

Utrecht, 17-05-2024

Geachte heer De Vries, geachte heer Limmen,

Op 14 mei jl. heeft u een richtlijn voor protesteren gepubliceerd. Wij begrijpen dit als een richtlijn die universiteiten onverkort willen hanteren voor alle demonstraties die op universiteiten en hogescholen worden georganiseerd. Wij maken ons ernstig zorgen over de inhoud van deze richtlijn, die naar ons idee niet in lijn is met het internationaal erkende en vastgelegde demonstratierecht. Daarbij is de richtlijn éézijdig opgesteld zonder dialoog met bonden. Hierbij vind u onze beoordeling van de door u voorgestelde richtlijn.

Demonstreren is, zoals u ook al in uw persbericht stelt, een fundament van de democratische rechtsstaat. Zeker op universiteiten en hogescholen moet plaats zijn voor kritische geluiden en inhoudelijk debat. FNV is het daar grondig mee eens. Helaas zien wij in de door u voorgestelde richtlijnen te verregaande inperkingen van het demonstratierecht, waardoor kritische geluiden en inhoudelijk debat kunnen worden bemoeilijkt.

Het kader voor het demonstratierecht, als verlengde van de vrije meningsuiting, wordt in Nederland gegeven door de grondwet, het Europees verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Landelijk is het demonstratierecht geregeld in de Wet openbare manifestaties (Wom). Bovendien vinden deze verdragen doorwerking in de invulling van uw verplichtingen ingevolge het goed werkgeverschap. Daarom zijn de voorgenoemde wettelijke kaders ook voor u als werkgever relevant.

Volgens nationaal recht moeten alle inperkingen van de vrije meningsuiting en het demonstratierecht worden getoetst aan de hand van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt in dat alle beperkingen van het demonstratierecht een noodzakelijk doel moeten dienen, dat dit doel in verhouding staat met de opgelegde beperking, en dat er geen middelen voor handen zijn die een minder grote inbreuk maken op grondrechten. Het internationaalrechtelijk kader eist dat beperkingen bij wet voorzien zijn, dat de beperkingen proportioneel zijn met een te halen doel, en dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Inhoudelijk zijn deze toetsen ongeveer gelijklopend. Aan dit juridische kader gaat de richtlijn voorbij, terwijl dit in het kader van het door uw organisatie van harte ondersteunde recht op betoging zeer relevant is.

Allereerst stelt u dat studenten hun protestacties aan moeten melden bij de universiteit of hogeschool waar deze plaats gaat vinden. Hiervoor bestaat geen wettelijke basis. Ingevolge de Wom moet een demonstrant een demonstratie aanmelden bij de burgemeester, zodat met de burgemeester afspraken gemaakt kunnen worden over het verloop van de demonstratie. De wet verplicht niet dat deze melding wordt gedaan bij de organisatie waartegen wordt gedemonstreerd, hetgeen het verrassingseffect van een georganiseerde actie teniet zou kunnen doen. Tevens maakt u geen onderscheid tussen demonstraties binnen universiteitsgebouwen en op publiek toegankelijke buitenplaatsen van de universiteit.

U stelt dat bezettingen van een gebouw niet wordt toegestaan. Ingevolge de uitspraak Cisse t. Frankrijk (EHRM 9 april 2022, no. 51346/99) is een bezetting van een publiek toegankelijk gebouw,

zoals *in casu* een kerkgebouw, niet per definitie gewelddadig, en kan een dergelijke bezetting vallen onder de bescherming van artikel 11 EVRM. Beperkingen dienen aan de hand van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit in elke situatie getoetst te worden. Daaraan gaat uw richtlijn voorbij. De uit de jurisprudentie gebleken relevante overwegingen, of een gebouw in gebruik blijft voor anderen en hoe de sanitaire voorzieningen zijn geregeld, ontbreken uit uw richtlijn.

Ook stelt u dat overnachtingen op het terrein van universiteiten en hogescholen nooit kan worden toegestaan, omdat de veiligheid niet gegarandeerd kan worden. Veiligheid kan nooit gegarandeerd worden, en wij vragen ons dan ook af of de UNL in andere gevallen wel de veiligheid van medewerkers en studenten kan garanderen. De richtlijn onderbouwt niet concreet waar de veiligheidsrisico's in zijn gelegen, terwijl het in de lijn ligt van degene die de beperking invoert om deze te onderbouwen. Hoewel artikel 11 EVRM niet het recht beschermt om overal een demonstratiekamp op te zetten, kan een dergelijke actie beschermd worden als een vorm van politieke meningsuiting. Een beperking moet dan ook langs de lijn van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit worden gegeven, en kan niet zonder meer gelden (Frumkin t. Rusland, EHRM 5 januari 2016, no, 74568/12).

Hierbij moet worden opgemerkt dat burgerlijke ongehoorzaamheid in bepaalde gevallen onder de bescherming van het IVBPR kan vallen (*General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*). Ook blokkades van het dagelijks kunnen onder omstandigheden beschermd worden onder artikel 11 EVRM (Barraco t. Frankrijk, EHRM 5 maart 2009, no. 31684/05). Algemene verboden doen af aan de complexiteit en de nuance van de materie.

In de richtlijn stelt u ook dat er geen plaats is voor 'intimiderend gedrag, anonieme uitingen of andere wanordelijkheden.' Het is ons onduidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld. Anonieme uitingen zijn een fundamenteel onderdeel van het recht op demonstratie. In haar *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)* stelt het VN-mensenrechtencomité dat anonieme deelname aan een demonstratie een belangrijk recht is om bijvoorbeeld surveillance of represailles voor een meningsuiting te kunnen voorkomen. Toenemende surveillancetechnologie brengt met zich mee dat demonstranten een steeds groter belang hebben om hun identiteit te verbergen.

Ditzelfde geldt voor het algemene verbod op gezichtsbedekkende kleding. Hoewel gezichtsbedekkende kleding op onderwijsinstellingen in beginsel verboden is ingevolge de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, moet ook de toepassing van deze wet langs de lat van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit worden gehouden. Een algemeen, niet nader onderbouwd verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in alle situaties is daarmee niet toegestaan. Hierbij is relevant dat de richtlijn geen onderscheid maakt tussen binnen- en buitenlocaties en verschillende soorten gebouwen.

Deze logica zet zich door in de vraag of een universiteit of hogeschool alle deelnemers aan een demonstratie mag verplichten dat zij zich legitimeren. Hierbij moet worden gerealiseerd dat de universiteit of hogeschool veelal het doelwit is van een demonstratie. Dat demonstrerende studenten of medewerkers zich moeten identificeren voor hun deelname aan een demonstratie bij de organisatie waartegen zij demonstreren creëert een gevoel van onveiligheid, en kan een aanzienlijk

chilling effect met zich meebrengen waardoor studenten en medewerkers, bijvoorbeeld medewerkers met een tijdelijk contract, zich wellicht niet in een demonstratie durven mengen.

In het algemeen wijzen wij u erop dat demonstranten, waaronder organisatoren, niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedrag van andere demonstranten. Sporadische overtredingen en geweld maken, ingevolge Ezelin t. Frankrijk (EHRM 26 april 1991, no. 11800/85), niet dat de demonstratie en de deelnemers daaraan hun vreedzame aard verliezen. Bovendien kan mogelijk geweld van tegenstanders, bedoeld om de demonstranten te bedreigen of in diskrediet te brengen, geen opheffing van het demonstratierecht rechtvaardigen (Primov e.a. t. Rusland, EHRM 12 juni 2014, no. 17391/06).

De door u opgestelde richtlijnen zien in eerste instantie op beperkingen van het demonstratierecht, en bevatten weinig bepalingen over hoe dat recht zorgvuldig gefaciliteerd kan worden, hoe moet worden omgegaan met werknemers die van hun rechten gebruik maken, en hoe de persoonlijke levenssfeer van demonstranten beschermd kan worden. Ook bevat de richtlijn weinig inhoudelijke informatie voor besturen over hoe om te gaan met het grondwettelijk en internationaalrechtelijk kader, het goed werkgeverschap, en het mogelijke *chilling effect* van eventuele beperkingen. Een volledige richtlijn voor demonstreren neemt al het bovenstaande in overweging.

Een nieuwe richtlijn als deze zou vertaling nodig hebben in lokale regelingen, met betrokkenheid van de medezeggenschap daar. Bovenstaande inhoudelijke reflectie op uw richtlijn noodzaakt ons de medezeggenschap op te roepen om niet mee te werken aan dergelijke aanpassingen. Wij gaan graag met u in gesprek om te komen tot een deugdelijke landelijke richtlijn en herhalen onze uitnodiging voor een constructieve dialoog op korte termijn.

Met vriendelijke groet,
Namens bonden betrokken bij de cao nu

Namens bonden betrokken bij de cao hbo

Bernard Koekoek
Bestuurder FNV Onderwijs en Onderzoek

Douwe van der Zweep
Bestuurder AOb