Dat past ook bij de vereisten uit het EVRM. Volgens het EHRM kunnen gewelddadige intenties of gedrag niet enkel afgeleid worden van het dragen van bivakmutsen en andere vermommingen.⁵² In beginsel valt anoniem demonstreren met gezichtsbedekking ook onder het recht op vreedzame vergadering. Het is in ieder geval op zichzelf geen indicatie dat sprake is van een niet-vreedzame demonstratie.

Ook volgens het VN Mensenrechtencomité kan het dragen van gezichtsbedekkende kleding onder het recht op vreedzame vergadering vallen:

*'The wearing of face coverings or other disguises by assembly participants, such as hoods or masks, or taking other steps to participate anonymously may form part of the expressive element of a peaceful assembly or serve to counter reprisals or to protect privacy, including in the context of new surveillance technologies. The anonymity of participants should be allowed unless their conduct presents reasonable grounds for arrest, or there are other similarly compelling reasons, such as the fact that the face covering forms part of a symbol that is, exceptionally, restricted for the reasons referred to above (see para. 51). The use of disguises should not in itself be deemed to signify violent intent.'*⁵³

Het staat de universiteit dus vrij om in haar reguliere gedragsregels op te nemen dat gezichtsbedekkende kleding verboden is, maar een algemeen verbod hier op tijdens demonstraties lijkt in strijd met de gedachte achter zowel de Wom, de mensenrechtenverdragen als de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

5.6 Identificatie studenten- of medewerkerspas en/of identiteitsbewijs bij handhavende medewerkers (en opvolgen hun aanwijzingen)

⁵⁰ Kamerstukken I 2018-19, 34349, nr. L, p. 2.

⁵¹ Kamerstukken I 2019-20, 34349, nr. O, p. 4.

⁵² EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17 ([Laurijssen and Others v The Netherlands](#)), §56.

⁵³ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 60.

Hierboven is een aantal keer verwezen naar het standpunt van het VN Mensenrechtencomité dat de anonimiteit van deelnemers aan demonstraties gerespecteerd moet worden *'unless their conduct presents reasonable grounds for arrest'*.⁵⁴ Verder stelt het Comité hierover:

'The mere fact that a particular assembly takes place in public does not mean that participants' privacy cannot be violated. The right to privacy may be infringed, for example, by facial recognition and other technologies that can identify individual participants in a crowd. The same applies to the monitoring of social media to glean information about participation in peaceful assemblies. Independent and transparent scrutiny and oversight must be exercised over the decision to collect the personal information and data of those engaged'.⁵⁵

De verplichting voor demonstranten om zich te identificeren kan leiden tot een *'chilling effect'* op de deelname aan demonstraties. Dit werd bij de uitbreiding van de Wet op de identificatieplicht opgemerkt door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak:

'De wetenschap dat van burgers op ruimere schaal legitimatie kan worden verlangd, zou hen ervan kunnen weerhouden aanwezig te zijn bij bepaalde evenementen of op bepaalde plaatsen, zodat de vrijheid van vergadering, van demonstratie of van meningsuiting in het gedrang kan komen'.⁵⁶

De reactie van de regering was als volgt:

'De regering acht het intreden van een dergelijk effect niet erg waarschijnlijk. Door het opnemen van de beperking dat de vordering tot het tonen van een identiteitsbewijs in het kader van een redelijke taakuitoefening moet zijn gedaan, wordt reeds aanstonds duidelijk dat het belemmeren van deelname aan reguliere maatschappelijke activiteiten daarvan geen deel kan uitmaken. Uiteraard mag invoering van de bevoegdheid tot het vragen naar een identiteitsbewijs er niet toe leiden dat andere grondrechten op onrechtmatige wijze worden beperkt. Ook uit de toelichting op de toezeggingen over de uitvoering van het wetsvoorstel (in het bijzonder dat niet zal worden overgegaan tot het registreren van controlerende activiteiten en evenmin tot zelfstandige identiteitscontroles) kan worden afgeleid dat onaannemelijk is dat dit risico zich zal voordoen'.⁵⁷

Ook in het eerdergenoemde verslag over de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding wordt dit onderwerp aangestipt:

'In de openbare ruimte kan de politie ten behoeve van identificatie gelasten gezichtsbedekkende kleding af te leggen op basis van de Wet op de identificatieplicht. Daar moet dan wel een aanleiding voor zijn, bijvoorbeeld bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties, in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen'.⁵⁸

Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich tot het demonstratierecht? Aan de ene kant is een volledige identificatieplicht een vergaande maatregel waar een groot *'chilling effect'* van uit kan gaan. Studenten en medewerkers kunnen bang zijn voor consequenties van hun onderwijsinstelling of werkgever als zij deelnemen aan een demonstratie. Zij moeten de mogelijkheid behouden om anoniem te kunnen demonstreren. Voor de verplichting tot identificatie zou dan ook een heldere aanleiding moeten zijn, enkele deelname aan een demonstratie is daartoe onvoldoende.

Aan de andere kant is vanuit het recht op eigendom van de universiteiten en hogescholen en het idee van een universiteitsdemocratie ook het punt te maken dat het bij de demonstraties wel echt om studenten en medewerkers van die onderwijsinstelling zou moeten gaan. Het lijkt in ieder geval redelijk te concluderen dat onderwijsinstellingen meer moeten tolereren van hun eigen studenten en medewerkers op dit gebied. Dit roept wel de vraag op of mensen die geen student of geen

⁵⁴ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 60.

⁵⁵ VN Mensenrechtencomité, 'General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, para. 62.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2003-04, 29218, nr. 3, p. 4.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003-04, 29218, nr. 3, p. 4-5.

⁵⁸ *Kamerstukken I* 2019-20, 34349, nr. O, p. 6.

medewerker (meer) zijn van een onderwijsinstelling (of van deze specifieke onderwijsinstelling per definitie niet mogen demonstreren op universiteits- of hogeschoolterrein tegen het beleid van de universiteit of hogeschool. Dit zou een te vergaande conclusie zijn, ook anderen moeten immers *'within sight and sound'* van het onderwerp waartegen gedemonstreerd wordt kunnen demonstreren.

5.7 Bij wanordelijkheden kan instelling vorderen dat deelnemers terrein verlaten, hierna wordt aangifte gedaan van huisvredebreuk of lokaalvredebreuk en besluit de lokale driehoek of tot ontruiming wordt overgegaan

De Richtlijn heeft als uitgangspunt dat bij 'wanordelijkheden' demonstranten zullen worden gevorderd het terrein te verlaten en dat aangifte zal worden gedaan van huisvredebreuk of lokaalvredebreuk. De lokale driehoek zal vervolgens besluiten of tot ontruiming wordt overgegaan. Onder 'wanordelijkheden' schaarde de Richtlijn: de toegang tot een gebouw blokkeren, gebouw niet toegankelijk voor publiek, sluitingstijden niet volgen, of het geven van onderwijs onmogelijk maken.

In sectie 5.3 is besproken dat onder 'wanordelijkheden' strafbaar gedrag (behalve uitingsdelicten), begaan door demonstranten zelf, moet worden verstaan.⁵⁹ De context, waaronder de aard van de locatie, kan daarbij meewegen. Er moet worden beoordeeld of het samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.

Het EHRM heeft ook geoordeeld dat bij geweld ook meegewogen moet worden of het geweld gestart is door de politie of door de demonstranten.⁶⁰

De meeste gedragingen die in dit uitgangspunt onder 'wanordelijkheden' worden geschaard, lijken die drempel van wanordelijkheden, van de soort die volgens het EHRM en de Nederlandse rechter een beperkingsgrond kunnen zijn, echter niet te halen en schuren daarom met het demonstratierecht. Voor de analyse van deze gedragingen wordt verwezen naar secties 4.3, 5.2 en 5.4. De universiteiten en hogescholen moeten enige hinder dulden tijdens demonstraties. Zij zullen niet te snel aan de demonstranten, die voor een groot deel uit eigen studenten en medewerkers kunnen bestaan en deelnemers zijn van de universiteitsdemocratie, kunnen vragen om het terrein te verlaten.

Verder wordt verwezen naar sectie 4.4, waarin wordt ingegaan op het deel van het uitgangspunt dat ziet op aangifte doen en de lokale driehoek in te schakelen.

6. Conclusie

Concluderend mogen onderwijsinstellingen regels en kaders opstellen voor demonstraties op hun terreinen. Deze regels kunnen ook nuttig zijn en bijdragen aan een goed verloop van een demonstratie. Het is goed dat de universiteiten ook vastleggen dat het recht op demonstratie ook op universiteitsterreinen geldt. De uitgangspunten in de Richtlijn schuren echter met het demonstratierecht. Elke demonstratie dient op de eigen merites beoordeeld te worden en elke beperking of beëindiging van een protest moet noodzakelijk en proportioneel zijn om

⁵⁹ Zie punten 8-10 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25; B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, 699-705, p. 700-702.

⁶⁰ EHRM 21 november 2023, nos. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17 ([Laurijssen and Others v The Netherlands](#)), §49.

gerechtvaardigd te kunnen zijn in het licht van het recht op demonstratie en de vrijheid van meningsuiting.

Het is bovendien de vraag of de universiteiten en hogescholen dergelijke beperkingen mogen stellen. Het is de immers burgemeester die bevoegd is om een besluit te nemen over het beperken of het beëindigen van een protest. Daarbij zal de burgemeester ook het recht op eigendom van de onderwijsinstellingen meewegen.