



## DE GRONDWET - ARTIKEL 9 - RECHT TOT VERGADERING EN BETOGING

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 9 - RECHT TOT VERGADERING EN BETOGING - G. LEENKNEGT

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling
2. Reikwijdte: 'vergadering' en 'betoging'
3. Beperkingsmogelijkheden
4. Noodbevoegdheden en bijzondere bevoegdheden van gemeentebesturen
5. Positieve verplichtingen en de 'hostile audience'-problematiek
6. Bijzondere verhoudingen
7. Jurisprudentie
8. Literatuur
9. Historische versies

**Editie januari 2021<sup>[1]</sup>**

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING

Het recht tot vergadering en betoging omvat een tweetal uitingsrechten met een collectief karakter. Zij garanderen dat burgers de vrijheid hebben om samen te komen en gedachten en meningen uit te wisselen, aan een gezamenlijk gevoel een uiting te geven, te demonstreren en te protesteren, zonder daarvoor vooraf toestemming te moeten vragen, ook wanneer zij op die manier kritiek op het handelen van de overheid willen geven. Voor dat laatste wordt het recht tot betoging vaak gebruikt; dat burgers die vrijheid hebben is essentieel in een democratische rechtsstaat.

Het recht tot vergadering en betoging hangt nauw samen met de verenigingsvrijheid, die ook een collectief karakter heeft. In verenigingsverband worden veelvuldig activiteiten verricht die worden beschermd door het recht tot vergadering of betoging. Deze samenhang is goed zichtbaar in de verdragsteksten Artikel 11 EVRM beschermt de vrijheid van vreedzame vergadering – de Engelse term is ‘assembly’, waaronder ook een betoging kan worden begrepen<sup>[2]</sup> – en het recht tot vereniging (‘association’). Vergelijkbare formuleringen zijn te vinden in artikel 21 IVBP en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Grondwet kende tussen 1848 en 1983 ook één bepaling die het recht tot vereniging en vergadering beschermde. Pas in 1983 werd het recht tot vereniging in een afzonderlijke bepaling opgenomen en werd het recht tot betoging aan het recht tot vergadering toegevoegd.

De grondwetsbepaling van 1848 was een reactie op een voordien geldende toestemmingsvereiste voor het oprichten en laten functioneren van verenigingen van meer dan twintig personen.<sup>[3]</sup> Bij het verlenen van de toestemming kon de regering naar eigen inzicht voorwaarden stellen, wat tot uitdrukking kwam in een tamelijk willekeurige toepassing van de betreffende wettelijke bepalingen.<sup>[4]</sup> De Grondwet van 1848 poogde hierin verbetering te brengen door het recht tot vereniging en vergadering uitdrukkelijk te beschermen. De bepaling werd voorzien van een dwingend geformuleerde beperkings-clausule: ‘de wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde’. De reden hiervoor was dat verschillende parlementariërs beducht waren voor (revolutionaire) dreiging die van vergaderingen kon uitgaan. Overigens was het begrip ‘openbare orde’ in de beperkingsclausule volgens Buijs ‘zoo onbestemd, dat de gestelde grens eigenlijk alle betekenis mist’;<sup>[5]</sup> de wetgever verkreeg in feite de bevoegdheid elke denkbare beperking aan de uitoefening van het recht te stellen, waarmee de betekenis van het recht als grondwettelijke waarborg beperkt was.

In de aanloop naar de herziening van 1983 werden verschillende wijzigingen voorgesteld. De opstellers van de Proeve van een nieuwe grondwet (1966) lieten de beperking van het recht tot ingezetenen, die in 1848 in de bepaling was opgenomen vervallen. Het recht tot betoging gaven zij vooralsnog geen plaats in de Grondwet. De Staatscommissie-Cals/Donner stelde in 1969 wel voor het recht tot betoging op te nemen, maar was daarover intern verdeeld. Enige terughoudendheid ten aanzien van het betogingsrecht achtte de staatscommissie wel geraten.<sup>[6]</sup> Zij gaf aan dat aan het fundamentele karakter ervan in het licht van de rechtsstaatgedachte kon worden getwijfeld<sup>[7]</sup> en stelde dat de vrijheid tot betoging begrensd is, mede omdat de openbare weg, waarop het betogen plaatsvindt, primair een andere bestemming heeft. Verder wees zij op een gevaar van grondwettelijke waarborging omdat ‘hierin door kwaad-willige elementen een aanknopingspunt zou kunnen worden gezien om zich van de straat meester te maken’.<sup>[8]</sup> Desondanks was de staatscommissie in meerderheid voor opneming van het betogingsrecht in de Grondwet.

In de ontwerpen voor de grondwetsherziening werd het voorstel van de

staatscommissie ongewijzigd overgenomen. In het parlement is de wenselijkheid van opneming van het betogingsrecht daarna niet meer in twijfel getrokken.<sup>[9]</sup> De Raad van State uitte wel bedenkingen, in het voetspoor van de staatscommissie er in verband met ‘de ontwikkeling van het laatste decennium’ – bedoeld werd onder meer op de opkomst van de provobeweging in de jaren zestig, verschillende rellen in Amsterdam in de jaren vijftig en zestig, waaronder protesten tegen de Vietnamoorlog in de tweede helft van de jaren zestig, en het rookbom-incident bij het huwelijk van prinses Beatrix op 10 maart 1966 – die tot voorzichtigheid noopte <sup>[10]</sup>

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd het recht tot betoging vastgelegd er werd tegelijk het oude koppel ‘vereniging en vergadering’ opengeboken, vooral omdat er een duidelijk onderscheid in te beschermen handelingen zou zijn en omdat differentiatie in de beperkingsclausules werd gewenst.<sup>[11]</sup> Bovendien werd het ruime begrip openbare orde als beperkingsgrond vervangen door meer concrete doelcriteria.

## 2. REIKWIJDTE: ‘VERGADERING’ EN ‘BETOGING’

Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 is de precieze betekenis van de begrippen ‘vergadering’ en ‘betoging’ geen onderwerp van debat geweest. Kennelijk werden de begrippen voldoende duidelijk geacht.

Het zelfstandig naamwoord *vergadering* en het werkwoord *vergaderen* duiden in heel algemene zin op het bijeenkomen van mensen en meer specifiek op het beraadslagen in dat verband. Met een zo ruime omschrijving zou het grondrecht een enorme reikwijdte hebben, maar er zijn wel enkele elementen aan te geven die een nadere afbakening mogelijk maken.

In een wetsontwerp uit 1850 in het kader van de totstandkoming van de Wet vereniging en vergadering van 1855 werd reeds een omschrijving van het recht tot vergadering gegeven: ‘het recht der ingezetenen tot vergadering is hun bevoegdheid tot het beleggen en bijwonen van bijeenkomsten ter gemeenschappelijke beraadslaging of gemeenschappelijke handeling’. In de memorie van beantwoording werd daarover opgemerkt dat bijeenkomsten van gezellig verkeer of ter bijwoning van openbare gemakkelikheden buiten de regeling vielen.<sup>[12]</sup> Zo valt cafébezoek als zodanig niet te kwalificeren als een vergadering in de grondwettelijke betekenis. In 1871 heeft de Hoge Raad overwogen ‘dat de gewone bezoekers van tapperijen (...) daar niet bijeenkomen als leden eener vereeniging of vergadering (...) maar ieder op zich zelf daar heen gaat om er zich te verpoezen en hetgeen daar te koop aangeboden wordt te nuttigen’.<sup>[13]</sup> Ook omvat het recht tot vergadering niet het doen functioneren van een inrichting, onderneming of bedrijf <sup>[14]</sup>

Uit de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties (Wom), die uitwerking geeft aan de beperkingsclausule van artikel 9<sup>[15]</sup> (zie hierna, paragraaf 4), blijkt dat de regering doelgerichtheid een belangrijk element acht waarmee een vergadering zich van andere bijeenkomsten onderscheidt. Deelnemers moeten

bijeenkomen voor overleg, beraadslaging, uitwisseling van meningen.<sup>[16]</sup> Voor de overige is het vereiste van doelgerichtheid ruim: godsdienstige bijeenkomsten of samenkomsten voor het verzorgen van onderwijs vallen er bijvoorbeeld ook onder.<sup>[17]</sup> De doelstelling van overleg brengt mee dat er een zekere band tussen de deelnemers geacht wordt te bestaan: een gedeelde belangstelling, gemeenschappelijke zorg of te behartigen belang. Dit behoeft niet tot uitdrukking te komen in actief meevergaderen door elke aanwezige. Zwijgende deelnemers en toehoorders die bijvoorbeeld bij een voor het publiek toegankelijke vergadering of de publieke tribune zitten, genieten ook de bescherming van artikel 9. Zelfs een bijeenkomst waar niet wordt gesproken, maar alle deelnemers zwijgend bijeen zijn is een vergadering in de zin van artikel 9.<sup>[18]</sup>

Gelet op de bovenstaande ruime betekenis van het recht tot vergadering beschermt artikel 9 zowel besloten vergaderingen als vergaderingen waartoe in beginsel iedereen toegang heeft, ongeacht of deze in een besloten ruimte dan wel in het openbaar plaatsvinden. Een vergadering die voor eenieder toegankelijk is en in het openbaar plaatsvindt kan overigens veel weg hebben van een betoging; de grens tussen het recht tot vergadering en het recht tot betoging is dus niet altijd scherp te trekken.

De plaats van een vergadering en de vorm waarin deze plaatsvindt zijn niet van belang voor de toepasselijkheid van artikel 9 Grondwet. Het fysiek bijeenkomen van de deelnemers is daartoe niet noodzakelijk, gelet op de mogelijkheden die media als Skype, Zoom, Teams, Webex en vele andere platforms voor videoconferenties bieden om gezamenlijk te vergaderen zonder in dezelfde ruimte te verkeren. Ten tijde van de corona-pandemie, vanaf maart 2020, heeft het online vergaderen met gebruik van dergelijke communicatiemiddelen wereldwijd een enorme vlucht genomen.

Het begrip *betoging*, ook wel aangeduid als demonstratie, protestactie of manifestatie, duidt op een groep mensen die gezamenlijk in het openbaar gewoonlijk op de openbare weg of een andere openbare plaats, uiting geven aan gevoelens of wensen, niet alleen op maatschappelijk of politiek gebied, maar ook over andere zaken.<sup>[19]</sup> Het recht tot betoging wordt wel het meest democratische uitingsrecht genoemd, omdat het ook aan degenen die geen gebruik kunnen maken van de drukpers of andere communicatiemiddelen de mogelijkheid geeft gedachten en gevoelens te uiten.<sup>[20]</sup> Ook hierbij wordt verondersteld dat er tussen de deelnemers een zekere band bestaat, die onder meer tot uiting komt in een gezamenlijk doel: het gezamenlijk uiting geven aan gedachten of gevoelens.<sup>[21]</sup> Een betoging heeft in beginsel dus een collectief karakter; vaak is het juist de bedoeling dat zoveel mogelijk mensen deelnemen. Dat het om een collectieve uiting gaat zou betekenen dat de kleinst mogelijke betoging uit twee deelnemers bestaat, maar een eenpersoonsbetoging is niet geheel ondenkbaar. Zo kon de vrouw die op 1 februari 2013 bij gelegenheid van een bezoek van koningin Beatrix aan Utrecht in het publiek een bord ophield met de leus ‘Weg met de monarchie, het is 2013’<sup>[22]</sup> zich beroepen op haar vrijheid van meningsuiting, beschermd door artikel 7, eerste lid

Grondwet, maar is zij gelet op de plaats en context van haar uiting ook te zien als een demonstrante. In dergelijke situaties is de onderlinge reikwijdte van de beide genoemde grondrechten niet haarscherp af te bakenen.<sup>[23]</sup>

Meer in het algemeen is er een sterke samenhang tussen de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht. Immers, bij betogingen worden vaak border en spandoeken met teksten megedragen, leuzen geroepen en op andere wijzer gedachten en gevoelens geuit. In beginsel zouden al deze uitingen binnen de reikwijdte van artikel 7 Grondwet vallen (eerste en derde lid). Aangenomen moet worden dat wanneer dit allemaal gebeurt in het kader van een betoging, artikel 9 met het bijbehorend beperkingsregime van toepassing is; daarbuiten beschermt artikel 7 Grondwet dergelijke uitingen.

Het EHRM gaat ook uit van een dergelijke samenhang tussen vrijheid van meningsuiting en het recht om te vergaderen en betogen. Het voornaamste doel van het recht tot betoging, beschermd in artikel 11 EVRM, is volgens het Hof het kunnen uiten van persoonlijke opvattingen, hetgeen bescherming vindt in artikel 10 EVRM. Artikel 10 moet daarom, zo stelt het Hof, worden gezien als een *lex generalis* die bescherming biedt aan meningsuitingen; artikel 11, waarin (onder meer) het recht tot betoging wordt beschermd, is als *lex specialis* van toepassing wanneer die uitingen in de context van een betoging worden gedaan. Voor zover bij een (voorgenomen) demonstratie en bij de reactie van de betrokken overheid daarop uitdrukkelijk de geuite of te uiten meningen meespelen, moet artikel 11 worden toegepast en uitgelegd in het licht van artikel 10.<sup>[24]</sup>

Ook een stakingsactie kan onder bepaalde omstandigheden een betoging in de zin van artikel 9 Grondwet zijn. De Grondwet kent geen afzonderlijke bepaling over het stakingsrecht, maar voor zover een staking het karakter heeft van een collectieve uiting van gedachten of gevoelens in het openbaar, vallen dergelijke manifestaties onder de reikwijdte van artikel 9. Het EHRM heeft vastgesteld dat het recht om te staken wordt beschermd door artikel 11 van het EVRM, maar ziet het daarbinnen als een bestanddeel van de vakverenigingsvrijheid.<sup>[25]</sup> Daarnaast geniet het stakingsrecht uitdrukkelijke bescherming in artikel 8, eerste lid, onder d, van het IVESC, in artikel 6, vierde lid, van het ESH en in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In die verdragen wordt het stakingsrecht verbonden met de vakverenigingsvrijheid en met de rechten van arbeiders, en niet direct met het algemene recht tot betoging. Men zou die bepalingen wel kunnen zien als specifieke toepassingen van het betogingsrecht in de sfeer van (al dan niet private) arbeidsverhoudingen.

Artikel 11 EVRM beschermt uitdrukkelijk het recht tot *vreedzame* vergadering. Het begrip ‘vreedzaam’ is dus een element van de reikwijdte van die bepaling niet-vreedzame samenkomsten en betogingen genieten geen bescherming.<sup>[26]</sup> Het gaat dan blijkens de rechtspraak van het EHRM om samenkomsten waarbij oproepen tot het gebruik van geweld worden gedaan, of waarin de fundamentele waarden van de democratische rechtsstaat worden verworpen. Dergelijke samenkomsten kunnen

door de betrokken overheid dus worden beëindigd of met andere maatregelen worden getroffen. Het in een betoging groepsgewijs uiten van anderszins beledigende, verwerpelijke of zelfs choquerende opvattingen valt wel binnen de reikwijdte van artikel 11.<sup>[27]</sup>

Artikel 9 van de Grondwet kent geen uitdrukkelijke beperking van de reikwijdte van het recht tot vergadering en betoging. Wel is ten tijde van de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983 de vraag aan de orde geweest in hoeverre uitingsvormen in het kader van (met name) het recht tot betoging die leiden tot vormen van dwang aanvaardbaar zouden zijn. De regering was van oordeel dat dwangmiddelen in beginsel niet beschermd worden door artikel 9 Grondwet.<sup>[28]</sup> De kwestie leidt echter al gauw tot waarderings- en afwegingsvragen. Enerzijds veroorzaken betogingen vrijwel altijd enige overlast: deze vinden immers gewoonlijk plaats op de openbare weg of op een openbare plaats, waardoor verkeershinder zal ontstaan.<sup>[29]</sup> Dergelijke (beperkte) overlast zal aanvaard moeten worden wil het recht tot betoging enige betekenis houden. Anderzijds kan het opzettelijk plegen van vernielingen of geweld niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 9 (zie hierna, paragraaf 4). Maar een betoging kan, ook zonder gepaard te gaan met vernielingen en geweld, een element van intimidatie inhouden zo kunnen het getal van de demonstranten en de wijze van protesteren – bijvoorbeeld door met tientallen landbouwtractoren de toegang tot overheidsgebouwen onmogelijk te maken, of zelfs daarmee een deur te forceren<sup>[30]</sup> – als bedreigend worden ervaren. Daarnaast zijn sommige middelen om te betogen naar hun aard nogal dwingend, zoals betogingen in de vorm van blokkades van wegen of waterwegen en verdragingsacties.<sup>[31]</sup> Over de aanvaardbaarheid van dergelijke middelen kunnen moeilijk algemene uitspraken worden gedaan. Van geval tot geval zal door de rechter moeten worden bepaald wat de precieze reikwijdte van artikel 9 Grondwet in dit opzicht is.

### 3. BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN

De beperkingsclausule van het eerste lid geeft de wetgever in formele zin de bevoegdheid de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging te beperken. Die bevoegdheid is niet aan grenzen gebonden en maakt zowel repressieve als preventieve maatregelen mogelijk, inclusief beperkingen aan de inhoud van hetgeen wordt betoogd. Daarbij valt onder meer te denken aan uiteenlopende wettelijke bepalingen op het terrein van het strafrecht, zoals de strafbaarstelling van opruiing (artikel 131 Sr.), het aanzetten tot haat (artikel 137d Sr.) en andere strafbare feiten zoals opzettelijke vernieling en plundering of mishandeling. Het tweede lid geeft de wetgever de mogelijkheid de beperkingsbevoegdheid te delegeren, maar geeft wel een begrenzing aan die bevoegdheid in de vorm van een drietal doelcriteria: het moet dan gaan om de bescherming van de gezondheid of het verkeer of om het voorkomen van wanordelijkheden.

De Wet openbare manifestaties<sup>[32]</sup> geeft uitvoering aan de regelingsopdracht in artikel 9 (en die in artikel 6; zie ook het commentaar bij die bepaling). Deze wet

bevat regels over de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en de vrijheid van godsdienst op openbare plaatsen – tezamen aangeduid als ‘manifestaties’. Volgens artikel 4 van de wet dienen gemeenten bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist. Het gaat hier niet om een toestemmingsvereiste: om een vergadering of betoging op een openbare plaats te houden mag geen vergunning of toestemming vooraf worden verlangd. Het kennisgevingsvereiste is bedoeld om de verantwoordelijke bestuurders in de gelegenheid te stellen om, indien nodig, tijdig maatregelen te nemen om een en ander in goede banen te leiden.<sup>[33]</sup> Dat laatste is ook de invalshoek van het EHRM wat betreft de toelaatbaarheid van een regime van kennisgeving of autorisatie (het vereisen van toestemming vooraf) in het licht van artikel 11 EVRM. Het Hof heeft vastgesteld dat ‘(...) notification, and even authorisation, procedures for a public event do not normally encroach upon the essence of the right under Article 11 of the Convention as long as the purpose of the procedure is to allow the authorities to take reasonable and appropriate measures in order to guarantee the smooth conduct of any assembly, meeting or other gathering, be it political, cultural or of another nature’ (...).<sup>[34]</sup> Een notificatie- of autorisatieplicht moet dus in dienst staan van de voorkoming van wanordelijkheden of misdrijven.<sup>[35]</sup> Dat betekent dat ook sancties kunnen worden opgelegd aan demonstranten die niet aan een wettelijke meldingsplicht hebben voldaan<sup>[36]</sup>. Wanneer echter een spontane vergadering of demonstratie, die wordt gevormd naar aanleiding van een plotseling ontstane situatie – bijvoorbeeld een onverwachte politieke ontwikkeling van groot belang – door de bevoegde autoriteiten zou worden beëindigd enkel omdat niet aan de notificatieplicht is voldaan, zou dat volgens het Hof wel een disproportionele inbreuk op artikel 11 EVRM zijn.<sup>[37]</sup>

De bevoegdheid van de gemeenteraad krachtens artikel 4 van de Wom betreft alleen een regeling met betrekking tot voorafgaande kennisgeving. De verordening dient aan te geven in welke gevallen een schriftelijke kennisgeving nodig is, op welk tijdstip die kennisgeving moet zijn gedaan en welke informatie dient te worden verstrekt. Daarbij mag volgens de wet uitdrukkelijk niet worden verlangd dat demonstranten informatie verstrekken over de te openbaren gedachten of gevoelens. Daarbuiten is de gemeenteraad krachtens de Wom niet bevoegdheid om nadere regels te stellen over de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging.<sup>[38]</sup>

De wet kent vooral bevoegdheden toe aan de burgemeester; deze kan naar aanleiding van een kennisgeving voorafgaand aan manifestaties op openbare plaatsen voorschriften en beperkingen stellen en een verbod geven, indien een of meer van de belangen die de wet beoogt te beschermen (de gezondheid, het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden) dat vereisen of indien de kennisgeving niet volgens de daarvoor gestelde regels is geschied. De inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens mag daarbij geen overweging zijn. Is een manifestatie eenmaal gaande, dan kan de burgemeester aanwijzingen geven of de manifestatie terstond beëindigen wanneer de genoemde belangen dat vereisen. Ter aanzien van manifestaties die niet op een openbare plaats worden gehouden kan de

burgemeester alleen repressief optreden, door de manifestatie te beëindigen wanneer de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden daaraan vereisen (zie de artikelen 5-8 Wom).<sup>[39]</sup>

De afgelopen jaren hebben verschillende burgemeesters getracht aangekondigde betogingen te verbieden. Vaak ging het dan om demonstraties van groeperingen met een extreemrechtse signatuur, om betogingen met een mogelijk groot aantal deelnemers, om het samenvallen van meerdere betogingen, waarbij onderlinge ongeregeldeheden werden verwacht, of om manifestaties waarvan werd verwacht dat onwettige gedragingen zouden worden gepleegd. Veel van die besluiten tot een verbod<sup>[40]</sup> werden door de (voorzieningen)rechter geschorst en vernietigd. De rechter legt een zware bewijslast bij de burgemeester: deze dient al het redelijkerwijs mogelijke te doen om de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging mogelijk te maken. Een preventief demonstratieverbod is een *ultimum remedium* dat slechts mag worden aangewend in een situatie van bestuurlijke overmacht, waarbij er ernstige en gerechtvaardigde vrees bestaat dat zelfs met inzet van politie en extra bijstand (zoals ook wordt ingezet rondom een risicowedstrijd in het betaald voetbal) de openbare orde niet zal kunnen worden gehandhaafd.<sup>[41]</sup> Deze wijze van toepassing van de Wom sluit aan bij de uitleg die het EHRM geeft aan 11 EVRM: de noodzaak om een inbreuk te maken op het recht tot vergadering en betoging moet door de verantwoordelijke overheid worden aangetoond ‘beyond reasonable doubt’, aan de hand van onweerlegbare feiten en gevolgtrekkingen.<sup>[42]</sup>

Een bijzonder probleem in het kader van de toepassing van de Wom werd gevormd door de protestacties van de zogenoemde Occupy-beweging in 2011. Deze acties kenmerkten zich door het langdurig bezetten van de openbare ruimte met primitieve tentenkampen en andere semipermanente bouwsels. Het beëindigen hiervan met gebruikmaking van het instrumentarium van de Wom blijkt zeer lastig, omdat de tijdsduur van de acties in het kader daarvan geen grond kan zijn. De enige mogelijkheid die de wet lijkt te bieden is een aanwijzing of gedeeltelijk verbod op grond van het gebrek aan goede sanitaire voorzieningen, hetgeen van belang is met het oog op de bescherming van de gezondheid. Ook daarmee blijkt echter het definitief en volledig beëindigen van een Occupy-actie niet altijd mogelijk te zijn.<sup>[43]</sup> Artikel 9 Grondwet en met name de uitwerking daarvan in de Wom biedt zelfs een verdergaande bescherming van de betogingsvrijheid dan artikel 11 EVRM, waar de langdurigheid van een demonstratie mee kan wegen in de beoordeling van de proportionaliteit van een inbreuk op dat recht.<sup>[44]</sup>





### *Occupy-demonstratie op het Beursplein te Amsterdam*

Artikel 103 Grondwet geeft de wetgever de mogelijkheid om van een aantal grondrechten af te wijken in een uitzonderingstoestand; artikel 9 is een van die grondrechten. Dat houdt in dat tijdens een uitzonderingstoestand beperkingen aan het recht tot vergadering en betoging kunnen worden opgelegd die de beperkingsclausule van artikel 9 te buiten gaan.<sup>[45]</sup> Het kan dan ook gaan om uitlatingen die de inhoud van hetgeen betoogd wordt betreffen. Dat artikel 103 deze mogelijkheid biedt valt wel te begrijpen wanneer men zich bedenkt dat de noodzaak om een uitzonderingstoestand af te kondigen juist kan voortvloeien uit bijvoorbeeld het ontstaan van ernstige politieke onlusten. Dergelijke onlusten komen onder meer tot uiting in omvangrijke demonstraties die op grote schaal de openbare orde bedreigen. Ook artikel 15 EVRM en artikel 4 IVBP zijn een uitdrukking daarvan zij maken in vergelijkbare situaties afwijking van de betreffende verdragsbepalingen over het recht tot vereniging, vergadering en betoging mogelijk.<sup>[46]</sup>

## **4. NOODBEVOEGDHEDEN EN BIJZONDERE BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEBESTUREN**

Ook de Gemeentewet kent verschillende bevoegdheden toe aan de raad en aan de burgemeester om openbare orde-problemen aan te kunnen pakken. Daartoe behoren de algemene noodbevoegdheden van de burgemeester, maar ook enkele meer specifieke bevoegdheden om op te treden in geval van ernstige verstoring van de openbare orde. Deze regelingen in de Gemeentewet doen de vraag rijzen naar de betekenis van de betreffende bevoegdheden in het licht van artikel 9 Grondwet en de verhouding tot het instrumentarium van de Wom.<sup>[47]</sup>

Om te beginnen geeft de Gemeentewet de burgemeester een algemene bevoegdheid tot het vaststellen van alle noodzakelijke bevelen in geval van oproerige beweging van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 175); de burgemeester kan in dergelijke situaties ook algemeen verbindende voorschriften geven (artikel 176). Zowel in artikel 175 als 176 Gemeentewet is echter bepaald dat bij gebruikmaking van de betreffende bevoegdheden van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden

afgeweken. Van de Grondwet mag dus *niet* worden afgeweken. Uit de parlementaire geschiedenis van de beide bepalingen valt op te maken dat de beperkingsclausules bij de grondrechten in acht moeten worden genomen bij het gebruik van de noodbevoegdheden en dat de beide bepalingen zelf niet worden beschouwd als toepassing van de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.’<sup>[48]</sup> Anders gezegd, de bepalingen bieden geen voldoende specifieke wettelijke basis voor de beperking van grondrechten en kunnen dan ook niet dienen om het recht tot vergadering en betoging te beperken. De noodbevoegdheden zijn slechts toepasbaar bij ordeverstoringen rondom evenementen die niet het karakter van een vergadering of betoging hebben, zoals sportieve evenementen of andere publieke gemakkelijkheden, en bij rampen en andere ernstige ongevallen.

In het verlengde daarvan kent de Gemeentewet de zogenoemde bestuurlijke ophouding, geregeld in de artikelen 154a (voorzienbare gevallen) en 176a (plotseling ontstane situaties) van de Gemeentewet. Krachtens deze bepalingen heeft de burgemeester de bevoegdheid een groep personen tijdelijk op een bepaalde plaats op te houden of naar een dergelijke plaats te doen overbrengen, wanneer die personen een noodbevel of voorschrift niet naleven en andere middelen de naleving niet kunnen verzekeren. De bestuurlijke ophouding is in de genoemde bepalingen uitdrukkelijk gekoppeld aan de uitoefening van de bevoegdheden van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet en kan dus geen zelfstandig instrument zijn in het kader van beperking van het recht tot vergadering en betoging.

De bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen, neergelegd in de artikelen 172a en 172b (betreffende minderjarigen) van de Gemeentewet, geeft de burgemeester de mogelijkheid een persoon of een groep personen op te dragen zich kortere of langere tijd niet te bevinden op een bepaalde plaats in de gemeente of in de nabijheid van een bepaald object of gebouw in de openbare ruimte. Ook kan de burgemeester op grond van die bepalingen een samenscholingsverbod en een meldingsplicht opleggen. De bepalingen zijn met name, doch niet uitsluitend opgenomen in de Gemeentewet met het oog op onregelmatigheden rondom voetbalwedstrijden.<sup>[49]</sup> Deze bevoegdheden passen binnen de systematiek van de Grondwet wat betreft de beperking van grondrechten en zijn, anders dan de algemeen geformuleerde noodbevoegdheden, wel voldoende specifiek om een wettelijke basis voor de beperking van grondrechten te vormen. Daardoor zou het gebiedsverbod ook een aanvulling kunnen zijn op het instrumentarium van de Wom bij ordeverstoringen die onder de reikwijdte van artikel 9 Grondwet vallen – voorzover de artikelen 5 en 6 van de Wom al niet de mogelijkheid zouden geven tot het opleggen van een gebiedsverbod. De onderlinge verhouding tussen Gemeentewet en Wom lijkt op dit punt dus niet haarscherp aan te geven. De hoofdlijn zou moeten zijn dat de Wom het instrumentarium biedt voor de beperking van het recht tot vergadering en betoging, en de Gemeentewet de bevoegdheden voor de aanpak van ordeverstoringen in het kader van evenementen en voorvallen die buiten de reikwijdte van die grondrechten vallen.

## 5. POSITIEVE VERPLICHTINGEN EN DE 'HOSTILE AUDIENCE'-PROBLEMATIEK

Vergaderingen en betogingen kunnen negatieve reacties van derden ('het publiek') oproepen. Voorbeelden in Nederland zijn de tegendemonstraties bij marsen en betogingen van rechts-extremistische bewegingen als de Nederlandse Volks-Unie (NVU) en, wat langer geleden, de centrum-democraten (met name in Kedichem<sup>[50]</sup> en Leerdam), maar ook de voor- en tegendemonstraties naar aanleiding van de fatwa die in 1989 werd uitgesproken tegen Salman Rushdie<sup>[51]</sup> en de reacties op marsen van het Roze Front (een stichting waarin homo- en lesbische groeperingen samenwerkten) in de jaren tachtig.<sup>[52]</sup>

De weerstand tegen een vergadering of betoging door het publiek kan uitmonden in agressie, vijandige bejegening van vergadelaars en demonstranten en wanordelijkheden. Dan komt de vraag op in hoeverre op de overheid een positieve verplichting rust de vergadelaars of demonstranten bescherming te bieden tegen het publiek en in hoeverre het openbare orde-probleem optreden tegen de vergadelaars of demonstranten rechtvaardigt.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wom is deze problematiek aan de orde gesteld.<sup>[53]</sup> Daar, en in jurisprudentie naar aanleiding van de toepassing van de Wom,<sup>[54]</sup> is aangegeven dat wanneer het publiek agressie en wanordelijkheid veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, de overheid het redelijkerwijs mogelijke moet doen om de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging te beschermen. Redelijkheid kent grenzen: als de reacties naar verwachting zodanig zijn dat de overheid geen mogelijkheid ziet de benodigde bescherming te bieden, kan de vergadering<sup>[55]</sup> of betoging worden verboden of beëindigd ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.<sup>[56]</sup> Hierin kan meewegen of de deelnemers het publiek bewust provoceren.<sup>[57]</sup> In zo'n geval is de reactie van het publiek hen tot op zekere hoogte toe te rekenen, zodat de grenzen van redelijke overheidsbescherming eerder worden bereikt. Omzichtigheid is geboden. De overheid kan er niet omheen dat negatieve reacties van het publiek doorgaans worden ingegeven door de inhoud (doel en strekking) van de vergadering of betoging. Zij moet er echter voor waken haar keuze voor een beschermend of verbiedend optreden niet te laten beïnvloeden door haar eigen appreciatie van deze inhoud.<sup>[58]</sup>

Ook het EHRM heeft met zoveel woorden uitgesproken dat aan de verwerkelijking van het recht tot vergadering en betoging, beschermd in artikel 11 EVRM, zowel negatieve als positieve verplichtingen voor de staat zijn verbonden. De staat mag zelf niet te lichtvaardig overgaan tot het verbieden of beëindigen van een samenkomst of tot het bestraffen van de deelnemers daaraan, maar dient bovendien al het redelijkerwijs mogelijke te doen om betogingen ordelijk doorgang te laten vinden. In de woorden van het Hof: '(...) the authorities have a duty to take appropriate measures with regard to lawful demonstrations in order to ensure their peaceful conduct and the safety of all citizens.' En voorts: '[the Court] considers that, although the essential object of Article 11 is to protect the individual against

arbitrary interference by public authorities in the exercise of the rights protected there may also be positive obligations to secure their effective enjoyment.<sup>7[59]</sup> In elk geval is de aankondiging van een tegendemonstratie volgens het Hof onvoldoende grond voor een verbod om te vergaderen of betogen: ‘(...) a demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote. The participants must, however, be able to hold the demonstration without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents such a fear would be liable to deter associations or other groups supporting common ideas or interests from openly expressing their opinions on highly controversial issues affecting the community. In a democracy the right to counter-demonstrate cannot extend to inhibiting the exercise of the right to demonstrate.’<sup>7[60]</sup> De enkele vaststelling dat het risico bestaat dat een vergadering of demonstratie tot een botsing met opposerende groepen burgers kan leiden kan derhalve geen grond zijn de betreffende manifestatie te verbieden. In het kader van de toepassing van artikel 11 EVRM dient de overheid dan concrete gegevens over de werkelijk te verwachten omvang van de problemen te produceren en op grond daarvan te beslissen of er voldoende middelen voorhanden zijn om een ordelijk verloop te garanderen.<sup>7[61]</sup>

## 6. BIJZONDERE VERHOUDINGEN

Er zijn verschillende categorieën burgers voor wie de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging op gelijke voet met ieder ander tot problemen zou leiden. In de eerste plaats moet men daarbij denken aan gedetineerden. Het – groepsgewijs – betogen en vergaderen zal lang niet altijd mogelijk zijn, juist vanwege de detentie en het daarbij behorende regime aangaande de beperking van de bewegingsvrijheid. Artikel 15, vierde lid, Grondwet geeft hier blijk van door het mogelijk te maken beperkingen op te leggen aan de uitoefening van grondrechten door gedetineerden voor zover dat nodig is in het kader van hun vrijheidsontneming (zie het commentaar bij die bepaling). In veel gevallen zal in dat licht uitoefening van het betogingsrecht door gedetineerden niet mogelijk zijn. Voor de uitoefening van het recht tot vergadering hoeft dat niet altijd te gelden; daartoe dienen, met inachtneming van de grenzen die het gevangenisregime in redelijkheid stelt voorzieningen beschikbaar te worden gesteld.<sup>7[62]</sup>

Andere problemen kunnen spelen rondom het recht tot vergadering en betoging van ambtenaren. Het zou bepaald ongelukkig overkomen wanneer een ambtenaar zou demonstreren tegen het overheidsbeleid dat hij zelf mede gestalte dient te geven. Afhankelijk van de functie van de betreffende ambtenaar kan in zo’n geval zelfs het goede functioneren van de betreffende dienst in gevaar komen. Zo heeft de deelname van een politiebeambte aan een demonstratie over de justitiële behandeling van Rote-Armee-Fraktion-leden in de Bondsrepubliek Duitsland in de jaren zeventig tot grote problemen binnen en buiten het politiekorps geleid.<sup>7[63]</sup> De Ambtenarenwet bepaalt tegenwoordig in artikel 125a dat een ambtenaar zich dient te onthouden van de uitoefening van (onder meer) het recht tot vergadering en betoging, indien de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst in redelijkheid niet verzekerd zou zijn.

Voor ambtenaren die werkzaam zijn binnen de krijgsmacht gelden daarnaast nog enkele specifieke wettelijke beperkingen ten aanzien van de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging. De artikelen 33 en 34 van de Wet militair tuchtrecht<sup>[64]</sup> verbieden militaire ambtenaren een betoging of vergadering te organiseren op een militaire plaats<sup>[65]</sup> zonder daarvoor toestemming te hebben gevraagd of verkregen van het bevoegde gezag.

## 7. JURISPRUDENTIE

- ArRvS 8 januari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017, AB 1988, 417, m.nt. JHvdV
- ArRvS 8 april 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0254, AB 1989, 88
- ArRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994, 242 m.nt. RMvM
- CRvB 21 september 1979, AB 1980, 90
- ECRM 16 juli 1980, *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, DR 21, p. 138
- EHRM 21 juni 1988, *Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria*, Series A no. 139
- ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, *G. v. Germany* 13079/87, *Decisions and Reports (DR)* 60, p. 256
- ECRM 19 oktober 1998, *Pendragon v. the United Kingdom*, 31416/96
- EHRM 26 april 1991, *Ezelin v. France*, Series A no. 202
- EHRM 27 april 1995, *Piermont v. France*, par 76-77, Series A no. 314
- EHRM 2 oktober 2001, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95, 29225/95, ECHR 2001-IX
- EHRM 9 april 2002, *Cisse vs France*, 51346/99
- EHRM 20 februari 2003, *Djavit An v. Turkey*, no. 20652/92, EHRM 2003-III
- EHRM 5 oktober 2005, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 74989/01
- EHRM 20 oktober 2005, *The United Macedonian Organization Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 44079/98
- EHRM 5 december 2006, *Oya Ataman v. Turkey*, 74552/01, ECHR 2006 XIII
- EHRM 3 mei 2007, *Baczowski and Others v. Poland*, 1543/06
- EHRM 17 juli 2007, ECLI:NL:XX:2007:BB5088, *Bukta and others v. Hungary* 25691/04
- EHRM 15 november 2007, *Galstyan v. Armenia*, 26986/03
- EHRM 7 oktober 2008, ECLI:NL:XX:2008:BG8675, *Éva Molnár v. Hungary* 10346/05
- EHRM 23 oktober 2008, *Sergey Kusnetsov v. Russia*, 10877/04
- EHRM 21 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, *Enerji Yapi-Yol Sen*, 68959/01
- EHRM 17 november 2009, *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 26258/07 en 26255/07
- EHRM 21 oktober 2010, *Alekseyev v. Russia*, no. 4916/07, 25924/08 en 14599/09
- EHRM 10 april 2012, *Hakobyan and others v. Armenia*, 34320/04
- EHRM 10 juli 2012, *Berladir and others v. Russia*, 34202/06
- EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, *Fáber v. Hungary*, 40721/08

- EHRM 2 oktober 2012, Kakabadze and others v. Georgia, 1484/07
- EHRM 27 november 2012, Disk and Kesik v. Turkey, 38676/08
- Hof 's-Hertogenbosch 13 januari 1984, AB 1984, 417
- HR 7 maart 1871, W 1871, 3386 en 3387
- HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6431, NJ 1968, 5 (Vietnam II)
- HR 17 februari 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7139, NJ 1981, 299
- HR 25 juni 1982, NJ 1983, 295, m.nt. EAA; AB 1983, 37, m.nt. FHvdB
- HR 25 juni 1982, ECLI:NL:PHR:1982:AG4415, NJ 1983, 296, m.nt. EAA
- HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, NJ 2007, 207
- Rb Maastricht 22 maart 2001, LJV AB0754
- Rb Rotterdam 24 januari 2002, KG 2002, 42
- Rb Zutphen 16 mei 2002, AB 2002, 301
- Rb Zutphen 13 mei 2003, Gst 2003, 194
- Rb Arnhem 13 mei 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AT5504, AB 2005, 294
- Rb Utrecht 5 oktober 2005, LJV AU4288
- Rb Amsterdam 20 november 2006, LJV AZ2850
- Rb 's-Hertogenbosch 22 mei 2009, LJV BI4755
- Rb Maastricht 21 augustus 2009, LJV BJ5868
- Rb Roermond 10 juni 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BM7394, LJV BM7394
- Rb Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411, LJV BQ0411
- Rb 's-Gravenhage 6 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2981, LJV BV2981
- Rb 's-Gravenhage 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164, LJV BV7164
- Rb 's-Gravenhage 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, LJV BV8402
- Rb Amsterdam 22 maart 2012, AB 2012, 332
- Rb Rotterdam 15 april 2012, LJV BW1006
- Rb 's-Gravenhage 18 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3204, LJV BW3204
- Rb Utrecht 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW5342, LJV BW4734, AE 2012, 332; NJB 2012/25, p. 7120-7125
- Rb 's-Gravenhage 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, LJV BX7500
- Rb 's-Gravenhage 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462, LJV BY5462
- Rb Amsterdam 18 november 2012, LJV BY4471
- Rb 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, LJV BY6013
- Rb Rotterdam 11 januari 2013, LJV BY9428
- VzArRvS 11 april 1979, tB/S III, 122, m.nt. De M
- VzArRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62, m.nt. JHvdV
- VzArRvS 30 mei 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7321, AB 1984, 54, m.nt. P.J. Boon
- VzArRvS 2 september 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9866, AB 1988, 249
- VzArRvS 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629, AB 1989, 498, m.nt.

A.E. Schilder

- VzArRvS 1 juni 1989, AB 1989, 499, m.nt. A.E. Schilder

## 8. LITERATUUR

- A.D. Belinfante, *Vrijheid van demonstratie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1966
- E.C. Berkouwer, J.H.A. van der Grinten, *De Wet MBVEA (of: Voetbalwet) en de roep om meer*, in: *Gst.* 2012, 7367, p. 130-137
- F.H. van der Burg, *Het recht tot vergadering en betoging*, in: *Grondrechter (Jeukensbundel)*, p. 209 e.v.
- S.C. den Dekker-van Bijsterveld, *Het voorstel van Wet openbare manifestaties TvO 1986*, p. 215 e.v.
- C. van Dijk, *Schippers en politie tegenover elkaar*, APB 1988, p. 339 e.v.
- J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988
- A.W. Heringa, *Concept-voorstel van een wet openbare manifestaties NJCM-Bulletin 1985*, p. 156 e.v.
- J.P. Loof, *De burgemeester en de demonstratievrijheid*, in: *Gst.* 2007, 7280, p. 467-481
- B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen* Deventer, Kluwer, 1993
- NJCM-commentaar op de gebeurtenissen te Kedichem (29 maart 1986) NJCM-Bulletin 1986, p. 478 e.v.
- W.A.L. Reylink, *De Tweede Kamer aanvaardt Wet openbare manifestaties*, *De Nederlandse Gemeente*, 5 februari 1988, p. 106
- A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging. Een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht*, Arnhem, Gouda Quint, 1989
- A.E. Schilder, *Dan demonstreren ze maar niet*, in: *NJB* 1995, p. 950
- F.M.C. Vlemminx, *Het moderne EVRM*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2013

## 9. HISTORISCHE VERSIES

Artikel 10 Gw 1848: Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.

De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde (artikel 9 Gw 1887).

## NOTEN

1. In onderdelen van paragrafen 2, 3 en 6 van dit commentaar is gebruik gemaakt van delen van het commentaar op artikel 9 in de tweede en de derde druk van het artikelsgewijs commentaar op de Grondwet; het commentaar uit de tweede druk was van de hand van P.W.C. Akkermans; de derde druk was een bewerking daarvan door B.M.J. van der Meulen.

2. P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, Theory and practice of the European Convention on Human Rights (4th ed.), Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 818 e.v.
3. Artikel 291 e.v. Code Pénal; zie ook het commentaar bij artikel 8 Gw.
4. J.A.O. Eskes, Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch- historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798- 1988, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, p. 11 e.v.; A.E. Schilder, Het recht tot vergadering en betoging. Een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht, Arnhem, Gouda Quint, 1989, p. 7 e.v.
5. J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, dl. I, Arnhem, Gouda Quint, 1883, p. 83 e.v.
6. Staatscommissie- Cals/ Donner Tweede rapport, 1969, p. 76 e.v.
7. Uit het rapport blijkt niet of de staatscommissie in deze twijfel unaniem was.
8. Staatscommissie- Cals/ Donner Tweede rapport, 1969, p. 77.
9. Zie wetsontwerp 11 051 (Bijl. Hand. II 1970/ 71, Nng 11, p. 1 e.v.) en de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Bijl. Hand. II 1973/ 74, 12 944, Nng 12); C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen van 1983 en 1987, Deventer, Kluwer, 1987, p. 89. In de rechtspraak is het grondrecht tot betoging zelfs al voor de inwerkingtreding van artikel 9 meegewogen: VzArRvS 30 mei 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7321, AB 1984, 54 m.nt. P.J Boon.
10. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 69 (Nng Ia, p. 68). Zie hierover ook de noot van Schilder onder Rb Utrecht 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW5342, LJN BW4734, AB 2012, 332.
11. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 38 (Nng Ia, p. 38).
12. Schilder 1989, p. 14.
13. HR 7 maart 1871, W 1871, 3386 en 3387; Schilder 1989, p. 28.
14. Het recht tot vergadering is bijvoorbeeld niet aan de orde bij het vestigen van een bordeel: ArRvS 8 januari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017, AB 1988, 417, m.nt. JHvdV.
15. En aan die van artikel 6, nu het processieverbod was vervallen.
16. Kamerstukken II 1985/ 86, 19 427, nr. 3, p. 8.
17. In ArRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994, 242, m.nt. RMvM, paste de bestuursrechter artikel 9 toe op een persconferentie.
18. Bevinden zij zich zwijgend op de openbare weg, dan zou eerder sprake zijn van een betoging.
19. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet openbare manifestaties werd gesteld dat optochten die niet of niet primair het karakter hadden van gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas en



- carnavalsoptochten, bloemencorso's, uiteraard buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel vielen: Kamerstukken II 1985/ 86, 19 427, nr. 3, p. 8. Voor kritiek hierop, zie: A.W. Heringa, Concept voorstel van een wet openbare manifestaties, in: NJCM Bulletin 1985, p. 156 e.v.; Kortmann 1987, p. 326.
20. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 39 (Nng Ia, p. 39).
  21. Bijv. HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6431, NJ 1968, 5 (Vietnam II) en HR 17 februari 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7139, NJ 1981, 299.
  22. [Http:// www.volkskrant.nl/ vk/ nl/ 12364/ Abdicatie- koningin- Beatrix/ article/ detail/ 3388796/ 2013/ 02/ 05/ Studente- Joanna- roept- op- tot- protest- op- de- Dam- 30- april.dhtml](http://www.volkskrant.nl/vk/nl/12364/Abdicatie-koningin-Beatrix/article/detail/3388796/2013/02/05/Studente-Joanna-roept-op-tot-protest-op-de-Dam-30-april.dhtml).
  23. Hierover: S.C. den Dekker- van Bijsterveld, Het voorstel van Wet openbare manifestaties, TvO 1986, p. 215.
  24. EHRM 23 oktober 2008, Sergey Kusnetsov v. Russia, 10877/ 04, [http:// hudoc.echr.coe.int/ sites/ eng/ pages/ search.aspx?i= 001- 89066](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89066), par. 23; EHRM 15 november 2007, Galstyan v. Armenia, 26986/ 03, par. 95- 96; EHRM 26 april 1991, Ezelin v. France, Series A no. 202, par. 35, 37; ECRM 19 oktober 1998, Pendragon v. the United Kingdom, 31416/ 96.
  25. EHRM 21 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, Enerji Yapi- Yol Sen, 68959/ 01.
  26. De EHRM- rechtspraak over 11 EVRM betreft vooral zaken die verband houden met betogingen (naast zaken over de verenigingsvrijheid), maar zeer weinig over vergaderingen.
  27. EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, Fáber v. Hungary, 40721/ 08, [http:// hudoc.echr.coe.int/ sites/ eng/ pages/ search.aspx?i= 001- 112446](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446); EHRM 2 oktober 2001, Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, 29221/ 95, 29225/ 95, par. 86, ECHR 2001-IX); ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, G. v. Germany, 13079/ 87, Decisions and Reports (DR) 60, p. 256; ECRM 16 juli 1980, Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, DR 21, p. 138; EHRM 23 oktober 2008, Sergey Kuznetsov v. Russia, 10877/ 04, par. 45; EHRM 21 oktober 2010, Alekseyev v. Russia, no. 4916/ 07, 25924/ 08 en 14599/ 09, par 80.
  28. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 6, p. 37 e.v. (Nng Ia, p. 37); nr. 7, p. 33 (Nng Ia, p. 201); Hand. III 1976/ 77, p. 2200 (Nng Ia, p. 473- 475).
  29. Kortmann 1987, p. 92.
  30. [https:// www.nu.nl/ binnenland/ 6004031/ boeren- forceren- deur- provinciehuis- groningen- tijdens- stikstofprotest.html](https://www.nu.nl/binnenland/6004031/boeren-forceren-deur-provinciehuis-groningen-tijdens-stikstofprotest.html).
  31. Hierover: C. van Dijk, Schippers en politie tegenover elkaar, APB 1988, p. 339 e.v.

32. Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging, Stb. 1988, 157.
33. HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, NJ 2007, 207.
34. EHRM 10 juli 2012, *Berladir and others v. Russia*, 34202/ 06, par. 40- 43, [http:// hudoc.echr.coe.int/ sites/ eng/ pages/ search.aspx?i= 001- 112101](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112101); zie ook EHRM 23 oktober 2008, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 10877/ 04, par. 42; EHRM 17 november 2009, *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 26258/ 07 en 26255/ 07.
35. EHRM 7 oktober 2008, ECLI:NL:XX:2008:BG8675, *Éva Molnár v. Hungary*, 10346/ 05, par. 37.
36. EHRM 10 juli 2012, *Berladir and others v. Russia*, 34202/ 06, par. 41; EHRM 17 november 2009, *Rai and Evans v. the United Kingdom*, 26258/ 07 en 26255/ 07.
37. EHRM 10 juli 2012, *Berladir and others v. Russia*, 34202/ 06, par. 43; EHRM 17 juli 2007, ECLI:NL:XX:2007:BB5088, *Bukta and others v. Hungary*, 25691/ 04, par. 35- 36, [http:// hudoc.echr.coe.int/ sites/ eng/ pages/ search.aspx?i= 001- 81728](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81728).
38. Met uitzondering van artikel 10 van de Wom, op grond waarvan een verordening ten aanzien van klokgelui kan worden vastgesteld. Het betreft dan echter de uitoefening van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 Gw); zie ook het commentaar bij die bepaling.
39. Zie over de Wom en de bevoegdheden van de burgemeester: J.P. Loof, *De burgemeester en de demonstratievrijheid*, in: *Gst.* 2007, 7280, p. 467- 481.
40. Of een sterk beperkende maatregel: het geven van een aanwijzing inhoudende dat alleen in de vroege ochtenduren op een afgelegen plek mag worden gedemonstreerd is niet aanvaardbaar, aangezien het betogingsrecht dan feitelijk geen functie heeft; zie *Rb Arnhem*, 13 mei 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AT5504, LJV AT5504, AB 2005, 294, m.nt. A.E. Schilder.
41. Zie o.a. *Rb Roermond* 10 juni 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BM7394, LJV BM7394; *Rb Rotterdam* 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411, LJV BQ0411; *Rb 's- Gravenhage* 6 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2981, LJV BV2981; *Rb 's- Gravenhage* 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164, LJV BV7164; *Rb 's- Gravenhage* 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, LJV BV8402; *Rb Amsterdam* 22 maart 2012, AB 2012, 332; *Rb Rotterdam* 15 april 2012, LJV BW1006; *Rb 's- Gravenhage* 18 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3204, LJV BW3204; *Rb Utrecht* 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW5342, LJV BW4734; *Rb 's- Gravenhage* 11

- september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, LJN BX7500; Rb 's-Gravenhage 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462, LJN BY5462; Rb Amsterdam 18 november 2012, LJN BY4471; Rb 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, LJN BY6013; Rb Rotterdam 11 januari 2013, LJN BY9428.
42. EHRM 10 april 2012, Hakobyan and others v. Armenia, 34320/ 04, par. 89, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110263>; zie ook EHRM 2 oktober 2012, Kakabadze and others v. Georgia, 1484/ 07, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113300>.
  43. Rb Utrecht 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW5342, LJN BW4734; AB 2012, 332; NJB 2012/ 25, p. 7120- 7125.
  44. Een voorbeeld hiervan is EHRM 9 april 2002, Cisse vs France, 51346/ 99, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60413>, waarin het Hof de beëindiging van een twee maanden durende (niet-religieuze) protestactie in een kerkgebouw in overeenstemming met artikel 11 EVRM achtte.
  45. Wet van 3 april 1996, houdende regeling met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden). Deze wet regelt de wijze waarop de noodtoestand wordt afgekondigd, opgeheven en beëindigd, en geeft een limitatieve opsomming van uiteenlopende wettelijke bepalingen die tijdens beperkte dan wel algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.
  46. Artikel 16 EVRM bepaalt daarnaast dat artikel 11 EVRM niet in de weg staat aan beperking van politieke activiteiten van vreemdelingen.
  47. Zie hierover o.a. Kamerstukken II 1986/ 87, 19 427, nr. 3, p. 10; M.C. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, p. 112; Kortmann 1990, p. 386.
  48. Kamerstukken II 1988/ 89, 19 403, nr. 10, p. 96 en 97.
  49. Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO), Stb. 2010, 325; vanwege het belang van de wet voor de beteugeling van het voetbalvandalisme wordt de wet vaak aangeduid als 'Voetbalwet'. Zie hierover: E.C. Berkouwer, J.H.A. van der Grinten, De Wet MBVEA (of: Voetbalwet) en de roep om meer, in: Gst. 2012, 7367, p. 130- 137.
  50. Zie NJCM- Bulletin 1986, p. 478 e.v. en Van der Burg in zijn noot bij Hof 's-Hertogenbosch 13 januari 1984, AB 1984, 417.
  51. Islamitisch doodvonnis, uitgevaardigd omdat het boek 'De duivelsverzen' beledigend zou zijn voor de profeet Mohammed.
  52. VzArRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62, m.nt. JHvdV.

53. Hand. II 1987/ 88, p. 2189 e.v.
54. Bijv. VzArRvS 11 april 1979, tB/ S III, 122, m.nt. De M; VzARRS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62 m.nt. JHvdV; ArRvS 8 april 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0254, AB 1989, 88; ArRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994, 242 m.nt. RMvM; Burkens 1989, p. 107; A.E. Schilder, Dan demonstreren ze maar niet, in: NJB 1995, p. 950.
55. ArRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994, 242 m.nt. RMvM.
56. VzArRvS 2 september 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9866, AB 1988, 249 en VzArRvS 21 maart en 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629, AB 1989, 498 en 499 m.nt. A.E. Schilder; zie ook par. 4 van dit commentaar.
57. Ook het belang van organisatoren speelt een rol in die afweging: bijv. VzArRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, AB 1983, 62.
58. Zie uitgebreider: B.M.J. van der Meulen, Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen, Deventer, Kluwer, 1993, p. 203.
59. EHRM 27 november 2012, Disk and Kesik v. Turkey, 38676/ 08, par. 26 en 27. Daarin wordt verwezen naar eerdere uitspraken van het Hof hierover: EHRM 20 februari 2003, Djavit An v. Turkey, no. 20652/ 92, par. 56- 57, EHRM 2003- III; EHRM 27 april 1995, Piemont v. France, par 76- 77, Series A no. 314; EHRM 21 juni 1988, Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria, par. 32, Series A no. 139; EHRM 5 december 2006, Oya Ataman v. Turkey, 74552/ 01, par 35, ECHR 2006 XIII. Zie daarnaast EHRM 5 oktober 2005, Ouranio Toxo and Others v. Greece, 74989/ 01; EHRM 20 oktober 2005, The United Macedonian Organization Ilinden and Ivanov v. Bulgaria, 44079/ 98; EHRM 3 mei 2007, Baczkowski and Others v. Poland, 1543/ 06; F.M.C. Vlemminx, Het moderne EVRM, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2013 p. 370- 371.
60. EHRM 24 juli 2012, Faber v. Hungary, 40721/ 08, par. 38, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112446>
61. Ibid., par. 40.
62. HR 25 juni 1982, ECLI:NL:PHR:1982:AG4414, NJ 1983, 295, m.nt. EAA; AB 1983, 37, m.nt. FHvdB en HR 25 juni 1982, ECLI:NL:PHR:1982:AG4415, NJ 1983, 296 m.nt. EAA.
63. CRvB 21 september 1979, AB 1980, 90 (Kalma).
64. Wet van 14 juni 1990, Stb. 1990, 367.
65. Artikel 3, derde lid, Wet militair tuchtrecht: een gebouw, terrein, vaartuig, luchtvaartuig of voertuig, dat in gebruik is bij of ten behoeve van de krijgsmacht, of dat de militair tot verblijf of gebruik dient bij de vervulling van zijn taak in internationaal verband of waar de militair zich in

krijgsgevangenschap bevindt.

**CITEER SUGGESTIE**

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 9 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).