

HET DEMONSTRATIERECHT OP SEMI-OPENBARE PLEKKEN

Laura Hanrath, Valerie Horst, Iris Raats & Yasmine Haggui *

Samenvatting | Het demonstratierecht op plaatsen die niet geheel openbaar zijn, zoals NS-stations en universiteiten, staat breed in de belangstelling van de media en de politiek. In een democratische rechtsstaat waar de grens tussen publiek en privaat vervaagt, rijzen vragen over het demonstratierecht. In hoeverre en op welke wijze wordt de mate van openbaarheid betrokken in het wettelijk kader en de rechterlijke beoordeling? Auteurs reflecteren op het schijnbare dichotome onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen in de Wet openbare manifestaties en construeren een meer glijdende-schaal-benadering uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waar een genuanceerde belangenafweging met private én publieke elementen plaatsvindt. Zij illustreren deze bevindingen aan de hand van twee actuele praktijkvoorbeelden.

Trefwoorden | [demonstratierecht], [openbare ruimte], [artikel 11 EVRM], [wet openbare manifestaties].

DOI | 10.54195/NTM.24998

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Het afgelopen decennium kende een ogenschijnlijke toename aan demonstraties over uiteenlopende onderwerpen. Deze demonstraties namen bovendien verscheidene vormen aan: boeren reden met tractoren naar provinciehuizen,¹ er vonden studentenbetogingen bij of bezettingen van universiteiten plaats,² op treinstations werden sit-ins gehouden³ en er werd zelfs óp het spoor gedemonstreerd.⁴ Deze toename aan demonstraties ging gepaard met toenemende zorgen over het demonstratierecht. Zo riep Amnesty International in 2022 op het demonstratierecht in Nederland beter in lijn te brengen met mensenrechten die het recht op openbare manifestatie garanderen.⁵ Binnenkort verschijnt bovendien de evaluatie van de Wet openbare manifestaties (Wom), waarbij expliciet wordt gekeken naar de bestendigheid van het wettelijk kader wat betreft nieuwe, ontwrichtende vormen van demonstraties.⁶ Eén van de aspecten die in het bijzonder

- L.I.A. Hanrath is promovenda verbonden aan de Universiteit Leiden. V. Horst, I.E.C. Raats en Y. Haggui zijn masterstudenten Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. De auteurs schreven dit artikel op basis van een opdracht voor het Public Interest Litigation Project (PILP) in het kader van het Mastervak 'Bestuursrechtelijke vraagstukken', te raadplegen via 'relevante documenten' op pilp.nu/dossier/demonstratierecht ('Rapport law clinic Leiden over de rol van "openbaarheid" in het demonstratierecht'). De auteurs danken mr. dr. R. Stolk voor haar waardevolle feedback.

1 B. Kerstens, 'Boeren trekken in heel Nederland naar provinciehuizen', *Het Parool* 14 oktober 2019.

2 M. van Nuland, 'Een jaar van Gaza-protest op de universiteiten. Wat leverde dat op?', *Trouw* 6 mei 2025.

3 B. Hinke, 'Op veertien NS-stations werd een sit-in gehouden voor Gaza: Betogers hebben dat recht', *NRC* 8 oktober 2024.

4 C. Boersma, 'Politie verwijdert activisten die spoor in Rotterdamse haven bezetten', *AD* 25 april 2025; 'Politie haalt activisten van spoor, NS hervat treinverkeer Den Haag Centraal', *NOS.nl* 2 oktober 2025.

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

6 *Kamerstukken II 2023/24*, 34324, nr. 12; 'WODC-onderzoek naar demonstratierecht gestart', *wodc.nl* 20 januari 2025. Het onderzoek is ten tijde van het schrijven van dit artikel nog niet gepubliceerd.

aandacht vraagt, is de locatie van demonstraties, zoals blijkt uit de voorbeelden die deze bijdrage hebben ingeleid. Deze voorbeelden betreffen demonstraties die plaatsvinden op plekken die niet als volledig publieke plekken aan te merken zijn en dus worden beschouwd als semi-publieke plaatsen. De locatie van een demonstratie is van wezenlijk belang om het beoogde publiek van de demonstratie te bereiken. Een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer stond echter positief tegenover demonstratieverboden in de vorm van strafbaarstellingen op semi-publieke locaties als luchthavens en snelwegen.⁷ Het toen demissionaire kabinet noemde demonstraties en de locatie daarvan zoals blokkades en bezettingen van infrastructuur, instellingen en bedrijven dan ook een 'actueel dilemma over demonstreren in Nederland' bij de aanstaande evaluatie van de Wom.⁸ Dat men private belangen en privéterreinen van bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen (NS), museumeigenaren of universiteiten wil beschermen, is begrijpelijk. Tegelijkertijd betreft het demonstratierecht een belangrijk grondrecht waarbij de locatie van de demonstratie cruciaal kan zijn voor de beoogde impact van de demonstratie, gelet op het te bereiken publiek en de 'geadresseerde' van de manifestatie. Dit artikel gaat over het spanningsveld dat ontstaat bij demonstraties op semi-openbare plekken: plaatsen die niet volledig openbaar zijn zoals het dorpsplein of het Malieveld, maar die ook niet geheel privaat terrein betreffen. Dit zijn plaatsen die bijvoorbeeld geëxploiteerd worden door private entiteiten of die lichte toegangsrestricties kennen, terwijl ze toch een belangrijke publieke en algemene functie kennen.

In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre en op welke wijze openbaarheid betrokken wordt in de rechterlijke toetsing van het demonstratierecht op semi-openbare locaties, en welke normatieve uitgangspunten vervolgens richtinggevend zouden kunnen zijn voor de beoordeling van overheidsingrijpen op dergelijke plekken. Daarvoor verhelderen wij allereerst de juridische en normatieve contouren van het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen en bespreekt paragraaf 1 het belang van de fysieke openbare ruimte voor protest in de democratie, met bijzondere aandacht voor de vervagende grens tussen publiek en privaat eigendom. Ook wordt ingegaan op theorievorming over de betekenis van openbare ruimte. Paragraaf 2 zet het juridisch kader uiteen, waarbij het onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen in de Wom centraal staat, evenals de reikwijdte van artikel 9 Grondwet (Gw) en artikel 11 EVRM. Vervolgens analyseert paragraaf 3 relevante rechtspraak van het EHRM over demonstraties op semi-openbare locaties. Deze bespreking laat zien dat het EHRM steeds meer gewicht toekent aan feitelijke toegankelijkheid en maatschappelijke functie, in plaats van formele eigendomsverhoudingen. Waar de nadruk van deze bijdrage ligt bij het EHRM, komt waar relevant ook nationale rechtspraak aan bod, bijvoorbeeld wanneer de nationale rechter aanvult of een strengere lijn hanteert. Paragraaf 4 bevat een tussenconclusie, waarna in paragraaf 5 aan de hand van twee praktijkcassussen wordt besproken welke 'openbaarheids'-factoren relevant zijn voor de rechterlijke afweging: demonstraties op NS-stations (5.1) en op universiteiten (5.2). Het artikel sluit af met een conclusie in paragraaf 6, waarin wordt bepleit dat een contextgevoelige benadering van openbaarheid richtinggevender zou kunnen zijn dan een formele juridische kwalificatie, nu deze eerste benadering beter aansluit bij de realiteit.

2 Het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen

⁷ *Handelingen II* 2024/25, nr. 46, item 16, 28 januari 2025, p. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 34324, nr. 14.

Uit de inleiding bleek al dat veel demonstraties op semi-openbare locaties plaatsvinden, waarbij niet altijd duidelijk is of het demonstratierecht op dezelfde wijze geldt als in de klassieke openbare ruimte. De vervagende grens tussen publiek en privaat is ook een centraal aandachtspunt in het rapport ‘Demonstratierecht onder druk’ van Amnesty International. Met name universiteiten, stationspleinen en publiek toegankelijke delen van overheidsgebouwen worden genoemd als voorbeelden van locaties die, hoewel niet formeel als openbaar gekwalificeerd, in de praktijk wél fungeren als plekken voor publieke uitwisseling en maatschappelijk debat. Het rapport pleit daarom voor een ruime interpretatie van het demonstratiebegrip, waarbij ook samenkomsten op niet-openbare plaatsen in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht vallen.⁹

In het rapport ‘Publiek domein in private ruimtes. Hybridisering in theorie en praktijk’ concludeert hoogleraar Edwin Buitelaar dat een groot deel van het publieke leven zich steeds meer in de private ruimte afspeelt.¹⁰ Een complicerende factor is dat niet al het publiek bezit openbaar toegankelijk is, en niet al het privébezit alleen voor de eigenaar. Bovendien vervullen steeds meer ruimtes, publiek en privé, een belangrijke rol in het publieke leven. Als gevolg van verregaande privatisering en verzelfstandiging – denk aan het beheer van NS-stations, universiteiten of winkelcentra – bevinden veel locaties zich niet langer in strikt publieke handen, terwijl zij wel een belangrijke publieke of maatschappelijke functie blijven vervullen.

Het vervagen van de scheidingslijn tussen het private en het publieke (of: het openbare en het niet-openbare) terrein heeft directe gevolgen voor het demonstratierecht, en brengt bovendien allerlei vragen en spanningen met zich mee. De eerste van deze vragen en spanningen betreft de Wom, die in de opbouw van de wet een dichotoom onderscheid lijkt te maken tussen ‘openbare’ en ‘niet-openbare plaatsen’ (zie paragraaf 2.2.). Hierdoor bestaat het risico dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet mag op plaatsen waar de scheiding tussen privéterrein en publiek terrein niet altijd scherp te trekken is. Deze onduidelijkheid is onwenselijk omdat de handhavingspraktijk hierdoor minder voorspelbaar is. De onvoorspelbaarheid van de handhavingspraktijk, kan een *chilling effect* hebben op demonstraties, wat op zichzelf al op gespannen voet staat met het demonstratierecht.¹¹ Zoals het EHRM in een zaak benadrukt, moet bij het beperken van het demonstratierecht rekening worden gehouden met het *chilling effect* dat een beperking met zich mee kan brengen.¹²

Ten tweede is het noodzakelijk om de rol van publieke ruimte te herbezinnen voor het demonstratierecht binnen de democratie. Er bestaat steeds meer interesse in de rol die fysieke openbare ruimte speelt in een democratie als arena van demonstratie en protest.¹³ Parkinson beargumenteert in zijn boek ‘Democracy and Public Space’ dat democratie afhankelijk is van fysieke openbare ruimtes. Juist in een tijd waarin het epicentrum van de ‘publieke ruimte’ zich

9 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 28.

10 E. Buitelaar, ‘Publiek domein in private ruimtes: Hybridisering in theorie en praktijk’, *Ruimte + Wonen*, 2021(4), p. 6-11, p. 7.

11 PILP, ‘Analyse ‘Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen’ en het demonstratierecht’, *PILP.nu* 14 mei 2024, p. 8; Nationale Ombudsman, ‘Demonstreren, een schurend grondrecht’, rapport 2018/015, 14 maart 2018, p. 31.

12 EHRM 14 februari 2006, 28793/02, (*Christian Democratic People’s Party/Moldova*).

13 J.R. Parkinson, *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 1-4.

steeds meer digitaal manifesteert.¹⁴ De vraag wanneer (in juridische zin) een ruimte geldt als openbaar of publiek wordt hierdoor prangender. Er dienen zich twee problemen aan.

Eenzijds wordt het begrip ‘openbare ruimte’ verschillend gedefinieerd, anderzijds is sprake van toenemende privatisering. Zo is in sommige definities bepalend of fysieke ruimtes publiek toegankelijk zijn, zoals dorpspleinen, terwijl de ander een meer abstracte betekenis geeft aan de fysieke ruimte op basis van van ruimte voor vrij discours.¹⁵ Auteurs als Arendt, Habermas en Benhabib bevinden zich in de eerste categorie waarbij gekeken wordt naar de publieke toegankelijkheid. Nuances daargelaten, benadrukken zij het belang van ruimte voor collectieve deliberatie en dialoog.¹⁶ Een expliciete connectie tussen democratie en fysieke publieke ruimte wordt dus niet altijd gemaakt. Daarnaast wordt het onderscheid publiek/privaat steeds lastiger door privatisering van voorheen ‘publieke ruimtes’, terwijl een zodanige scheiding juist een constitutieve voorwaarde lijkt te zijn 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.¹⁷ De onduidelijkheid over het begrip ‘openbare ruimte’ en de toenemende privatisering laten zien dat duidelijkheid over het demonstratierecht als democratische uiting op semi-openbare plaatsen geboden is.

3 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt het juridisch kader uiteengezet, waarbij allereerst de materiële reikwijdte van het demonstratierecht aan bod komt (2.1) In deze paragraaf wordt het nationaalrechtelijke juridische kader geanalyseerd wat betreft het demonstratierecht, de Wom (2.2). Aan bod komt het in de Wom gehanteerde onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen en de consequenties van dit onderscheid voor de beperkingssystematiek van het demonstratierecht. De paragraaf sluit af met de ratio van dit onderscheid.

14 Resolutie 28/11 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (26 maart 2015), *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, A/HRC/RES/44/20; General comment 37 op artikel 21 IVBPR van het Mensenrechtencommissie (17 september 2020), CCPR/C/GC/37; Aanbeveling CM/Rec(2014)6 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (16 april 2014), *A guide to human rights for internet users*; Parkinson 2012 (*supra* noot 13).

15 C.T. Goodsell, ‘The Concept of Public Space and its Democratic Manifestations’, *American Review of Public Administration* 2003/33, afl. 4, p. 361.

16 J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge (MA): MIT Press 1989; H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press 1998; S. Benhabib, *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*, Thousand Oaks: Sage 1996; S. Benhabib, *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press 1996.

17 Parkinson 2012 (*supra* noot 13), p. 50. Leijten wijst erop dat een expliciete, duidelijke link tussen demonstratierecht en de democratische rechtsstaat in Nederlandse rapporten over het onderwerp soms ontbreekt, zie A.E.M. Leijten, ‘Het demonstratierecht in de onzekere democratische rechtsstaat’ in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof.mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

3.1 Materiële reikwijdte van het demonstratierecht

Het demonstratierecht is neergelegd in artikel 9 Gw, in artikel 11 EVRM en in andere internationale en Europese verdragen.¹⁸ Artikel 9 Gw kent bescherming toe aan een ruim scala aan betogingen, waarbij het moet gaan om twee of meer personen die in het openbaar een mening uiten.¹⁹ De openbaarheid waar in de Grondwet naar wordt verwezen, betekent niet dat het demonstratierecht beperkt is tot publieke plaatsen. Deze openbaarheid ziet op de invloed van een demonstratie op anderen, ook wel het 'uitstralende effect' genoemd. Hierdoor kan ook sprake zijn van een betoging in de zin van artikel 9 Gw indien deze plaatsvindt op een niet-openbare plaats.²⁰ Ook onder artikel 11 EVRM, dat 'vreedzame vergaderingen' beschermt, strekt het demonstratierecht zich uit tot zowel openbare als niet-openbare plaatsen.²¹ Relevant voor de reikwijdte is opnieuw het openbare bereik van een betoging, niet de openbaarheid van de plaats. Het 'sight and sound'-principe van het EHRM ondersteunt het openbare bereik van de betoging. Het 'sight and sound'-principe vereist dat demonstranten hun boodschap binnen zicht en gehoor van het beoogde publiek kunnen uiten.²² Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat de openbaarheid van de locatie geen verschil maakt voor het toepassingsbereik van het demonstratierecht: dit recht omvat zowel demonstraties op publieke als private plekken. Het vervolg onderzoekt of de openbaarheid wellicht wel anderszins een rol van betekenis kan spelen, namelijk in de nationale beperkingsystematiek.

3.2 Openbaarheid onder de Wom

Een belangrijke doelstelling van de Wom was het creëren van één wettelijke regeling voor openbare manifestaties.²³ Hierbij wordt wel één belangrijk onderscheid geïntroduceerd, wat betreft het beperkingsregime. Waar paragraaf II (artikel 2 t/m 7) de regels formuleert voor ingrijpen door de burgemeester op openbare plaatsen, bevat paragraaf III (artikel 8) het regime voor niet-openbare plaatsen. In artikel 1 Wom is 'openbare plaats' gedefinieerd als een 'plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor publiek.' Voor deze laatste zinsnede is relevant of eenieder in beginsel vrij is er te komen, te vertoeven en te gaan, of dat verblijf op de plaats door gerechtigde(n) aan een bepaald doel is gebonden of onderworpen is aan een meldingsplicht of toegangsprijzen.²⁴ Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken vallen niet onder deze definitie.²⁵ De openbaarheid moet bovendien berusten op bestemming, functie of bestendig gebruik. Uit een besluit, inrichting of bestaande praktijk moet blijken dat rechthebbende niet louter incidenteel de locatie openstelt.²⁶ Het gaat

18 Artikel 21 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 12 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

19 N. Swart & B. Roorda 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *NTM* 2023/03, p. 49.

20 Swart & Roorda (*supra* noot 19) 2023, p. 36.

21 EHRM 25 oktober 2017, 31475/10, par. 122 (*Annenkov e.a./Rusland*).

22 Zie o.a. EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 405-407 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

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

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

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

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

om plekken waar men ‘komt en gaat’, zoals plantsoenen, speelweiden, parken, voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.²⁷ De wetgever kent expliciet geen doorslaggevende betekenis toe aan afscheidingen, muren of hekken.²⁸ 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. De term ‘openbare plaats’ drukt dan vooral uit dat het om functionele in plaats van fysieke kenmerken gaat.²⁹ Daarnaast kunnen deze parken of gebouwen een sluitingstijd hebben, maar openingstijden lijken minder een rol te spelen bij de openbaarheidsvraag, maar eerder bij de vraag of dit soort tijden een (gerechtvaardigde) beperking vormen, waarover later meer.³⁰

Deze twee regimes kennen grofweg drie belangrijke verschillen. Ten eerste, wat betreft reikwijdte, geldt artikel 8 Wom niet voor samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard, vanwege het belang dat de Wom-wetgever hechtte aan artikel 6 Gw.³¹ Ten tweede bestaat een verschil in het soort beperkingen dat kan worden gesteld: bij demonstraties op niet-openbare plaatsen kunnen geen preventieve maatregelen of kennisgevingsvereisten worden gesteld. Het derde verschil betreft de zogeheten doelcriteria, dat wil zeggen de gronden waarop regels kunnen worden gesteld aan demonstraties. De Wom kent namelijk een aantal beperkingsgronden, die overeenkomen met artikel 9 lid 2 Gw. Waar demonstraties op openbare plaatsen beperkt kunnen worden ‘ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’, ontbreekt de grond ‘in het belang van het verkeer’ bij demonstraties op niet-openbare plaatsen.

Dit is echter geen groot verschil, omdat in de praktijk blijkt dat deze grond ook zelden exclusief wordt gebruikt bij demonstraties op openbare plaatsen.³² Internationale organisaties hebben bovendien kritiek geuit op het bestaan en gebruik van deze beperkingsgrond.³³ In lijn met rechtspraak van het EHRM,³⁴ wordt deze grond dan ook gebruikt in combinatie met (één van de) andere doelcriteria.³⁵ Waar het juridische kader voor het beoordelingskader van ingrijpen bij een demonstratie niet noemenswaardig verschilt voor openbare en niet-openbare plaatsen, rijst de vraag waartoe dit onderscheid in de Wom is gemaakt. De Wom-toelichting stelt hierover dat gezondheids-, verkeers- en veiligheidsbelangen op openbare plaatsen doorgaans meer gewicht

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

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

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

30 In 8 zaken over artikel 139 Wetboek van Strafrecht heeft het Gerechtshof Den Haag bepaald dat een sluitingstijd geen ontoelaatbare inbreuk op het demonstratierecht opleverde. Het ging hierbij om een demonstratie in het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (24/01578, 24/01579, 24/01580, 24/01581, 24/01582 en 24/01583), waaronder de Tweede Kamer (24/01578), en de ING-bank (24/01584 en 24/01632), zie: Hof Den Haag, 10 april 2024, ECLI:NL:GHDA:2024:563 (EZK), Hof Den Haag 10 april 2024: ECLI:NL:GHDA:2024:566 (ING) Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDA:2024:565.

31 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.

32 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, onder 10.

33 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 76; OSCE/OHDIR, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, 18 september 2019, via osce.org.

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

35 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. RUG) Groningen, 2016, p. 318.

in de schaal leggen dan bij manifestaties op andere plaatsen.³⁶ Dit wekt de indruk dat de openbaarheid van de plaats niet zozeer moet worden gezien als bepalend voor het beoordelingskader, maar eerder voor de beoordeling zelf.

Dit is om meerdere redenen een aantrekkelijke hypothese. Het maakt de weg vrij voor een minder dichotome benadering van ‘openbaar’ en ‘niet-openbaar’ dan dat het Wom-kader op het eerste gezicht suggereert. Dit past beter in een toenemend geprivatiseerde wereld, waarin de scheidslijn tussen openbaar en niet-openbaar steeds meer vervaagt, zoals bleek uit paragraaf 1. Wij menen dat een meer gedifferentieerde benadering omtrent openbaarheid bovendien past binnen de jurisprudentie van het EHRM over artikel 11 EVRM. Expliciete ruimte voor een belangenafweging is dan ook eerder aanwezig bij toetsing aan het EVRM, waar de inperking van een grondrecht ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ moet zijn.³⁷ De Nederlandse rechter sluit voor een (impliciete) proportionaliteitstoets vaak aan bij de proportionaliteitstoets uit het EVRM in aanvulling op de nationale proportionaliteitstoets die volgt uit artikel 9 Gw en het evenredigheidsbeginsel onder artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).³⁸

4 Artikel 11 EVRM en semi-openbare plaatsen

De bijzondere aard van een semi-openbare locatie die zich op het spectrum tussen openbare en niet-openbare locaties bevindt, komt op twee manieren terug in de rechtspraak van het EHRM en in het gevolg daarvan de Nederlandse rechter. De eerste manier waarop de semi-openbare aard van een locatie een rol speelt, is bij de vraag voor wie de negatieve en positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM gelden (paragraaf 3.1). Daarnaast volgen uit de door ons uitgevoerde analyse aanknopingspunten om aan te nemen dat de mate van openbaarheid een rol speelt bij de belangenafweging van de rechter bij het beoordelen van inbreuken op het recht op betoging (paragraaf 3.2.). Van belang is hierbij dat de rechter slechts beperkt expliciet uitspraak heeft gedaan over het demonstratierecht op semi-openbare plaatsen. Deze paragraaf bevat dan ook een reconstructie van een rechterlijke benadering bij betogingen op dit soort locaties.

4.1 (Positieve) verplichtingen voor publieke autoriteiten

Het EHRM heeft niet alleen benadrukt dat de Staat zich dient te onthouden van ongerechtvaardigde inmengingen in het demonstratierecht, maar het erkent tevens een positieve verplichting om dit recht daadwerkelijk te faciliteren en te beschermen. In de context van manifestaties op semi-openbare plaatsen, is relevant dat het EHRM een genuanceerde, materiële benadering kent om vast te stellen wie dragers van verplichtingen onder het EVRM zijn.³⁹ De verplichting uit artikel 1 EVRM om de EVRM-rechten te verzekeren, geldt voor zogeheten *public authorities*: publieke autoriteiten, belast met bepaalde overheidstaken. Onder dit begrip kunnen ook privaat-

36 *Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7.*

37 Hier specifiek artikel 11 lid 2 EVRM.

38 Roorda 2016 (*supra* noot 35), p. 192.

39 T. Barkhuysen & M.L. Van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht (SBR Wetenschap) 2023/2.2.3.3.3.*

rechtelijke entiteiten vallen, voor zover zij een publieke taak uitoefenen.⁴⁰ Dit is van belang, nu vaak het privaatrechtelijke karakter van de rechthebbende van een bepaalde locatie maakt dat deze locatie als niet- of minder openbaar wordt gezien. Als voorbeeld: De NS is formeel-juridisch een privaatrechtelijke instelling,⁴¹ maar vervult wel de publieke taak om het openbaar personenvervoer per trein over een groot aantal verbindingen uit te voeren.⁴² De NS is dus eigenaar van NS-stations, die wel een publieke taak vervullen. Dit spanningsveld tussen de rechthebbende en de openbaarheid of niet-openbaarheid van de locatie wordt onder paragraaf 6.1 verder uitgewerkt.

Het privaatrechtelijke karakter van een terrein betekent dus niet dat geen verplichtingen onder het EVRM kunnen bestaan. Daarnaast speelt de aard van de betogingslocatie een belangrijke rol bij de beoordeling van die positieve verplichting. Daarom kan een semi-openbare plaats niet zomaar worden uitgesloten als manifestatielocatie, enkel omdat het geen volledig openbare ruimte zoals een dorpsplein betreft. Een essentieel aspect van de positieve verplichting betreft immers 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 te demonstreren op een locatie die symbolisch of functioneel verbonden is met het onderwerp van protest. Het EHRM onderstreept dat de mogelijkheid te demonstreren ‘within sight and sound’ van het beoogde publiek of machtsorgaan een fundamenteel onderdeel is van effectieve publieke participatie. De keuze van locatie is dan ook niet louter logistiek, maar raakt de kern van demonstratievrijheid.⁴³ De positieve verplichting behelst meer dan tolerantie; zij vergt actieve maatregelen om demonstraties mogelijk te maken, ook als deze plaatsvinden op locaties waar frictie met andere belangen – zoals verkeer, openbare orde of commerciële activiteiten – te verwachten valt. Daarnaast strekt de positieve verplichting zich in beginsel ook uit tot spontane, onaangekondigde demonstraties.⁴⁴

In *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* erkent het EHRM weliswaar dat artikel 11 EVRM in beginsel geen automatisch recht verschafft op toegang tot private eigendommen, maar geeft 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 en diens publieke autoriteiten gehouden zijn tot facilitering van het demonstratierecht in dergelijke ruimten, is afhankelijk van het feitelijke gebruiksdoel van de locatie en de beschikbaarheid van alternatieven.⁴⁶ Er bestaat derhalve geen absoluut recht op locatiekeuze, maar de afwezigheid van (even) effectieve alternatieven, kan maken dat het demonstratierecht op bepaalde minder-openbare locaties mogelijk moet worden gemaakt.⁴⁷ Hierbij is de aard van de ruimte, in *Appleby* een publiek toegankelijk winkelcentrum in privaat eigendom, relevant voor de beoordeling van de positieve verplich-

40 EHRM 1 maart 2005, AB 2006/ 258, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Wos/Polen*); N. Jak, ‘Semi-publieke instellingen en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Een verkenning’, *NTB* 2016/8, p. 56-65.

41 ‘Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen’, ns.nl.

42 Artikel 2 Hoofdrailnetconcessie 2025–2033, beschikbaar via rijksoverheid.nl.

43 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 405-407 (*Lashmankin e.a./Rusland*).

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

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

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

47 EHRM 6 april 2021, 34313/06, par. 51 (*Olga Kudrina/Rusland*).

ting.⁴⁸ *Bodson/België* laat echter zien dat daar waar de locatie primair functioneel is voor verkeer en veiligheid, het EHRM juist een lagere tolerantie heeft voor protesten. Dit plaatst semi-openbare locaties tevens op een spectrum van 'forumwaarde'. Dit betekent dat sommige semi-openbare plaatsen, zoals stations en winkelcentra, de positieve verplichting verder reikt, terwijl andere semi-openbare plaatsen, deze positieve verplichting juist verzwakken wegens hun functionaliteit voor verkeer en veiligheid. De mate van feitelijke toegankelijkheid en het gebruikskarakter van de locatie weegt dus mee bij de vraag of een verplichting bestaat en hoe ver de positieve verplichting van de Staat reikt.

Samenvattend, lijkt de rechter het gebruikskarakter en de mate van feitelijke toegankelijkheid van de locatie mee te wegen in de positieve verplichting om een demonstratie aldaar te faciliteren. Opvallend genoeg zijn deze factoren vergelijkbaar met de functionele benadering van de Wom-wetgever (paragraaf 2.2),⁴⁹ hetzij dat hier een meer glijdende schaal mogelijk is, in plaats van een dichotoom onderscheid. In private ruimten is de verplichting namelijk beperkt, maar op semi-publieke plaatsen kan onder omstandigheden wél een positieve verplichting bestaan, zeker wanneer geen realistische alternatieven bestaan of als rechthebbende van de locatie aan te merken is als publieke autoriteit. Deze glijdende schaal voorkomt zowel een absoluut forumrecht als een categorische uitsluiting, en vergt steeds een contextuele benadering.

4.2 Belangenafweging bij beoordeling beperkingen

Naast dat de mate van openbaarheid van een locatie een rol speelt bij het vaststellen en beoordelen van de positieve verplichting, volgen uit onze analyse bovendien aanwijzingen in de rechtspraak dat de mate van openbaarheid van een locatie een rol speelt bij de belangenafweging van het EHRM bij de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is. Het onderscheid is dat in paragraaf 3.1 bleek dat het EHRM de mate van openbaarheid betreft bij de positieve verplichting door te bepalen in hoeverre een demonstratie beschermd en gefaciliteerd moet worden, bijvoorbeeld bij het dulden van demonstraties of het beschermen van een betoging op een universiteit tegen tegendemonstranten. Bij de beoordeling of een inbreuk gerechtvaardigd is, speelt de mate van openbaarheid daarnaast een rol in de proportionaliteitsafweging, bijvoorbeeld wanneer een demonstratie op een NS-station wordt ontbonden om de doorstroom van reizigers te waarborgen. Het EHRM hanteert bij deze beoordeling 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 EHRM een genuanceerde belangenafweging maakt tussen het individuele recht op betoging enerzijds en de beschermde belangen die met de beperking worden beoogd anderzijds.

Ten aanzien van de wettelijke grondslag is vereist dat de relevante norm voldoende toegankelijk, duidelijk en voorzienbaar is. De Wom vormt in Nederland de wettelijke grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden tot beperkingen van het demonstratierecht. Hierna oordeelt het EHRM of de beperking een legitiem doel dient in de zin van artikel 11, tweede lid EVRM,

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

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

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 EHRM restrictief geïnterpreteerd, waarbij hij waarschuwt voor een extensieve uitleg door nationale autoriteiten.⁵⁰ 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.⁵¹ Dit is uiteraard opmerkelijk met het oog op de (bekritiseerde) verkeersgrond in artikel 8 Wom. De verkeersgrond vormt één van de drie beperkingsgronden op openbare plaatsen (paragraaf 2.2).

De proportionaliteitstoets, ten derde, vormt vervolgens het zwaartepunt van de toetsing.⁵² Hierbij gaat het om de beoordeling van maatregelen die het demonstratierecht beperken. Om de toets te doorstaan, moeten maatregelen beantwoorden aan een 'pressing social need' en bovendien proportioneel zijn met betrekking tot het legitieme doel.⁵³ In deze belangenafweging is de locatie van een betoging een relevante factor. Het EHRM onderkent dat (de effectiviteit van) het demonstratierecht in belangrijke mate wordt bepaald door de mogelijkheid te protesteren *within sight and sound* van het beoogde doelwit of het beoogde publiek.⁵⁴ Relevant is dat vooral de keuze van de demonstranten hierin leidend lijkt te zijn. Zo oordeelde het EHRM dat het enkele feit dat een betoging ook elders zou kunnen plaatsvinden, zelfs *within sight and sound* van de 'geadresseerden' of het object van de demonstratie, niet zonder meer geldt als rechtvaardiging voor verplaatsing.⁵⁵ Verplaatsing van een demonstratie kan bovendien zorgen voor een *chilling effect* wat meeweegt bij beoordeling van de ernst van de inbreuk.⁵⁶ Autoriteiten mogen de locatiekeuze van demonstranten enkel beperken wanneer dit berust op zwaarwegende belangen en wanneer sprake is van effectieve juridische waarborgen. Zelfs dan moet een alternatieve locatie worden aangeboden waarbij het demonstratierecht nog effectief en *within sight and sound* plaatsvindt.⁵⁷ Kortom, op grond van het *sight and sound*-criterium, komt alleen al aan de omstandigheid dat de demonstranten vanwege hun doelen een bepaalde locatie hebben gekozen, veel gewicht toe. De Hoge Raad nuanceert dit criterium iets. De Hoge Raad geeft aan dat autoriteiten beleidsvrijheid toekomt als het gaat om de beoordeling van de geschiktheid van de locatie als betogingslocatie. Hierbij wordt gelet op de grootte, veiligheid, verkeersdichtheid en nabijheid tot de doelgroep.⁵⁸ Dit is recentelijk verder aangescherpt door de rechtbank die overwoog dat op semi-openbare plaatsen beperkingen slechts gerechtvaardigd zijn indien zij noodzakelijk zijn om concrete veiligheidsrisico's af te wenden. Het enkele feit dat een locatie beveiligd is en dus niet geheel publiekelijk toegankelijk is, doet niet af aan het *sight and sound*-criterium.⁵⁹

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

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

52 Roorda 2016 (*supra* noot 36), p. 192.

53 EHRM, 'Guidelines on Article 11', p. 29.

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

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

56 EHRM 14 februari 2006, 28793/02 (*Christian Democratic People's Party /Moldova*).

57 EHRM 7 februari 2017, 57818/09, par. 458, 469 (*Lasmankin e.a./Rusland*); Ook de HR neemt de beschikbaarheid van redelijke alternatieven expliciet mee in zijn proportionaliteitstoets: HR 21 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126; HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.

58 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622, r.o. 2.9.1; vgl. ook HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

59 Rb. Noord-Holland 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10007.

In het kader van het *sight and sound*-criterium kunnen demonstranten ook publiek toegankelijke ruimten kiezen als betogingslocatie. Dit betekent dat de betogingslocatie bijvoorbeeld nabij overheidsgebouwen is of andere fysieke structuren die publiek toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers.⁶⁰ Hierbij kunnen dus ook gebouwen zoals stadions of openbare auditoria legitieme locaties zijn, mits zij gewoonlijk openstaan voor het publiek.⁶¹ Demonstraties moeten in dit kader worden erkend als een even legitiem gebruik van de publieke ruimte als commerciële activiteiten of verkeer. Het categorisch uitsluiten van bepaalde locaties - zoals parlementen, presidentiële paleizen, ziekenhuizen⁶² of onderwijsinstellingen - is in beginsel disproportioneel.⁶³ De eigendomsrechtelijke status van een plaats rechtvaardigt bovendien niet onmiddellijk extra beperkingen. Op privéterrein met een publiek karakter mogen eerder voorschriften van toepassing zijn die voortkomen uit algemene regelgeving en niet gericht zijn op de inhoud, zoals brandveiligheidsvoorschriften of sanitaire en hygiëne eisen.⁶⁴

In *Bodson/België* wordt echter wel de relatie tussen het doel van het protest en de gekozen locatie meegenomen in de belangenafweging. Dit betekent dat hoe sterker het symbolische of functionele verband tussen de locatie en het protestdoel, hoe zwaarder de locatiekeuze wordt betrokken in de belangenafweging. Voor semi-openbare plaatsen betekent dit dat de bescherming fluctueert afhankelijk van de relatie met het onderwerp van het protest. Zo weegt de locatiekeuze bij een luchthavenblokkade bij een klimaatactie bijvoorbeeld zwaarder dan de locatiekeuze bij een snelwegblokkade bij een vakbondsprest.

De legitieme belangen van demonstranten (om op een bepaalde plaats te demonstreren) vormen slechts één zijde van de medaille. Zij moeten afgewogen worden tegen rechten en belangen van anderen. Op semi-openbare plaatsen spelen doorgaans in grotere mate de eigendomsrechten van anderen, zoals volgt uit artikel 1 bij het Eerste Protocol (EP) van het EVRM. Deze veronderstelling zagen we eerder bij de Wom-wetgever, die overwoog dat op niet-openbare locaties andere belangen gewicht in de schaal leggen dan op openbare locaties (paragraaf 2.2). De EHRM-uitspraken *Taranenko/Rusland* en *Ekrem Can e.a./Turkije* bevestigen dat demonstraties op locaties die alleen onder voorwaarden toegankelijk waren voor het publiek zelfs met een zekere mate van ordeverstoring onder omstandigheden onder de bescherming van artikel 11 EVRM kunnen vallen, maar dat deze bescherming afneemt naarmate het gedrag indringender is en legitieme belangen (zoals rechten en vrijheden van anderen) zwaarder worden geschaad.⁶⁵ In *Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk* betreft het EHRM ook de rechten van de eigenaar onder artikel 1 EP EVRM bij de belangenafweging.⁶⁶ Waar het EHRM overweegt dat het demonstratierecht geen automatische toegang tot privéterrein garandeert, moet het demonstratierecht prevaleren boven het eigendomsrecht wanneer een gebrek aan toegang een inbreuk op de essentie van

60 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); 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*).

61 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); 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 14 oktober 2014, 4524/06, par. 43 (*Yilmaz Yıldız e.a./Turkije*).

63 Venetië Commissie & OSCE/ODIHR, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, third edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe, CDL-AD(2019)017rev, p. 56.

64 Venetië Commissie & OSCE/ODIHR 2019 (*supra* noot 63), p. 56.

65 EHRM 15 mei 2014, 19554/05, par. 79-80 (*Taranenko/Rusland*); EHRM 8 maart 2020, 10613/10, par. 84-85, 91 en 93-95 (*Ekrem Can e.a./Turkije*). De nationale rechter lijkt hierin iets meer zwart wit te oordelen: zie Rb. Noord-Holland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7825.

66 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 25-30 en 46 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

artikel 11 zou betekenen, doordat bijvoorbeeld geen adequate alternatieven bestaan.⁶⁷ Met verwijzing naar een Amerikaanse zaak, overweegt het EHRM dat artikel 1 EP ook kan betekenen dat, bij toelating van de demonstratie, het eigendomsrecht anderszins gewaarborgd moet worden, zoals door schadeloostelling.⁶⁸ Dit betekent dat demonstranten vanuit het *sight en sound*-criterium potentieel een enorm scala aan locaties kunnen kiezen, waaronder ook semi-openbare locaties.

Samenvattend, laat het bovenstaande zien dat het demonstreren *within sight and sound* van het beoogde doelwit volgens het EHRM essentieel is voor de effectiviteit van het demonstratierecht. Dit brengt met zich dat demonstranten ook locaties kunnen kiezen die bijvoorbeeld in privé-eigendom zijn, maar wel een publieke rol vervullen of bijvoorbeeld publiek toegankelijk zijn. Dit maakt de ‘locatietoets’ van het EHRM een materiële: 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. Op deze manier fungeert ‘plaats’ als een beoordelingsfactor binnen de proportionaliteitstoets. Omdat de (openbaarheid van) de betogingslocatie daar een relevante factor is, maakt dat het semi-openbare karakter van een locatie expliciet of impliciet meegenomen kan worden in de beoordeling. Meer concreet kunnen zowel niet-openbare kenmerken van een locatie (zoals privé-eigendom), als wél openbare kenmerken (zoals de toegankelijkheid of het publieke karakter) meewegen.

5 Tussenconclusie: openbaarheid als spectrum in de rechterlijke belangenafweging

Uit paragraaf 1 bleek dat het demonstratierecht in een democratie in sterke mate gekoppeld wordt aan de (publieke beschikbaarheid van) fysieke ruimte. In de praktijk blijkt echter geen scherp dichotoom onderscheid tussen publieke en private ruimten te bestaan en is openbaarheid een gradueel spectrum. Om die reden moet ook aandacht worden besteed aan locaties die zich in dit tussengebied bevinden. In paragraaf 2 hebben wij inzichtelijk gemaakt waar openbaarheid een rol speelt in het juridische kader omtrent het demonstratierecht. Ten eerste werd vastgesteld dat het geen rol speelt bij de materiële reikwijdte: het demonstratierecht is onverkort van toepassing op zowel openbare als niet-openbare plaatsen. Ten tweede introduceert de Wom twee afzonderlijke regimes voor openbare en niet-openbare plaatsen, alhoewel dit onderscheid vooral lijkt te suggereren dat de openbaarheid van een locatie bepalend zou moeten zijn in de beoordeling zelf, in plaats van in het beoordelingskader dat van toepassing is. Een benadering waarin openbaarheid en niet-openbaarheid worden opgevat als twee uitersten van een genuanceerd spectrum sluit bovendien goed aan bij de jurisprudentie van het EHRM, zoals bleek uit paragraaf 3. Waar de al dan niet openbaarheid vaak wordt toegeschreven aan het privaats- dan wel publiekrechtelijke karakter van de rechthebbende van de locatie, bleek uit paragraaf 3.1 dat het EHRM een genuanceerde benadering hanteert door een autonoom begrip van publieke autoriteiten. Het EHRM betreft de mate van openbaarheid bij de beoordeling van de bescherming die de positieve verplichting uit artikel 11 EVRM op die locatie biedt. Ook privaatrechtelijke entiteiten, mits zij (met de aan hen toebehorende locaties) een publieke taak uitoefenen, kunnen worden gehouden het demonstratierecht tot op bepaalde hoogte te faciliteren. Hier is sprake

67 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 46-47 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*).

68 EHRM 6 mei 2023, 44306/98, par. 26 en 47 (*Appleby/Verenigd Koninkrijk*); Instemmend, zie: OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2019 (*supra* noot 64), p. 29.

van een glijdende schaal, waarbij demonstraties op dit soort semi-openbare locaties wellicht meer of eerder geduld moeten worden dan demonstraties op volledig private locaties, ook door rechthebbenden. Een beoordeling van EHRM-rechtspraak en nationale rechtspraak in paragraaf 3.2 bracht bovendien een beeld naar voren waarbij openbaarheid een rol speelt bij de belangenafweging in de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is. Over de band van het *sight and sound*-criterium van het EHRM is de betogingslocatie een belangrijk onderdeel van de belangenafweging, waarin rekening wordt gehouden met het verband tussen het protestdoel en de locatie. In de beoordeling van de betogingslocatie kwalificeert een locatie niet simpelweg als openbaar- of niet-openbaar, maar kan deze ook 'semi-openbaar' zijn en het is juist deze bijzondere aard van de locatie die wordt meegewogen in de beoordeling of een inbreuk op het demonstratierecht gerechtvaardigd is.

6 In de praktijk

Bovenstaande (tussen)conclusie dat vooral de mate van openbaarheid van een plaats relevant is bij het rechterlijke beoordelingskader van het EHRM, roept de vraag op welke factoren in deze beoordeling een rol kunnen spelen. Gelet op de doorgaans casuïstische benadering van het EHRM en het feit dat een spectrum doorgaans ook noodzaakt tot een aanpak die van geval tot geval kan verschillen, vergt het beantwoorden van deze vraag het destilleren van factoren uit een analyse van rechtspraak, wetgeving en literatuur die handvatten bieden voor een oplossingsrichting. Dit betekent echter ook dat lastig op voorhand en in algemene(re) zin kan worden gesteld hoe een concrete beoordeling eruit zou kunnen zien. In het onderstaande wordt voor twee locaties, NS-stations (paragraaf 5.1) en universiteiten (paragraaf 5.2), beschouwd hoe een dergelijke beoordeling van het demonstratierecht op een semi-publieke plaats aan de hand van onze analyse eruit zou kunnen zien en welke factoren daarbij meegenomen kunnen worden. Wij behandelen deze locaties als casestudies, omdat hier recentelijk veel protesten plaatsvonden. De hieronder geformuleerde factoren kunnen, *mutatis mutandis*, ook van toepassing kunnen zijn op demonstraties in bijvoorbeeld winkelcentra, musea, luchthavens of ziekenhuizen.

6.1 Demonstraties op NS-stations

- i) Privatisering van de NS. Zowel in de literatuur als in rechtspraak van het EHRM zijn aanknopingspunten voor het standpunt dat het formele juridische karakter van de NS en Prorail niet zozeer doorslaggevend zijn als het gaat om het vaststellen van (de reikwijdte van) de plicht om het demonstratierecht te faciliteren. Dit omvat ook de stationslocaties die zij beheren. Juridische privatisering hoeft niet te betekenen dat géén plichten bestaan onder het EVRM. Bovendien leidt de privaatrechtelijke status van een (locatie van) een eigenaar niet direct tot het oordeel dat sprake is van een niet-openbare plaats. De NS is een naamloze vennootschap met de Staat als enig aandeelhouder en is dus formeel-juridisch privaatrechtelijk.⁶⁹ Bovendien heeft de NS ook in de Hoofdrailnetconcessie van 2025-2033 exclusief de

⁶⁹ 'Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen', beschikbaar via ns.nl.

taak gekregen om het openbaar personenvervoer per trein over een groot aantal verbindingen uit te voeren.⁷⁰ Dit betekent dat ook de NS gebonden is aan positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM en dus demonstraties op NS-stations in bepaalde mate zou moeten faciliteren.

- ii) Functionele toegankelijkheid. Zoals eerder geconcludeerd, speelt de juridische status van een locatie een ondergeschikte rol. Het gaat primair om een feitelijke toetsing waarbij fysieke afscheidingen, zoals hekken of poortjes, geen doorslaggevende betekenis hebben.⁷¹ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat vooral de functie, het feitelijke doel en de toegang tot de locatie relevant zijn.⁷² Poortjes zijn functioneel niet bedoeld als middel om het station als zodanig af te sluiten voor publiek. Bij de invoering werd juist nadrukkelijk erkend dat stationshallen ook andere functies vervullen, zoals verblijfsruimte of doorgangsrouten tussen delen van een stadscentrum.⁷³ Dit blijkt ook uit het bestaan van ‘passageproducten’ en de mogelijkheid om tot 60 minuten in de stationshal te verblijven, waarna men kosteloos kan uitchecken met een OV-chipkaart of betaalpas.⁷⁴ Op sommige stations bestaan fysieke afscheidingen en gelden daar dus ‘toegangsprijzen’. Er bestaan echter voldoende aanknopingspunten om te stellen dat, materieel-functioneel gezien, zelfs delen achter de poortjes ook gelden als ‘voor ieder vrij toegankelijke gedeelten’ van overdekte passages en of stationshallen, in de woorden van het EHRM ‘fysieke structuren die publiekelijk toegankelijk zijn en geschikt voor het beoogde aantal deelnemers’.⁷⁵ Het openbare karakter van stationshallen wordt overigens ook onderstreept in het openbare-orde-recht. In de context hiervan concludeert de Hoge Raad 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.⁷⁶ Kortom, de openbare en publieke functie van stationshallen zou veel gewicht in de schaal kunnen leggen.
- iii) Verkeersbelangen. 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 heeft de NS zelf maar beperkte bevoegdheden.⁷⁷ Wanneer een demonstratie plaatsvindt, kan ook alleen de burgemeester ingrijpen (paragraaf 2.2), ook al draagt de NS een grote verantwoordelijkheid voor het verkeersbelang. Deze verkeersgrond wordt echter nauwelijks tot nooit

70 Artikel 2 Hoofdrailnetconcessie 2025–2033, rijksoverheid.nl.

71 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15–17 en EHRM 6 mei 2003, nr. 44306/98, par. 50 (*Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk*).

72 Zie paragraaf 3.2.

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

74 *Kamerstukken II* 2014/15, 23645, nr. 568, zoals geciteerd in *Kamerstukken II* 2014/15, naar verwezen in: 2014/15, 23645, nr. 580, p. 2 en 5. Zie ook: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ‘Concessie Hoofdrailnet 2015–2025’, beschikbaar via rijksoverheid.nl, 12 december 2014, p. 101; zie ook ‘Reisinformatie. Passageproducten’, beschikbaar via ns.nl.

75 EHRM 26 juli 2007, 10519/03, par. 25 (*Barankevich/Rusland*); 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*).

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

77 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, p. 31.

gebruikt, of slechts in samenspel met andere beperkingsgronden.⁷⁸ Het feit dat NS-stations een belangrijke rol spelen wat betreft verkeer, is in zoverre dus niet een doorslaggevende factor bij de belangenafweging die de burgemeester vervolgens dient te maken.

- iv) Sight and sound. In het licht van de positieve verplichtingen onder artikel 11 EVRM bleek uit het voorgaande dat aan het *sight and sound*-principe bijzondere betekenis toekomt: demonstranten moeten in beginsel hun boodschap kunnen uitdragen binnen het zicht en gehoor van hun beoogde publiek of het machtsorgaan dat zij aanspreken. NS-stations vormen drukbezochte knooppunten van publieke communicatie en bieden, juist vanwege het grote en diverse publiek dat daar dagelijks komt, een unieke gelegenheid voor maatschappelijke expressie. Demonstranten kiezen dan ook regelmatig bewust ervoor om op dergelijke locaties actie te voeren – niet alleen in het kader van klimaatprotesten, vervoersarmoede, stakingen in het openbaar vervoer of solidariteitsacties richting spoorpersoneel.⁷⁹ In veel gevallen bestaat bovendien een directe functionele of symbolische relatie tussen de locatie en de inhoud van de demonstratie. Het enkele feit dat een boodschap ook elders overgebracht kan worden – zelfs op een andere locatie die eveneens als *within sight and sound* kan worden beschouwd – is onvoldoende om verplaatsing van de demonstratie te rechtvaardigen.⁸⁰ 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 2024 11.439 reizigers.⁸¹ Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kan een NS-station dan ook de meest geschikte en effectieve locatie zijn voor het uitoefenen van het demonstratierecht, hetgeen zwaar meeweegt in de afweging van de rechter.
- v) Botsende belangen. Na vaststelling van het gewicht van het demonstratierecht, vindt de belangenafweging plaats, waarin onder andere de veiligheid van derden een relevante rol kan spelen. In haar verklaring naar aanleiding van de Palestina-sit-ins heeft de NS bijvoorbeeld aangegeven zich zorgen te maken over de veiligheid van zowel reizigers als personeel.⁸² In de regel geldt wel; hoe indringender het gedrag van demonstranten, hoe eerder een (lichte) beperking gerechtvaardigd is – mits de sit-in in algemene zin nog een vreedzaam karakter draagt.⁸³ Bij een sit-in in de lobby van een pensioenfonds tegen beleggingen in de fossiele industrie, overwoog de Hoge Raad bijvoorbeeld dat een strafvervolging voor lokaalvredebreuk niet gerechtvaardigd was, gelet op het feit dat geen schade is toegebracht en niemand werd gehinderd bij het in- en uitgaan van de lobby.⁸⁴ Gelet hierop, is voor demonstranten op stations wellicht voorstelbaar dat ze niet op de inhoud gerichte beperkingen moeten dulden (paragraaf 3.2), zoals dat een looproute wordt aangelegd of dat ze afzien

78 Amnesty International 2022 (*supra* noot 5), p. 76.

79 J. Grooten, 'Het Malieveld? De Dam? Nee op het treinstation trek je als demonstrant de meeste aandacht', *Volkskrant* 14 augustus 2025.

80 Zie paragraaf 3.2.

81 Het aantal reizigers per station, incl. het aantal overstappers is te raadplegen op <https://dashboards.nsjarverslag.nl/reizigersgedrag>.

82 'Standpunt NS demonstraties op stations', beschikbaar via nieuws.ns.nl.

83 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken' Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 11; ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (*G./Duitsland*).

84 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623, r.o. 2.4.1.

van het gebruik van geluidsversterkende apparatuur die de functionaliteit van het calamiteiten-omroepstelsel kan hinderen.⁸⁵

6.2 Demonstraties op universiteiten

Op universiteiten is een soortgelijk spanningsveld te vinden tussen het demonstratierecht en de universiteit als semi-openbare plek. Net als NS-stations zijn universiteiten niet-openbare, maar wel voor het publiek toegankelijke plekken.⁸⁶ Onder verwijzing van het rapport waar dit artikel deels op gebaseerd is, brengt Michiel Bot in het Nederlands Juristenblad de geschetste ontwikkeling omtrent openbaarheid in verband met Palestina-demonstraties op Nederlandse universiteiten in kaart.⁸⁷ Hij overweegt dat ook demonstraties op universiteiten binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM vallen en dat deze bescherming verdienen, zeker als de ‘target audience’ of het ‘object’ van de demonstratie zich bevindt in een universiteit.⁸⁸ Hij is dan ook kritisch op de strenge aanpak door universiteiten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit richtlijnen zoals die Universiteiten van Nederland.⁸⁹ In hetzelfde tijdschrift meent Jos Vleugel dat het geldende recht meer ruimte biedt voor dit strenge demonstratiebeleid dan dat Bot meent.⁹⁰ In het onderstaande formuleren wij een aantal factoren die een rol zouden kunnen spelen in deze actuele discussie over het demonstratierecht. Wij onderscheiden de status van de universiteit, universiteiten als democratische instellingen, en de botsende belangen ter plaatse.

- i) Status van de universiteit. Specifiek wat betreft Tilburg University, stelt Bot dat het geen openbare universiteit is maar een bijzondere, vanwege het feit dat het een katholieke universiteit betreft.⁹¹ In het vaststellingsbesluit selectielijsten Openbare en Bijzondere Universiteiten zijn ook de katholieke universiteit Nijmegen en de vereniging Vrije Universiteit als bijzondere universiteiten geïdentificeerd, die niet met openbaar gezag zijn bekleed. Onder een meer genuanceerde benadering van het EHRM wat betreft dragers van de verzekeringsplicht onder artikel 1 EVRM zoals besproken in paragraaf 3.1, is het maar de vraag of deze omstandigheid een doorslaggevende rol zal spelen. Zoals Bot concludeert, zal het ten hoogste met zich meebrengen dat factoren zoals de (eigendoms)rechten en vrijheden van anderen iets zwaarder wegen in de rechterlijke afweging.⁹² De bijzondere status van deze drie universiteiten, waarbij aan hen geen publiek gezag is toegekend, betreft immers een papieren werkelijkheid, terwijl het EHRM een meer materiële toets hanteert. De speciale VN-rapporteur stelt over Palestinademonstraties dat ook op universiteiten een facilitatieplicht rust, ‘even if they are

85 Vgl. 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-opstations/>.

86 Roorda 2016 (*supra* noot 35), p. 35.

87 M. Bot, ‘Palestinadiscussies en protesten op de universiteit: Uitingvrijheid en democratie of bestuurlijke willekeur, censuur en securisering?’, *NJB* 981/2025, p. 1378.

88 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

89 Over richtlijnen: B. Roorda, ‘Het recht om te demonstreren op universiteiten’, in: B. Aarrass e.a. (red.), *De orde overzien. Opstellen voor prof.mr. A.E. Schilder*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 105-106.

90 A. Vleugel, ‘Het recht om te demonstreren in de particuliere context van het hoger onderwijs’, *NJB* 2025/2084, p. 2242.

91 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

92 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1384.

- privately owned', maar dat bepaalde belangen daar wel zwaarder kunnen wegen.⁹³ Zo is voorstelbaar dat bij particuliere universiteiten, zoals in Nederland de Nyenrode Universiteit, de belangenafweging anders uitvalt dan bij openbare universiteiten, zoals Universiteit Leiden. Roorda nuanceert hierbij ten slotte dat ook openbare universiteiten uiteraard niet op één lijn met de overheid kunnen worden gezien.⁹⁴ Zo hebben universiteiten de afgelopen decennia steeds meer autonomie gekregen in hun bestuur en organisatie en hebben zij ook het universitaire vastgoed zelf in eigendom gekregen.⁹⁵ Ook zijn universiteitsmedewerkers sinds 2020 werknemer, in plaats van ambtenaar.⁹⁶ Deze nuanceringen zouden volgens ons juist pleiten voor een benadering waar kan worden gekeken naar de mate van openbaarheid.
- ii) Universiteitsdemocratie. Universiteiten zijn in essentie ook democratische instellingen. Zo kennen universiteiten verschillende democratisch gekozen medezeggenschapsorganen, zoals de Universiteitsraad, Faculteitsraden en Opleidingscommissies.⁹⁷ Universiteiten zijn voorts verplicht een medezeggenschapsregeling voor studenten te realiseren.⁹⁸ Deze institutionele inbedding van inspraak en participatie weerspiegelt het bredere maatschappelijke ideaal van de universiteit als ruimte voor vrije gedachtevorming en debat. Tegen deze achtergrond kan worden betoogd dat het demonstratierecht binnen universiteiten een bijzondere mate van bescherming en zelfs facilitatie verdient, ten opzichte van andere locaties.⁹⁹ Dit maakt dat op universiteiten de vrijheid van meningsuiting ruimer zou moeten worden geïnterpreteerd dan op andere semi-openbare locaties, zoals stations of winkelcentra. Waar het accent op veiligheid of commerciële exploitatie elders zwaarder kan wegen, vormt de expressieve functie van de ruimte op universiteitscampussen een wezenlijk onderdeel van hun maatschappelijke positie.¹⁰⁰ Het belang van ruimte voor uiteenlopende geluiden binnen de academische omgeving maakt dat terughoudend moet worden omgegaan met beperkingen op het demonstratierecht.
- iii) Botsende belangen. De universiteitsdemocratie zou dus met zich kunnen brengen dat beperkingen op het demonstratierecht moeilijker te rechtvaardigen zijn dan elders. Tegelijkertijd is het juist diezelfde institutionele opdracht, waaronder het waarborgen van een open en veilige omgeving voor onderwijs en onderzoek, die aanleiding geeft tot spanningen. Universiteiten herbergen een veelheid aan belangen: van studenten en medewerkers die willen demonstreren, tot studenten en stafleden die zich door bepaalde uitingen bedreigd, geïntimideerd of uitgesloten kunnen voelen. Met name in gepolariseerde debatten, zoals

93 UN Special rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Gina Romero 'Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims', beschikbaar via www.ohchr.org, p. 10.

94 Roorda 2025 (*supra* noot 89), p. 105-106.

95 Roorda 2025 (*supra* noot 89), p. 106.

96 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

97 Bijvoorbeeld 'Universiteitsraad, faculteitsraden en opleidingscommissies', beschikbaar via universiteitleiden.nl

98 Artikel 9.30 lid 3 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

99 PILP 2024 (*supra* noot 11), p. 3; UN Special rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Gina Romero 'Recommendations for universities worldwide for the second semester of 2024: Safeguarding the right to freedom of peaceful assembly and association on campuses in the context of international solidarity with the Palestinian people and victims', beschikbaar via ohchr.org, p. 8-10, p. 15.

100 Over de rol van universiteiten in het 'Bildungsideaal', R. Bod, R. Breuker & I. Robeyns, 'Kan de universiteit weer een universitas worden?' *NRC* 15 mei 2024.

rond de genocide in Palestina, kan het beroep op de ‘rechten en vrijheden van anderen’ (artikel 11 lid 2 EVRM) zwaarder gaan wegen, bijvoorbeeld wanneer sprekers worden belet of wanneer het reguliere onderwijsproces wordt verstoord.¹⁰¹ Universiteiten moeten immers een veilige en ordentelijke leeromgeving waarborgen, waarin onderwijsactiviteiten ongestoord kunnen plaatsvinden. Wanneer demonstraties op de campus of binnen onderwijsgebouwen leiden tot verstoring van colleges, blokkades van ingangen of het verhinderen van academische bijeenkomsten, ontstaan spanningen tussen het demonstratierecht enerzijds en het recht op onderwijs anderzijds. De pedagogische en epistemologische functie van de universiteit vraagt dus een zorgvuldige belangenafweging, die verschilt van die bij andere semi-openbare plekken zoals NS-stations.¹⁰² Waar op stations doorgaans belangen zoals veiligheid, doorstroming en commerciële exploitatie centraal staan, ligt de nadruk binnen universiteiten op het garanderen van een functionerende onderwijspraktijk. Dat betekent niet dat demonstraties zonder meer kunnen worden verboden, maar wel dat verstoringen van onderwijsprocessen en het academisch functioneren een zwaarwegend belang kunnen vormen bij het beperken van betogingsactiviteiten op de campus.¹⁰³ In het kader van botsende grondrechten wijst Vleugel terecht erop dat in een academisch ziekenhuis naast dit recht op onderwijs ook een recht op gezondheidszorg kan spelen.¹⁰⁴

7 Conclusie

Waar de meeste demonstraties nog altijd plaatsvinden op openbare plaatsen als het Malieveld, lijkt er een toename te zijn in demonstraties die plaatsvinden op semi-openbare plaatsen, zoals universiteiten en stationshallen. Deze ontwikkeling roept allerlei vragen op. Hoe verhoudt in zo’n geval het recht op effectieve demonstratie zich tot rechten van anderen, zoals het eigendomsrecht van de rechthebbende van een locatie? Hoe passen semi-openbare locaties in een wettelijk kader dat een dichotoom onderscheidt tussen openbare en niet-openbare plaatsen kent? In deze bijdrage stond de vraag centraal in hoeverre en op welke wijze openbaarheid betrokken wordt in de rechterlijke toetsing van het demonstratierecht op semi-openbare locaties, en welke normatieve uitgangspunten vervolgens richtinggevend zouden kunnen zijn voor de beoordeling van overheidsingrijpen op dergelijke plekken.

Wat betreft de materiële reikwijdte, bleek dat het demonstratierecht zowel op openbare als op niet-openbare plekken geldt. Het is dus op het eerste gezicht opvallend dat onder de Wom een onderscheid wordt gemaakt tussen openbare en niet-openbare plekken. Wij betoogden echter dat dit onderscheid voor de context van deze bijdrage geen wezenlijk onderscheid is. De beperkingsgrond ‘in het belang van het verkeer’ bijvoorbeeld, die alleen voor openbare plaatsen geldt, wordt zelden exclusief gebruikt en er bestaat veel kritiek op. De Wom-wetgever lijkt bij nadere bestudering het verschil tussen openbare en niet-openbare plaatsen niet zozeer relevant geacht te hebben voor het te gebruiken beoordelingskader, maar voor die beoordeling zelf. Een benadering waarin ruimte is om de mate van openbaarheid te beoordelen bij de vraag of een

101 PILP 2024 (*supra* noot 11), p. 15.

102 Bot 2025 (*supra* noot 87), p. 1382.

103 Roorda 2025 (*supra* noot 88), p. 106.

104 Vleugel 2025 (*supra* noot 90), p. 2242.

beperking op het demonstratierecht gerechtvaardigd is, zou ook beter passen binnen de huidige wereld, met steeds meer vervagende grenzen tussen publiek en privaat. Steun voor een dergelijke benadering hebben wij gevonden bij EHRM-jurisprudentie, waarin gekeken wordt naar de mate van openbaarheid, in plaats van een dichotoom onderscheid tussen openbaar en niet-openbaar.

Uit een beschouwing van de rechtspraak van het EHRM bleek dat de mate van openbaarheid een rol speelt bij de proportionaliteitstoets onder artikel 11 lid 2 EVRM. Vanwege het *sight-and-sound*-principe in EHRM-jurisprudentie is de locatiekeuze van betogers van groot belang, wat in de proportionaliteitstoets moet worden meegewogen wanneer het demonstratierecht wordt beperkt. Het feit dat semi-openbare locaties vaak in eigendom zijn van een private partij maakt dit in veel gevallen niet per se anders, nu de positieve verplichting het demonstratierecht te faciliteren op ‘publieke autoriteiten’ rust en het EHRM dit begrip autonoom uitlegt. Anders dan dat het analoge onderscheid in de Wom doet vermoeden, is in de jurisprudentie dus ruimte om te kijken naar de mate van openbaarheid van een locatie. In plaats van strikt uit te gaan van juridische eigendomsverhoudingen, richt het EHRM zich op de feitelijke toegankelijkheid en de maatschappelijke functie van een locatie. Daarmee ontstaat ruimte voor belangenafwegingen die beter aansluiten bij de verwevenheid van publieke en private elementen, wat van bijzonder belang is voor het demonstratierecht op zogenoemde semi-openbare plekken.

Om concreet te laten zien wat bovenstaande conclusie zou kunnen betekenen, hebben wij gekeken naar twee casestudies: NS-stations en universiteiten. Voor stations zou een spectrumbenadering betekenen dat de NS als publieke autoriteit de positieve verplichting heeft om demonstraties tot op bepaalde hoogte te tolereren en te faciliteren. Het publieke karakter van het gebouw is hier een belangrijke factor. Stationshallen zijn belangrijke locaties om een groot publiek te bereiken, waardoor op grond van het *sight and sound*-criterium veel gewicht toekomt aan de keuze hier te demonstreren., terwijl verkeersbelangen an sich onder de Wom geen doorslaggevende beperkingsgrond vormen. Wel zouden onder een gedifferentieerde benadering bepaalde lichtere beperkingen, bijvoorbeeld looproutes, aanvaardbaar kunnen zijn, gelet op de verantwoordelijkheid van de NS om een veilige doorstroom van het verkeer te waarborgen.

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. Dit vraagt naar een beoordeling van de mate van openbaarheid van een locatie. Dit betekent ook dat bij demonstraties op universiteiten, ten opzichte van NS-stations, de beoordeling de andere kant op kan vallen. Hoewel bij universiteiten, net als bij NS-stations geldt ook dat hun eventuele private status op papier weinig gewicht in de schaal legt, zijn universiteiten namelijk democratische instituties met in de praktijk een publieke functie, die uit dien hoofde het demonstratierecht zouden moeten waarborgen en faciliteren. Op universiteiten kunnen ook andere botsende belangen zich voordoen dan op stations, bijvoorbeeld het recht op onderwijs. Dit zou kunnen betekenen dat lichte beperkingen vanwege demonstraties die het onderwijs voor anderen vergaand ontregelen onder omstandigheden toelaatbaar kunnen worden geacht. Deze verschillen maken duidelijk dat de mate van openbaarheid geen statisch criterium is, maar een contextafhankelijke factor binnen de belangenafweging.

Hoewel het bovenstaande voorlopig nog deels een theoretisch karakter heeft, zeker omdat demonstraties op semi-openbare plekken nog een vrij recente ontwikkeling zijn en de materie nog erg in beweging is, hopen wij met deze bijdrage de aandacht te vestigen op het demonstratierecht op semi-publieke plaatsen, door te laten zien dat ruimte bestaat om alle relevante ‘openbaar-

heidsfactoren' mee te wegen, zonder te vervallen in een achterhaalde tegenstelling tussen openbare en niet-openbare locaties.