

Recht op protest – eerst beleefd vragen, dan pas klagen

Jens van Lathem¹

Inleiding

Moet je toestemming hebben om te protesteren? Volgens het merendeel van de Vlaamse centrumsteden is het antwoord zonder meer ja. Zij onderwerpen het recht om te protesteren aan een voorafgaande toestemming van de burgemeester of het schepencollege. Een handvol werken met een simpele meldingsplicht, maken een onderscheid op basis van het aantal deelnemers of stellen helemaal geen regels op. De meeste Vlaamse centrumsteden onderwerpen deze norm tegelijk aan de sanctionering door Gemeentelijke Administratieve Sancties.² De stad Mechelen hanteert uitzonderlijk daarnaast een informeel handhavingsbeleid, waarbij GAS-boetes in het algemeen pas worden gebruikt wanneer er daadwerkelijk sprake is van overlast.³

LABO vzw is een beweging voor kritisch burgerschap die protest en sociale actie stimuleert. Regelmatig zien we protesterende burgers GAS-boetes opgelegd krijgen op basis van het

ontbreken van een toestemmingsaanvraag of doorlopen van formele procedures. Spontane en vreedvolle protesten rond onder andere de genocide in Palestina en de klimaatcrisis werden op die manier het laatste jaar gesanctioneerd.⁴ Het *chilling effect* van deze praktijk voor niet-geinstitutionaliseerde bewegingen en collectieven van vrijwillig georganiseerde burgers valt niet te onderschatten: boetes kunnen oplopen tot vijfhonderd euro per deelnemer. Bovendien is het gebruik wijdverspreid. Sinds begin 2024 ontvingen we 166 meldingen van dergelijke sanctioneringen.⁵ Het valt volledig op het initiatief van de burger om de boete in vraag te stellen - eerst met een intern beroep bij de sanctionerend ambtenaar, daarna bij de politierechtbank.

In twee recente gevallen werd besloten dergelijke GAS-boetes aan te vechten voor de politierechtbanken van Antwerpen en Kortrijk. In de debatten werd zowel de concrete sanctionering als het bestaan van een toestemmingsprocedure in het algemeen aangeklaagd als onnodige inperkingen op het recht op protest.

1 Coördinator bij LABO vzw.

2 Hierna "GAS-boetes".

3 Onuitgegeven onderzoek van LABO vzw naar het recht om te manifesteren in de 13 Vlaamse centrumsteden, gebaseerd op de gepubliceerde politiereglementen: zie voor voorafgaande toelatingsverplichtingen o.a. Hoofdstuk 2, artikel 1, Codex politiereglementen Stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, goedgekeurd op 26 maart 2025, <https://apidg.gent.be/supporting/dss-public/v1/sharedfiles/7dc7151d-fe0e-456a-8f8b-e40451943b3c>; artikel 102, Code van politiereglementen stad Antwerpen, goedgekeurd op 23 juni 2025, <https://www.antwerpen.be/assets-proxy/8ed55487-00ff-4494-a0d0-1f8d84d99a0f>; artikel 1, algemene politieverordening Stad Kortrijk, goedgekeurd op 17 februari 2025, <https://www.kortrijk.be/media/118061/download?inline>; artikel 33, gecoördineerd politiereglement stad Leuven, goedgekeurd op 26 mei 2025, https://www.leuven.be/sites/leuven.be/files/documents/2025-06/PR20250526_Wijziging_6_Reglement%20van%20orde%20provinciedomein%20%28met%20bijlagen%29.pdf; voor een voorbeeld van een meldingsverplichting: artikel 62, Algemene Bestuurlijke Politieverordening Stad Mechelen, goedgekeurd op 24 februari 2025, <https://www.mechelen.be/abp-mechelen-pdf>.

4 MARIEN A., 'Twintigtal activisten dient bezwaar in tegen GAS-boetes na vreedzaam protest: "Deze boetes worden steeds vaker ingezet als middel om kritische stemmen te controleren"', HLN 13 november 2024, <https://www.hln.be/antwerpen/twintigtal-activisten-dient-bezwaar-in-tegen-gas-boetes-na-vreedzaam-protest-deze-boetes-woorden-steds-vaker-ingezet-als-middel-om-kritische-stemmen-te-controleren~a2da4fd9/> (geraadpleegd op 16 juni 2025).

5 Zie het platform <https://gasboetes.be/> voor het melden van GAS-boetes die een inperking vormen op het recht op protest.

In dit artikel kaderen we het idee van ‘toestemming voor protest’ in het internationaal en Europees mensenrechtenkader. Daarna brengen we in kaart welke principes de rechtspraak van het EHRM hanteert rond het sanctioneren van protest, in het bijzonder wanneer formele procedures niet werden gevolgd. Vervolgens houden we het gebruik van GAS-boetes voor het sanctioneren van protest en beide vonnissen tegen dit licht: in welke mate komt deze praktijk overeen met mensenrechtelijke kaders, en in welke mate houden deze twee uitspraken rekening met dit geschetste kader?

Het internationaal en Europees mensenrechtenkader

Toestemming voor protest

Volgens Amnesty International is België één van slechts drie landen in Europa waar een verplichte toelatingsprocedure voor protest wijdverspreid is, naast Zweden en Zwitserland. De 17 andere onderzochte landen hanteren een (verplichte) meldingsprocedure.⁶ Vanuit een internationaal en Europees mensenrechtenkader wordt dan ook eerder argwanend gekeken naar voorafgaande toelatingsprocedures.

De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties

zet de toon. Zij ondersteunt de stelling van de Speciaal Rapporteur voor het recht op vreedzame vergadering en vrije vereniging dat een meldingstermijn het recht op vrije vergadering het minst belemmert. Dit wordt ook zo toegepast in verschillende steden in Europa. Bijvoorbeeld in Amsterdam, waar een meldingstermijn van 48 uur geldt, wat voldoende tijd geeft aan ordediensten om het protest te faciliteren.⁷ De Speciaal Rapporteur benadrukte al in eerdere rapporten⁸ het belang van de meldingsprocedure en herhaalde dit in 2024 met een protocol voor ordehandhavers waarin voorafgaande toelatingsprocedures als buitensporige mensenrechtenbeperkingen worden gezien.⁹ De Raad van Europa sluit zich in hun ‘Guidelines for Freedom of Peaceful Assembly’ aan bij de vaststelling dat enkel een meldingstermijn een verantwoorde inperking kan zijn.¹⁰

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹¹ zijn voorafgaande toelatingsprocedures voor openbare bijeenkomsten dan weer niet *a priori* strijdig met artikel 11 EVRM, dat het recht op vrije vergadering garandeert. Het doel ervan moet echter beperkt blijven tot het mogelijk maken voor de overheid om redelijke en passende (veiligheids)maatregelen te nemen die het ordentelijke verloop van de bijeenkomst waarborgen en het protest faciliteren.¹² Een

6 AMNESTY INTERNATIONAL, Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries, 8 juli 2024, EUR 01/8199/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/8199/2024/en/>

7 VERENIGDE NATIES MENSENRECHTENRAAD, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, §28, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

8 VERENIGDE NATIES MENSENRECHTENRAAD, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 24 april 2013, A/HRC/23/39, §49-78, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf; VERENIGDE NATIES MENSENRECHTENRAAD, Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, §21, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g16/018/13/pdf/g1601813.pdf>.

9 VERENIGDE NATIES MENSENRECHTENRAAD, Modelprotocol voor ordehandhavers ter bevordering en bescherming van mensenrechten in de context van vreedzame protesten – Rapport van de Speciaal Rapporteur voor de rechten op vrijheid van vreedzame vergadering en van vereniging, Clément Nyaletsossi Voule, A/HRC/55/60, §18, <https://docs.un.org/en/A/HRC/55/60>.

10 RAAD VAN EUROPA COMMISSIE VAN VENETIE, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 22 oktober 2005, CDL-AD(2005)040, §29-30; RAAD VAN EUROPA COMMISSIE VAN VENETIE, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 15 juli 2020, CDL-AD(2019)017, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e).

11 Hierna “EHRM”.

12 Zie o.a. EHRM 23 oktober 2008, 10877/04, ‘Sergey Kuznetsov t. Rusland’, §39; EHRM 5 december 2006, 74552/01, ‘Oya Ataman t. Turkije’, §39; EHRM 10 juli 2012, 34202/06, ‘Berladir e.a. t. Rusland’, §40.

overheid kent immers de positieve verplichting om protest te beschermen en faciliteren.¹³ Wat geldt voor het doel van voorafgaande toelatingsprocedures, geldt ook voor de toepassing daarvan. In de zaak *Sergey Kuznetsov/Rusland* stelde het EHRM vast dat een twee dagen te laat ingediende kennisgeving geen negatieve invloed had op de voorbereidingsmogelijkheden van de autoriteiten. Zulke louter formele tekortkoming kon dan ook geen administratieve sanctie verklaren.¹⁴

Sanctionering van protest

Het EHRM beoordeelde de voorbije jaren herhaaldelijk of de sanctionering van toelatingsprocedures een gerechtvaardigde en noodzakelijke inmenging in het recht vormt.¹⁵ Net als bij elke andere inmenging moeten sancties voldoen aan de driestappentoets: ze moeten gebaseerd zijn op een wet die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is, ze moeten een legitiem doel nastreven, en ze moeten noodzakelijk zijn. Dat laatste betekent dat ze nuttig, relevant en proportioneel moeten zijn om het beoogde doel te bereiken.

Het EHRM heeft rond deze noodzakelijkheidstoets enkele principes ontwikkeld die het uitoefenen van het recht op protest boven het doorlopen van puur formele voorafgaandelijke meldings- of toelatingsprocedures stelt.

1. Elke vorm van inmenging voor, tijdens of na een protest is een inmenging in het recht op vergadering en moet zo beoordeeld worden

In de zaak *Kudrevičius e.a./Litouwen* benadrukt het EHRM dat een inmenging in het recht op protest niet noodzakelijk een formeel of feitelijk preventief verbod hoeft te zijn. Navolgende

sancties of het vroegtijdig beëindigen van een protest vormen evengoed beperkingen. Deze zaak betrof een betoging waarbij enkele boerenmanifestanten besloten om de voorwaarden van hun toegelaten betoging te schenden door openbare wegen te blokkeren. De politie greep niet in. Deze boerenmanifestanten werden later veroordeeld tot strafrechtelijke sancties. Ook deze maatregel vormde volgens het Hof een inmenging in artikel 11 EVRM die bijgevolg aan de driestappentoets werd onderworpen.¹⁶ Deze uitspraak toont aan dat onder een inmenging in artikel 11 EVRM ook maatregelen vallen die niet vóór of tijdens, maar pas ná een betoging worden genomen. Administratieve of strafrechtelijke sancties kunnen namelijk een even groot afschrikkend (*chilling*) effect hebben voor de verdere uitoefening van het recht op vergadering als voorafgaandelijke verboden.

2. Een eerste tolerantietoets: Spontaan protest hoeft niet altijd rekening te houden met de opgelegde termijnen

Bepaalde gebeurtenissen waar verontwaardigde burgers snel op willen reageren, maken het soms onmogelijk om de termijn van meldings- en toelatingsprocedures te respecteren. Staten moeten in dergelijk geval enige tolerantie tonen t.a.v. deze spontane reacties. In de zaak *Bukta e.a./Hongarije* ontwikkelt het EHRM de "*immediate response-test*". Het ontbinden of verbieden van een vreedzame demonstratie die direct reageert op een politieke gebeurtenis, uitsluitend vanwege het gebrek aan een voorafgaande melding, is een onevenredige beperking van de vrijheid van vergadering.¹⁷ Dit geldt des te meer wanneer het verplicht afwachten van een toelating of het verstrijken van een meldingstermijn het protest zinloos of inhoudsloos zou maken.¹⁸

13 Zie voor een overzicht van welke acties en onthoudingen hieronder kunnen vallen: LÉLOUP M., 'De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde: een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak', *TBP* 2016/10, (560) 563.

14 EHRM 23 oktober 2008, 10877/04, 'Sergey Kuznetsov t. Rusland', §40.

15 Zie EHRM 10 juli 2012, 34202/06, 'Berladir t. Rusland', §54.

16 EHRM 15 oktober 2015, 37553/05, 'Kudrevičius e.a. t. Litouwen', §100-101.

17 EHRM 17 juli 2007, 25691/04, 'Bukta e.a. t. Hongarije', §36-37.

18 EHRM 7 oktober 2008, 10346/05, 'Eva Molnar t. Hongarije', §38.

3. Een tweede tolerantietoets: een “verboden” protest is niet onmiddellijk sanctioneerbaar of inperkbaar

Hoewel het EHRM een voorafgaande toelatingsprocedure aanvaardt, rechtvaardigt het houden van een demonstratie zonder voorafgaande toestemming niet noodzakelijkerwijs een inperking van de vrijheid van vergadering. Het Hof vereist van de autoriteiten een zekere mate van tolerantie ten aanzien van vreedzame bijeenkomsten, zelfs wanneer deze niet voorafgaand werden toegelaten.

In de zaak *Oya Ataman/Turkije* oordeelde het EHRM dat – ondanks het ontbreken van een melding en het negeren van bevelen van de ordediensten – de reactie van de politiediensten op een protest disproportioneel was. Deze arresteerden 50 manifestanten al na een half uur. Het Hof stelde dat deze reactie niet noodzakelijk was, omdat de groep – afgezien van een lichte verstoring van het verkeer - geen reële bedreiging voor de openbare orde vormde.¹⁹

Hierbij stelt het Hof de concrete gebeurtenissen steeds boven het formele vraagstuk van legaliteit. Zolang de manifestatie en de individuele deelnemers zich vreedvol gedragen, verwacht het Hof een hoge mate van tolerantie om de vrijheid van vergadering niet alle betekenis te laten verliezen.²⁰ In de context van protesten die niet expliciet verboden zijn, stelt het Hof zelfs dat geen enkele deelnemer kan gesanctioneerd worden voor diens deelname, zolang die vreedvol en geweldloos blijft.²¹ In de zaak *Akgöl en Göl/Turkije* breidt het Hof deze redenering zelfs uit tot deelname aan niet-toegelaten, maar vreedzame betogingen, en stelt dat louterde deelname

daaraan in principe niet strafrechtelijk bestraft mag worden.²²

4. Wat staten wel moeten doen: het sanctioneren van niet-toegelaten protesten geen doel op zich maken, kijken naar de concrete noodzakelijkheid en proportionaliteit

In *Ziliberg t. Moldavië* stelt het Hof dat als staten voorafgaande procedures kunnen opleggen, zij ook de mogelijkheid tot sanctioneren hebben.²³ Het EHRM nuanceert deze redenering echter in de zaak *Primov e.a. t. Rusland*.²⁴ Staten hebben inderdaad het recht om sancties op te leggen bij de niet-naleving van procedures, maar de kernvraag is hoe ver deze sancties mogen gaan en of de louterde “onwettigheid” van een bijeenkomst een inmenging in het recht op vergadering kan verantwoorden. Het sanctioneren van verboden protesten mag geen doel op zich worden. Wanneer demonstranten geen geweld gebruiken, vereist artikel 11 EVRM dat overheden een zekere mate van tolerantie tonen. Om de proportionaliteit van de sanctie te verklaren, moet steeds worden nagegaan waarom het protest niet werd toegelaten of werd gesanctioneerd, welk publiek belang op het spel stond en welke (veiligheids) risico's zich concreet ontwikkelden.

Zijn die er niet, dan is het aan de overheid om zich terughoudend op te stellen bij het sanctioneren. Zo oordeelde het EHRM dat zelfs een boete van 60,00 EUR voor de deelname aan een niet-toegelaten protest een *chilling effect* kan hebben op deelnames aan toekomstige protestbijeenkomsten voor de beklagde, en voor het publiek in het algemeen. De boete kon dus niet proportioneel zijn, zeker gegeven het feit dat geen enkel

19 EHRM 5 december 2006, 74552/01, 'Oya Ataman t. Turkije', §39 e.v.. Voor andere cases zie o.a. EHRM 27 april 2009, 16999/04, 'Samüt Karabulut t. Turkije', §35.

20 Zie o.a. EHRM 5 december 2006, 74552/01, 'Oya Ataman t. Turkije', §42; EHRM 17 juli 2007, 25691/04, Bukta e.a. t. Hongarije, §37; EHRM 15 november 2007, 26986/03, 'Galstyan t. Armenië', §116-117.

21 EHRM 26 april 1991, 11800/85, 'Ezelin t. Frankrijk', §53.

22 EHRM 17 mei 2011, nrs. 28495/06 en 28516/06, 'Akgöl en Göl t. Turkije', §43.

23 EHRM 4 mei 2004, 61821/00, 'Ziliberg t. Moldavië'.

24 EHRM 12 juni 2014, 17391/06, 'Primov e.a. t. Rusland', §118-119.

gevaar voor de openbare orde of veiligheid werd vastgesteld.²⁵

GAS-boetes bij niet-toegelaten bijeenkomsten

Uit onze analyse van de politiereglementen, de opgestelde PV's en reacties op verweerschriften van de sanctionerende GAS-ambtenaren die met ons werden gedeeld,²⁶ blijkt dat het moeilijk is om de hierboven gestelde doelmatigheid van voorafgaande toelatingsprocedures te waarborgen. De door internationale en Europese mensenrechteninstanties gewenste rol van de overheid als facilitator van protest en terughoudende sanctioneur lijkt te worden vervangen door een mechanische toepassing van de politiereglementen.

In de geanalyseerde PV's wordt bijvoorbeeld simpelweg verwezen naar het ontbreken van een aanvraag voor een protest. Zelfs wanneer wordt opgetekend dat alles probleemloos verloopt, of wanneer wordt gevraagd het protest op te breken en mensen hier op ingaan, meldt de sanctionerende GAS-ambtenaar diens intentie om boetes uit te schrijven.²⁷ Als reactie op verweerschriften die de hierboven opgesomde tolerantietoetsen opwerpen, wordt vaak verwezen naar het feit dat de 'materialiteit' van de inbreuk bewezen wordt, namelijk het feit dat een protestactie niet aangevraagd te hebben. Hierbij beroept de sanctionerende ambtenaar zich steeds op de zaak

Ziliberberg/Moldavië om te stellen dat overheden betogingen mogen sanctioneren, maar zonder rekening te houden met de nuance die het Hof in latere rechtspraak aanbracht. Zelden worden concrete veiligheidsrisico's naar voren geschoven die het noodzakelijk maken om tot sanctionering over te gaan of wordt ingegaan op de concrete proportionaliteit van de boete in verhouding tot de situatie. De boete wordt vaak gerechtvaardigd door een algemeen streven van de overheid om een zicht te hebben op wat zich afspeelt op hun grondgebied en de kans voor ordediensten om zich voor te bereiden. Wanneer de tolerantieplicht wordt opgeworpen, wordt die in de geanalyseerde dossiers meestal beperkt tot de vaststelling dat het protest kon doorgaan, zonder doortrekking naar de vraag of een boete nadien nog proportioneel is.

Een reactie van de Stad Antwerpen op een vraag in de gemeenteraad bevestigt hun beleid dat het enkele feit van het ontbreken van een voorafgaandelijke aanvraag kan leiden tot het opstellen van een GAS-boete.²⁸

Twee recente rechtszaken uitgelicht

De nationale rechtspraak die zich buigt over deze problematiek is schaars.²⁹ In één recent vonnis werd het mechanisch opleggen van een administratieve sanctie wegens een gebrek aan voorafgaande toelating ongeldig verklaard door de politierechtbank, omdat de protestactie een

25 EHRM 16 januari 2018, 17843/11, *Dinçer t. Turkije*, §40-44, 48.

26 Deze analyse is gebaseerd op 166 ontvangen meldingen van PV's sinds januari 2024, de meldingen kwamen uit Antwerpen, Leuven, Gent, Elsene, Ukkel, Brussel-Stad, Kortrijk en Ronse. De analyse van de redeneringen van GAS-ambtenaren is gebaseerd op documentatie die ons werd overgemaakt door individuen die deelnamen aan verschillende gesanctioneerde acties in 2024 en 2025 en zich verweerden op basis van de redenering ontwikkeld in dit artikel, hetgeen resulteerde in in totaal 54 afgewezen verweerschriften in Gent, 36 in Antwerpen, 13 in Ukkel en 8 in Leuven. In een aantal gevallen in Antwerpen loopt nog een beroep bij de politierechtbank. Het gaat dus slechts om een steekproef en de analyse kan zeker niet veralgemeend worden naar elke situatie en stad of gemeente.

27 Zie voor een concreet voorbeeld hiervan de beweging Doe Deurne Dicht, die regelmatig GAS-boetes ontvangen voor het niet-aangevraagd plaatsnemen in de berm bij de luchthaven van Deurne om bordjes omhoog te houden, zonder enig risico op gevaar of verstoring van het verkeer en waarbij zij door de politie worden gevraagd het protest te beëindigen: DE CLERCQ M., "Zo werkt de democratie niet": activisten dienen verweerschrift in tegen GAS-boetes voor vreedzaam protest", GVA 13 november 2024, <https://www.gva.be/regio/antwerpen/regio-antwerpen/antwerpen/zo-werkt-de-democratie-niet-activisten-dienen-verweerschrift-in-tegen-gas-boetes-voor-vreedzaam-protest/27510135.html> (laatst geraadpleegd op 18 juni 2025).

28 VERHELST J., "Groen maakt zich zorgen over toename GAS-boetes bij protesten in Antwerpen: "Veel aangevochten boetes werden geseponeerd", HLN 17 januari 2025, <https://www.hln.be/antwerpen/groen-maakt-zich-zorgen-over-toename-gas-boetes-bij-protesten-in-antwerpen-veel-aangevochten-boetes-werden-geseponeerd-a59db359/> (laatst geraadpleegd op 18 juni 2025)

29 Dit is wellicht omwille van de hoge kosten die een rechtszaak teweeg brengen in verhouding met de hoogte van de opgelegde GAS-boete.

onmiddellijke reactie was op een politieke reactie.³⁰ In twee andere recente zaken oordeelden de politierechters van Antwerpen en Kortrijk daarentegen dat de sanctie verantwoord was. Beide zaken worden hieronder geanalyseerd.

De feiten

De Antwerpse rechtszaak³¹ gaat over een burgerbeweging die zonder aanvraag een protest organiseert op de Grote Markt tijdens een receptie in het stadhuis ter gelegenheid van het honderdjarige bestaan van de luchthaven Deurne. Tijdens het protest, met ongeveer 130 aanwezigen, wordt opgeroepen om de luchthaven te vervangen door een park, en worden papieren vliegtuigjes naar het stadhuis gegooid. De verzoeker, door de politie gezien als organisator omdat hij de oproep op Facebook deelt, wordt aangespoord een aanvraag in te dienen en krijgt tijdens het protest het bevel te verplaatsen naar de Suikerrui, zonder uitleg voor deze verplaatsing. De politie grijpt tijdens de actie echter niet in en noteert dat het protest ordelijk verloopt en wordt opgeruimd zonder incidenten. Uiteindelijk krijgt de betrokkene een GAS-boete van 60 euro wegens het ontbreken van een voorafgaande toelating voor de actie.

In Kortrijk wil een groep burgers en verenigingen elke donderdag een bijeenkomst houden om aandacht te vragen voor de slachtoffers van de genocide in Gaza. Eén van hen dient de aanvraag voor de eerste samenkomst drie dagen op voorhand – en dus niet binnen de reglementaire periode van vijftien dagen – in. Het protest in de vorm van een stille wake gaat alsnog door. Ook de tweede donderdag gaat door. De eerste keer biedt de politie het beperkte aantal deelnemers de kans vijftien minuten te blijven alvorens het protest te beëindigen. De tweede keer worden

zij gevraagd onmiddellijk de plaats te verlaten. De persoon die de aanvraag voor de bijeenkomst indient, krijgt twee maal een GAS-boete van 200 euro omdat niet tijdig de toelating werd aangevraagd.³²

Beide personen tekenen beroep aan tegen de GAS-boetes, en de politierechtbank in Antwerpen en Kortrijk moet zich bijgevolg buigen over de vraag of de toestemmingsvereiste en de sanctienering in overeenstemming zijn met artikel 11 EVRM.

Beoordeling van de politierechters

Op de eerste plaats oordeelt de politierechtbank van Antwerpen dat de toestemmingsvereiste zoals omschreven in het politiereglement *in abstracto* niet ingaat tegen het recht op vrije vergadering. Deze heeft namelijk het legitieme doel de ordediensten de mogelijkheid te geven het protest voor te bereiden en de correcte begeleiding te voorzien. Bovendien houdt de opgelegde termijn van deze toestemmingsverplichting rekening met de *immediate response* test.³³ De Kortrijkse rechter maakt dezelfde analyse wat betreft het Kortrijkse politiereglement en gaat niet akkoord met het door verzoeker opgeworpen argument dat er sprake was van een onmiddellijke reactie op een actuele gebeurtenis. Hiervoor wordt verwezen naar de bedoeling om wekelijks elke donderdagavond bij elkaar te komen en het aanhoudende geweld in Gaza.³⁴ Vervolgens oordelen beide rechters dat de sanctienering noodzakelijk was.

In de Antwerpse zaak wordt eerst erkend dat niet-toegelaten betogingen nog steeds beschermd zijn, op zich geen inmenging in de vrijheid van vergadering verantwoord en overheden een zekere verdraagzaamheid

30 Pol. Gent 12 december 2023, 22A245, onuitg.

31 Pol. Antwerpen 7 oktober 2024, 23A548, onuitg. (Hierna: Pol. Antwerpen).

32 Pol. Kortrijk 13 november 2024, 24A13411, onuitg.; Pol. Kortrijk 13 november 2024, 24A13412, onuitg. (Hierna: Pol. Kortrijk). De twee vonnissen in deze Kortrijkse zaak zijn nagenoeg identiek, behalve de verschillen hieronder aangegeven.

33 Pol. Antwerpen, overw. 3-4.

34 Pol. Kortrijk, p. 10.

moeten vertonen. Vervolgens redeneert de politierechtbank dat de vrijheid van vergadering werd gewaarborgd omdat de ordediensten niet tussenkwamen in het protest.³⁵ De GAS-boete daarentegen is volgens de politierechtbank geen beperking van de vrijheid van vergadering, omdat het slechts een administratieve formaliteit is.³⁶ Tegelijk stelt de rechter dat de overheid binnen het kader van artikel 11 EVRM niet-toegelaten protesten mag sanctioneren, en dat de desbetreffende boete vanwege haar beperkte hoogte (60 euro) geen afschrikwekkend effect voor toekomstige betogers kan hebben. De sanctie is dus noodzakelijk en proportioneel.

De Kortrijkse politierechtbank maakt een soortgelijke redenering. Er vond geen disproportionele inmenging in de vrijheid van vergadering plaats omdat de politiediensten voldoende tolerant waren door de manifestanten nog vijftien minuten te laten blijven op de locatie. Bij de tweede wake eisten ze onmiddellijk einde, wat niet disproportioneel was gezien het eerdere respijt van vijftien minuten. Bovendien stelt de rechtbank eveneens dat *“De administratieve geldboete wordt niet opgelegd om de vrijheid van meningsuiting in te perken, maar wel omdat niet voldaan werd aan de toestemmingsvereiste.”* Het feit dat het protest volledig vreedzaam en zonder incidenten verliep en geen enkele verstoring voor het verkeer betekende, doet volgens de rechtbank geen afbreuk aan het feit dat de voorafgaandelijke machtiging van de burgemeester niet werd bekomen. Er wordt door de rechtbank niet geantwoord op het argument dat de politie voor een stille wake die zich niet op de openbare weg afspeelde geen drie dagen of langer dan een week nodig heeft om zich voor te bereiden. Wel worden de boetes gezien de sereniteit van de deelnemers vermindert van 200,00 euro naar 100,00 euro om te voldoen aan de proportionaliteitsvereiste.³⁷

Analyse

In de drie vonnissen wordt m.i. voorbijgegaan aan verschillende principes zoals hierboven beschreven.

Het opleggen van een geldboete na het protest is weldegelijk een inperking van het recht op vrije vergadering of meningsuiting die moet voldoen aan de driestappentoets. De gevraagde tolerantie wordt dus niet enkel ingevuld door te kijken naar de ruimte die de deelnemers kregen tijdens het protest, maar ook door navolgende sancties.

De administratieve sanctie is enkel gebaseerd op het niet volgen van een voorafgaande toestemmingsprocedure. Deze voorafgaande procedure an sich doorstaat de legitimiteitstoets omdat die moet dienen om het ordelijke verloop van het protest te waarborgen. De opgelegde GAS-boete moet voor dit specifieke doel niet enkel proportioneel, maar ook nuttig en relevant zijn. De vonnissen gaan niet in op de vraag of het doel niet met andere middelen kon worden bereikt (zoals in *Kuznetsov/Rusland*), noch of de omstandigheden het niet strikt nodig maakten een toestemming binnen een bepaalde termijn aan te vragen (zoals in *Dinçer/Turkije*) - bijvoorbeeld omdat de politie klaarblijkelijk al op de hoogte was van het protest, of omdat door het kleine aantal deelnemers aan een stille wake die geen verkeer kon bemoeilijken er geen weken voorbereidingstijd nodig is. De rechtbanken gaan telkens niet in op de vraag waarom het nodig was het protest te sanctioneren: welk concreet risico voor de openbare orde ging uit van het protest?

Tot slot wordt zeer licht gegaan over de hoogte van de boetes. Zestig euro en twee maal honderd euro worden niet gezien als dermate zware boetes die toekomstige betogers zouden afschrikken, opnieuw in tegenspraak met de redenering ontwikkeld in *Dinçer* door het EHRM.

35 Pol. Antwerpen, overw. 6-7.

36 Idem.

37 Pol. Kortrijk, p. 9-10.

Conclusie

Zowel uit onze eigen analyse van ontvangen meldingen als uit de overwegingen van de hierboven geciteerde vonnissen blijkt dat sommige overheden en rechtbanken eerder formalistisch de toelatingsvereiste in het kader van een protestactie toepassen. De sanctionering van niet-aangevraagde, maar vreedzame protesten lijkt een doel op zich te worden, wat indruist tegen vaste EHRM-rechtspraak. Het beschouwen van een GAS-boete als een loutere formaliteit miskent de impact ervan op het recht op protest. Het lijkt ons aangewezen dat overheden en sanctionerende ambtenaren terughoudend en faciliterend optreden, en enkel sanctioneren wanneer er concrete veiligheidsrisico's zijn die niet op andere wijze beheersbaar waren. Een paradigmashift lijkt noodzakelijk.

Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens maakt in hun jaarrapport 2024 dezelfde analyse, en roept overheden en de rechterlijke macht op strenger toe te zien op de toepassing van de mensenrechtenkaders.³⁸ Wij kunnen ons daar vanuit het veld enkel volmondig bij aansluiten.

38 FIRM, 'Jaarrapport 2024: het recht op betogen staat onder druk', p. 14-15, <https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/jaarverslag2024> (laatst geraadpleegd 18 juni 2025).