

AMNESTY INTERNATIONAL NEDERLAND

April 2024

DEMONSTREREN OP ONDERWIJSINSTELLINGEN

Veruit de meeste demonstratie vinden plaats op straat, of op een plein. Maar steeds vaker demonstreren studenten ook op de universiteit of hogeschool, op de campus of binnen in de onderwijsinstelling. Mag dat? En waar liggen dan de grenzen? Hieronder leggen we het uit.

1. ALGEMENE KADERS DEMONSTRATIERECHT

Demonstreren is een mensenrecht. Dat volgt uit verschillende mensenrechtenverdragen waarin het demonstratierecht is vastgelegd, waaronder artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens. Maar het is óók vastgelegd in artikel 9 van de Nederlandse Grondwet.

Het demonstratierecht beschermt allerlei soorten protestacties. Zolang ze vreedzaam zijn, kunnen niet alleen protestmarsen, maar ook blokkades, sit-ins, bezettingen en flashmobs onder het demonstratierecht vallen.

Ondanks alle verschillen zijn er drie bepalende kenmerken. Bij demonstraties gaat het om: (1) een meningsuiting door (2) twee of meer personen (3) in het openbaar.

Alle vormen van vreedzame collectieve meningsuiting in het openbaar zijn beschermd door het demonstratierecht. Dat geldt voor georganiseerde en spontane protesten, voor aangemelde en niet aangemelde protesten.

VREEDZAAMHEID

Het demonstratierecht is geen onbegrensd recht. Een demonstratie moet **vreedzaam** zijn. Dat betekent echter niet dat een demonstratie geen hinder of overlast mag veroorzaken, of dat een demonstratie niet mag schuren. De inhoud van het protest doet er niet toe.

Dat betekent dat het studenten ook vrij staat kritiek te uiten op het beleid van de universiteit.

Een demonstratie is vreedzaam wanneer **er geen sprake is van geweld tegen personen of goederen**. De term 'vreedzaam' moet daarbij heel breed uitgelegd worden: minimale en bovendien snel ongedaan te maken schade, betekent niet dat een demonstratie niet langer vreedzaam is. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een uitspraak over een zaak in Nederland onlangs nog eens uitgelegd wat we onder vreedzaam protest moeten verstaan.¹ Van belang daarbij zijn de **intenties** van de demonstranten; zelfs als er een aannemelijk risico bestaat dat de demonstratie uitmondt in wanordelijkheden, kan deze als vreedzaam bestempeld worden zolang de **intenties** van de demonstranten vreedzaam waren. Ook het feit dat een **enkeling of een groepje gewelddadig gedrag** vertoont ontnemt de demonstratie niet haar bescherming, en de organisatie (of overige demonstranten) kan **niet verantwoordelijk** worden gehouden voor het gedrag van individuele deelnemers aan het protest.

Of met het protest een **wet of regel overtreden** wordt is niet bepalend voor de vraag of een protest vreedzaam is, **ook blokkades en andere disruptieve acties** kunnen daarmee binnen de reikwijdte van het demonstratierecht vallen. En ten slotte merkt het Hof op dat we altijd *uit moeten gaan van de vreedzaamheid* van demonstranten (**uitgangspunt vreedzaamheid**).

DEMONSTRATIERECHT NIET ONBEGRENSD

Maar toch mag ook een vreedzame demonstratie uiteindelijk, onder strikte voorwaarden, beëindigd worden. **Het demonstratierecht is niet onbegrensd**. Demonstranten mogen niet aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en ook

¹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), *Laurijsen e.a. tegen Nederland*, verzoekschrift 56896/17, 21 november 2023, par. 47 e.v., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-228986>

geen geweld gebruiken. Ook wanneer de meningsuiting naar de achtergrond verdwijnt en intimidatie, ontwrichten of het opleggen van een mening aan anderen het hoofddoel wordt, kan het zijn dat het protest niet langer beschermd wordt door het demonstratierecht.

Elke inperking van het demonstratierecht, dus ook een inperking op de door de demonstranten gekozen tijd en plaats, moet voldoen aan strenge voorwaarden.² Alleen wanneer dat noodzakelijk is in het belang van de nationale of openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen mag een burgemeester een demonstratie inperken. En dan nog alleen op de minst ingrijpende wijze. Met andere woorden: elk optreden tegen een demonstratie, en in het uiterste geval beëindiging, moet altijd **noodzakelijk en proportioneel** zijn.

Elke demonstratie is anders, of een inperking noodzakelijk is moet voor iedere demonstratie opnieuw bekeken worden.

SAMENGEVAT

De eerste vraag die altijd beantwoord moet worden is of een protestactie binnen de reikwijdte van het demonstratierecht valt. Daarbij is de vreedzaamheid een van de belangrijkste criteria. Wanneer dat het geval is mag enkel opgetreden worden tegen dat protest wanneer dat een van de genoemde legitieme belangen dient, en moet *elk optreden* bovendien voldoen aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereisten.

2. ANDERE DAN OPENBARE PLAATS – DE UNIVERSITEIT, HOGESCHOOL OF CAMPUS

Een van de bepalende kenmerken van demonstraties is dat zij plaatsvinden in het openbaar. Vaak vinden demonstraties plaats buiten op straat of op een plein. Het recht op vreedzaam protest omvat echter ook het recht van demonstranten om zelf het tijdstip, de plaats en vorm van hun demonstratie te kiezen.³ Daarbij hebben zij het recht om *within sight and sound* van het doel van hun demonstratie te zijn.⁴ Demonstreren mag dus in principe ook in een overheidsgebouw, op de universiteit of in het publiek toegankelijke deel van het kantoor van de Belastingdienst.⁵

Een demonstratie op een andere dan openbare plaats in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom), zoals een universiteitsterrein, kan de burgemeester niet vooraf verbieden. De burgemeester kan dan slechts de demonstranten de opdracht geven de betoging direct te beëindigen en uiteen te gaan, maar ook hier geldt: uitsluitend wanneer dat strikt noodzakelijk is.⁶

De academische vrijheid is daarbij van groot belang. Die geldt niet alleen voor al die andere studenten die mogelijk geraakt worden door een protestactie, maar zeker ook voor die studenten die zich middels een protest ergens over uitspreken.

Het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting zijn ontzettend belangrijk, zij vormen een ventiel voor ongenoegen en een vreedzame uitlaatklep voor meningsverschillen.

Het advies van Amnesty is dan ook studenten serieus te nemen en met hen in gesprek te gaan. Ga uit van de vreedzame bedoelingen die zij hebben, en geef hen zoveel mogelijk de ruimte hun geluid te laten horen.

BIJZONDERE VORMEN VAN PROTEST: BLOKKADES, BEZETTINGEN, SIT-INS

Een demonstratie op een universiteit kan vele vormen aannemen. Zoals gezegd moet elke demonstratie op basis van de dan geldende omstandigheden beoordeeld worden. Zo zal een demonstratie van een beperkt groepje studenten in een

² Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, november 2022, par. 3.3 en kader 'Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn', <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rapport>

³ Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 39.

⁴ Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 23. Zie ook EHRM, *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 57818/09, 7 februari 2017, par. 405, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>

⁵ Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, p. 39. Zie ook EHRM, *Appleby e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 44306/98, 6 mei 2003, par. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61080>

⁶ Wet openbare manifestaties (Wom), artikel 8.

grote hal van het universiteitsgebouw, of buiten op de campus, anders benaderd moeten worden dan een bezetting van een collegezaal of bestuurskamer, of het luidruchtig verstoren van colleges van grote groepen studenten.

Dat demonstranten het recht hebben zelf de plaats van hun protest te kiezen betekent niet dat zij daarmee ook automatisch toegang hebben tot privéterreinen of publiek toegankelijke plekken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft meermaals bepaald dat bezettingsacties (en andere acties met een dwingend karakter) weliswaar **niet tot de kern** van het demonstratierecht behoren, maar dat de bescherming daarmee niet automatisch wegvalt. De vorm is **niet bepalend** voor de vraag of de protestactie binnen de reikwijdte (en bescherming) van art. 11 EVRM valt (zoals de vraag of de actie **vreedzaam** is wel is, zie boven).⁷

INGRIJPEN

Dat een blokkade of bezetting beschermd is, betekent niet dat deze niet op een gegeven moment beëindigd mag worden. Daarbij is van belang dat het **ingrijpen noodzakelijk en proportioneel** is. Enkel het niet volgen van de huisregels is geen grond voor het inperken van het demonstratierecht. Demonstranten moeten bijvoorbeeld **enige tijd en ruimte** hebben gekregen om hun standpunten kenbaar te maken. **Aanhouding en strafrechtelijk optreden** is al snel disproportioneel: geef demonstranten daarom de mogelijkheid om hun protest buiten voort te zetten.

Een ID-controle van een demonstrant is ook een inmenging in het demonstratierecht; wanneer de politie van vreedzame demonstranten hun ID controleert (en registreert), schendt ze niet alleen het recht op privacy van demonstranten, het heeft ook een afschrikwekkend effect. Het kan mensen ervan weerhouden te gaan demonstreren. Organisatoren en deelnemers aan vreedzame demonstraties moeten niet worden onderworpen aan ID-controles, tenzij er een redelijke verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit.

Er zijn aanwijzingen in de jurisprudentie dat het *doel* van een sit-in of blokkade relevant kan zijn voor de bepaling of beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn.⁸ Wanneer er een directe link ontbreekt tussen de protestactie en haar doel, lijkt het Hof eerder tot het oordeel te komen dat een inperking proportioneel is. Met andere woorden: het beëindigen van een bezetting van het kantoor van de rector zal eerder als proportioneel beoordeeld worden wanneer de demonstranten het aftreden van de rector voor ogen hadden met hun actie, dan wanneer zij demonstreren tegen algemeen beleid van de universiteit.

Het is belangrijk dat ook de **beveiligers** van de universiteit goed op de hoogte zijn van de reikwijdte van het demonstratierecht. Net als het optreden van de politie moet hun handelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarbij komt dat het geweldsmonopolie bij de politie ligt; alleen de politie mag, in het uiterste geval en uitsluitend wanneer strikt noodzakelijk en proportioneel, geweld gebruiken tegen demonstranten die niet langer vreedzaam zijn. Particuliere beveiligers mogen dat nooit.

Voor elk protest geldt: enige hinder of overlast hoort erbij. Dat studenten en medewerkers ongevraagd met een protest geconfronteerd worden hoort daarbij.⁹

3. CONCLUSIE

Demonstranten hebben grote ruimte om zelf te kiezen waar zij demonstreren, en dus moeten ook demonstraties op universiteiten of hogescholen zoveel mogelijk worden gefaciliteerd. Dat betekent niet dat elke vorm van protest evenveel ruimte moet krijgen, een sit-in in de bestuurskamer zal in de regel eerder mogen worden ingeperkt dan een protest in de centrale hal van de universiteit of buiten op de campus. Voor alle protestvormen geldt dat zij enkel dan mogen worden ingeperkt, of in het uiterste geval beëindigd, wanneer dat strikt noodzakelijk is. En ingrijpen moet altijd op proportionele wijze gebeuren.

Amnesty roept onderwijsinstellingen op studenten en medewerkers die zich uitspreken middels demonstraties zoveel mogelijk de ruimte te geven en hun protest, zolang dat vreedzaam is, te zien als een onderdeel van het academische debat.

⁷ EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, verzoekschrift 37553/05, 15 oktober 2015, par. 97, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>; Zie ook EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, verzoekschrift 14237/07, 11 oktober 2018, par. 72, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186667>

⁸ Zie punt 2 van de noot van Roorda bij EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, EHRC 2019, 24, m.nt. B. Roorda.

⁹ Observant, "Grens bereikt": pro-Palestijnse betogers verstoren onderwijs, 9 april 2024,

<https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/id/61647/grens-bereikt-pro-palestijnse-betogers-verstoren-onderwijs>

MEER LEZEN

- Rapport Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, november 2002, nieuwsbericht en rapport beschikbaar via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/rapport>
- Amnesty over het demonstratierecht in Nederland: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland>
- Rapport Amnesty International, *Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland*. Voor de Engelstalige en Nederlandstalige versie van het rapport, zie: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/6650/2023/nl/>
- Amnesty over surveillance bij demonstraties: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>
- Bespied-me-niet register: <https://www.amnesty.nl/bespied-me-niet>
- Amnesty over demonstraties op universiteiten in de VS: <https://www.amnestyusa.org/press-releases/amnesty-international-urges-university-administrations-to-respect-and-protect-students-rights-to-protest/>