

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissies strafrecht, bestuursrecht en rechtsstatelijkheid
Datum:	19 februari 2026
Betreft:	Wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties

Samenvatting

Voorgesteld wordt om in artikel 11 Wet openbare manifestaties (nader: Wom) een algemeen verbod toe te voegen op gezichtsbedekkende kleding tijdens of direct na een demonstratie, behalve als die gezichtsbedekking noodzakelijk is (1) ter bescherming van de veiligheid van één of meer personen of (2) ter bescherming van andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard. Dit is een inperking van de demonstratievrijheid. Een dergelijke inperking kan enkel rechtmatig zijn als wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de inperking van de demonstratievrijheid. Dit advies beoordeelt of die toets in het wetsvoorstel deugdelijk is uitgevoerd, en concludeert dat dat niet het geval is.

Conclusie

Met de huidige toelichting wordt tegen het wetsvoorstel geadviseerd, omdat de toetsing aan de verdragsrechtelijke eisen ondeugdelijk is. Zou de verbodsbepaling wel op de juiste wijze worden getoetst aan de vereisten van een inperking van de demonstratievrijheid, dan nog zou de wetswijziging die toets vermoedelijk niet doorstaan.

Kernpunten

- De toetsing van de verbodsbepaling aan de vereisten van het EVRM is niet zorgvuldig uitgevoerd.
- Geen rekening is gehouden met bestaande jurisprudentie.
- Het bestaan van het eerste vereiste van een *'pressing social need'* lijkt te worden tegengesproken door het recente WODC rapport *'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat'*.¹
- De aanpassing van de regelgeving lijkt niet alleen onnodig, maar ook weinig doeltreffend.
- De verbodsbepaling voldoet niet aan de eis van proportionaliteit, ook omdat het *chilling effect* onvoldoende is meegewogen.

Consultatieadvies

De wetgevingsadviescommissies strafrecht, bestuursrecht en rechtsstatelijkheid van de Nederlandse orde van advocaten hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

¹ *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat, Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, WODC oktober 2025.

Korte samenvatting wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om in artikel 11 Wom een algemeen verbod toe te voegen op gezichtsbedekkende kleding tijdens (of direct na) een demonstratie, behalve als die gezichtsbedekking noodzakelijk is (1) ter bescherming van de veiligheid van één of meer personen of (2) ter bescherming van andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard.

Overtreding van het verbod wordt via de Wom strafbaar gesteld met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (zijnde momenteel € 5.500).

In de toelichting wordt op p. 2 ter rechtvaardiging van het wetsvoorstel uiteengezet dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding 1) negatief zou bijdragen aan de veiligheidsbeleving van personen die hiermee worden geconfronteerd, 2) de essentiële open communicatie tijdens demonstraties bemoeilijkt en 3) eraan kan bijdragen dat een dynamiek ontstaat waarin een bedreigende sfeer ontstaat en een demonstratie escaleert. Daarnaast 4) zouden wetsovertreders eenvoudiger kunnen worden opgespoord en vervolgd.

Als voorbeelden van de uitzondering op de verbodsbepaling noemt de toelichting met betrekking tot de bescherming van de veiligheid de situatie dat er gedemonstreerd wordt tegen een dictatoriaal regime waarvan represailles zijn te verwachten voor de demonstranten of hun naasten. Als voorbeeld van een uitzondering op de verbodsbepaling wegens andere zwaarwegende belangen van een persoonlijke aard, noemt de toelichting een persoon die door deelname aan een LHBTQIA+ demonstratie vreest dat zijn geaardheid publiekelijk bekend wordt, en het dragen van gezichtsbedekking om religieuze of medische redenen.

Internationaalrechtelijk kader voor beperken recht op betogingsvrijheid

Algemeen genomen wordt het recht op vreedzame betoging voor leden van de Raad van Europa (zoals Nederland) mede gegarandeerd door een combinatie van het recht op uitingsvrijheid zoals beschreven in artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (nader: EVRM) en het recht op vreedzame vergadering en vereniging zoals beschreven in artikel 11 EVRM².

Daarnaast heeft ons nationale recht dit demonstratierecht neergelegd in artikel 9 van de Grondwet, maar voor de leesbaarheid van het advies hanteren wij het overkoepelende verdragsrechtelijke kader.

De bescherming van het EVRM brengt onder zowel artikel 10 als 11 met zich dat een inperking op de demonstratievrijheid noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Het begrip *'noodzakelijk in een democratische samenleving'*, houdt kortgezegd onder het EVRM in dat sprake moet zijn van een dringende maatschappelijke behoefte om de demonstratievrijheid te beperken (een *'pressing social need'*), dat de beperking proportioneel moet zijn om het doel (de *'legitimate aim'*³) te bereiken en dat de beperking gebaseerd moet zijn op *'relevant and sufficient reasons'*.⁴

² Cfr. *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Mass Protests*, ECHR, Council of Europe, version of 31 August 2025, p. 6.

³ Welke *'legitimate aims'* onder artikel 11 EVRM zijn beperkt tot *'the interests of national security or public safety, the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, and the protection of the rights and freedoms of others'*

⁴ Bijv. EHRM 18 januari 2001, nr. 24876/94, EHRM 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04 (*S. and Marper/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 19 november 2019, nr. 58954/09 (*Obote/Rusland*); EHRM [GC] 30 juni 2015, nr. 41418/04 (*Khoroshenko/Rusland*). Zie ook A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer en A.W. Hins, a.w., p. 113; J.H. Gerards, a.w., C.5.4.3 en

Na aanneming van een *pressing social need* dient dus telkens aan de voorwaarde te zijn voldaan dat die beperking ook proportioneel is in het licht van de daarmee te dienen *'legitimate aim'*. Dat vereist een zorgvuldige belangenafweging.

Maatregelen van strafrechtelijke aard vereisen bijzondere rechtvaardiging. Een vreedzame demonstratie mag in beginsel niet worden onderworpen aan de dreiging van strafrechtelijke sancties.⁵ Als een strafbaar feit begaan tijdens zo'n demonstratie wordt vervolgd, moet de rechter zich daarom ervan rekenschap geven dat het strafrechtelijk optreden als geheel – waaronder niet alleen de aanhouding en de (mogelijke) toepassing van andere vrijheidsbenemende dwangmiddelen, maar ook de (eventuele) vervolging en bestraffing – niet zo ingrijpend mag zijn dat daarvan een “chilling effect” uitgaat op personen die gebruik willen maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vreedzame vergadering.⁶

Strafrechtelijk optreden kan gerechtvaardigd zijn indien sprake is van 'laakbaar' (*'reprehensible'*) gedrag.⁷ Het moet dan gaan om een gedraging die de openbare orde *ernstiger* verstoort dan de openbare ordeverstoring die inherent is aan de demonstratie zelf.⁸ De enkele vaststelling dat strafbare feiten worden gepleegd is niet voldoende om strafrechtelijk ingrijpen tegen een demonstratie te rechtvaardigen. Ook het gegeven dat sprake is van een *'reprehensible act'* rechtvaardigt niet automatisch oplegging van een straf. In *Kudrevičius and Others* tegen Litouwen oordeelde het EHRM dat zo'n gedraging het opleggen van sancties, zelfs van strafrechtelijke aard, *zou kunnen ('might')* rechtvaardigen.⁹

De toelichting op het wetsvoorstel lijkt, hoewel artikel 11 EVRM en de voorwaarden voor inperking daarvan kort worden genoemd, onvoldoende uitgebreide of concrete aandacht te besteden aan de door het EVRM vereiste zorgvuldige belangenafweging.

Als eerste mag worden opgemerkt dat, anders dan de toelichting van het wetsvoorstel op p. 4 stelt, wel degelijk jurisprudentie bestaat van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (nader: EHRM) over het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een (eenpersoons-)demonstratie, namelijk de uitspraak in *Ibragimova t. Rusland*.¹⁰ Deze uitspraak is ook door het EHRM geciteerd in de Nederlandse EHRM-zaak *Laurijsen e.a. t. Nederland*, waar het EHRM onder meer schreef: *'The Court further considers that no violent intentions or behaviour can be inferred from the calls posted*

J.H. Gerards, *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights*, *International Journal of Constitutional Law*, 2013, p. 467.

⁵ O.a. EHRM 20 mei 2025, nr. 4424/20 (Russ t. Duitsland), par. 51 en 56.

⁶ Hoge Raad 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313, r.o. 2.3.5. Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 november 2021, p. 89 en p. 116. Zij verwijzen naar EHRM 1 december 2011, nr. 8080/08, 8577/08 (*Schwabe and M.G./Duitsland*). Zie ook EHRM 29 november 2007, nr. 0025/02 (*Balçık and Others/Turkije*), EHRM 18 december 2007, nrs. 32124/02 e.a. (*Aldemir and Others/Turkije*), EHRM 13 oktober 2020, nrs. 35880/14, 75926/17 (*Zakharov and Varzhabetyan/Rusland*) en EHRM 10 november 2020, nr. 75186/12 (*Navalnyy and Gunko/Rusland*).

⁷ Vgl. B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 november 2021, p. 114 en 115.

⁸ Guide on Article 11 of the Convention – Freedom of assembly and association, versie 31 augustus 2025, par. 114: *'The intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, to a more significant extent than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place, might be considered a 'reprehensible act'. Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.'*

⁹ EHRM [GC] 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*), par. 173.

¹⁰ EHRM 30 augustus 2022, *Ibragimova t. Rusland*, nr. 68537/13.

*online [...] Nor can any such intentions or behaviour be inferred in itself from the fact that several participants [...] wore balaclavas or other disguises (with respect to the wearing of balaclavas, compare Ibragimova v. Russia, no. 68537/13, § 39 [...])'*¹¹

In de zaak Ibragimova wordt door het EHRM tevens geciteerd uit overwegingen van richtinggevende Europese instituties over het onderwerp van gezichtsbedekking bij demonstraties.¹² De geciteerde opinie 686/2012 van de *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission) bevat bijvoorbeeld de volgende overweging: "28. *The prohibition of the use of masks and other means of disguise, which is part of Assembly Laws of several other countries, can, in principle, be justified. However, the test of proportionality has to be applied in this field as well. The Venice Commission and OSCE/ODIHR have previously expressed the view that "the wearing of a mask for expressive purposes at a peaceful assembly should not be prohibited so long as the mask or costume is not worn for the purposes of preventing the identification of a person whose conduct creates probable cause for arrest and so long as the mask does not create a clear and present danger of imminent unlawful conduct." In the Commission's view, a blanket ban on wearing any kind of mask at a peaceful assembly represents a disproportionate restriction of freedom of assembly.*"

Het EHRM citeert in Ibragimova tevens de *2019 Guidelines on Freedom of Peaceful assembly* van de *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) of the *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), waar in staat: "153. *No blanket or routine restrictions on the wearing of masks and face-coverings. The wearing of masks and face coverings at assemblies for expressive purposes is a form of communication protected by the rights to freedom of speech and assembly. It may occur in order to express particular viewpoints or religious beliefs or to protect an assembly participant from retaliation. The wearing of masks or other face coverings at a peaceful assembly should not be prohibited where there is no demonstrable evidence of imminent violence. An individual should not be required to remove a mask unless his/her conduct creates probable cause for arrest and the face covering prevents his/her identification.*"

Nu de toelichting op het wetsvoorstel niet ingaat op het Ibragimova-arrest van het EHRM of de daarin geciteerde standpunten van de Venice Commission of het ODIHR biedt de toelichting een onvoldoende stevige onderbouwing aan de voorgestelde verbodsbepaling, eens temeer nu daarmee de beperking van grondrechten is beoogd.

Naast de bescherming van het EVRM, wordt het recht op betoging in Nederland tevens in VN-verband beschermd door de artikelen 19 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (nader: IVBPR). Het *Human Rights Committee* van de VN heeft zich in een *General Comment* bij artikel 21 uitgesproken tegen een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Het *Human Rights Committee* stelt daarover meer specifiek "60. *The wearing of face coverings or other disguises by assembly participants, such as hoods or masks, or taking other steps to participate anonymously may form part of the expressive element of a peaceful assembly or serve to counter reprisals or to protect privacy, including in the context of new surveillance technologies. The anonymity of participants should be allowed unless their conduct presents reasonable grounds for arrest, or there are other similarly compelling reasons, such as the fact that the face covering forms part of a symbol that is, exceptionally,*

¹¹ EHRM 21 november 2023 Laurijsen e.a. t. Nederland nrs. 56896/17, 56910/17, 56914/17, 56917/17 en 57307/17, paragraaf 39.

¹² EHRM 30 augustus 2022, Ibragimova t. Rusland, nr. 68537/13, paragrafen 19 en 20.

restricted for the reasons referred to above (see para. 51). The use of disguises should not in itself be deemed to signify violent intent.¹³

Omdat de toelichting op het wetsvoorstel ook op geen enkele wijze lijkt in te gaan op de visie zoals verwoord in de *General Comment* van het *Human Rights Committee* kan de toelichting opnieuw gebrekkig worden genoemd worden, nu een inperking mensenrechten gegarandeerd in het IVBPR een uitgebreid gemotiveerde rechtvaardiging vereist.

Toetsing wetsvoorstel aan eisen EVRM

- *Pressing social need*

Anders dan de toelichting (kort) stelt, menen wij dat een toetsing van de verbodsbepaling aan de vereisten van het EVRM niet zonder meer standhoudt. Het bestaan van het eerste vereiste van een '*pressing social need*' lijkt te worden tegengesproken door het recente WODC rapport '*Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*'.¹⁴ Dit rapport uit oktober 2025 dat op verzoek van de Tweede Kamer is opgesteld, concludeert dat de huidige regelgeving voldoende ruimte biedt voor het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten en belangen. Daarnaast meent het rapport dat ingrijpend aanpassen van de regelgeving niet alleen onnodig is, maar ook weinig doeltreffend. Het rapport benoemt tevens dat geen van de aan het onderzoek deelnemende burgemeesters en politievertegenwoordigers voorstander is van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding.¹⁵ Ook in het voortraject van het wetsvoorstel hebben vertegenwoordigers van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de politie en het OM kennelijk bezwaren geuit tegen een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding vanwege de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit en het beslag op de aanwezige capaciteit.¹⁶ Nu het beleidsdoel van het wetsvoorstel volgens het beleidskompas betreft '*Het lokaal gezag zo goed mogelijk in staat stellen om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en waar nodig in te grijpen*' en het lokaal gezag aangeeft geen behoefte te hebben aan het algemeen verbod zoals vormgegeven in het wetsvoorstel¹⁷ is een *pressing social need* niet eenvoudig te beargumenteren. Daarbij mag tevens worden opgemerkt dat het beleidskompas over de omvang van het probleem stelt: '*Het aantal demonstraties waarbij gezichtsbedekkende kleding wordt gedragen is relatief klein, maar neemt wel toe.*' Dit maakt het opnieuw lastig te beargumenteren dat momenteel een *pressing social need* zou bestaan.

- *Proportionaliteit en legitimate aims*

Ook de afweging van de proportionaliteit van de inbreuk ten opzichte van de vermeende *pressing social need* wordt niet uitgewerkt in de toelichting. De toelichting volstaat met de conclusie dat de

¹³ Un Human Rights Committee '*General comment No. 37(2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*', 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, paragraaf 60.

¹⁴ *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat, Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, WODC oktober 2025.

¹⁵ Ibid. p. 242.

¹⁶ Zie toelichting p. 7.

¹⁷ Hetgeen ook reeds bleek uit de Brief Van De Ministers Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties En Van Justitie En Veiligheid van 15 april 2025, Kamerstukken II, 2024/25, 34 324, nr. 36 en het onderzoek van Roorda c.s. in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Zie Roorda, B., Brouwer, J. G., & Schilder, A. E., *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken: Een onderzoek naar antwoorden op demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken in het Nederlandse recht die zich na de evaluatie van de Wet openbare manifestaties in 2015 tot op heden (medio 2021) voordoen*, UMCG 2021.

inbreuk proportioneel is.¹⁸ Een meer uitgebreide en uitdrukkelijk gemotiveerde afweging van belangen mag in het licht van het EVRM verwacht worden. Daarbij zou onzes inziens in ieder geval dienen te worden ingegaan op de steeds toenemende mogelijkheden van geautomatiseerde herkenningsoftware, die zou kunnen worden ingezet om alle deelnemers aan een demonstratie relatief eenvoudig in kaart te brengen.¹⁹ Daarnaast zou aandacht dienen te worden besteed aan het belang van de mogelijkheid om anoniem uiting te geven aan hun mening door deel te nemen aan demonstraties die van belang zijn voor het publieke debat, zeker indien voor impopulaire of controversiële onderwerpen wordt betoogd.²⁰ Tevens zou aandacht dienen te worden besteed aan het feit dat verschillende demonstranten reeds nu reële nadelen stellen te ondervinden van (opnamen en) herkenning bij demonstraties.²¹

Het voornemen om een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding te introduceren is ook beoordeeld door de door de NOvA ingestelde commissie rechtsstatelijke toets verkiezingsprogramma's 2025. Ten aanzien van een algemeen en absoluut verbod heeft de commissie opgemerkt dat dit in voorkomende gevallen strijd zal opleveren met artikelen 10 en 11 EVRM. "Zo'n verbod kan momenteel al worden opgelegd door de burgemeester, als daartoe in een specifiek geval redenen bestaan. Een generiek verbod laat echter onvoldoende ruimte om per geval te beoordelen of de beperking gerechtvaardigd is, mede in het licht van het EVRM. Dat brengt een risico op schendingen van het demonstratierecht met zich. Vervolgens bestaat bovendien het gevaar dat naar de rechter wordt gewezen als die achteraf tot het oordeel komt dat de beperking in strijd is met het demonstratierecht, terwijl die beperking op voorhand al voorzienbaar was."²² De commissie wijst er ook op dat er goede redenen kunnen bestaan voor demonstranten om gezichtsbedekkende kleding te dragen – "bijvoorbeeld om anonimiteit richting derden, zoals werkgevers te behouden en ongewenst gedrag of doxing van mensen met andere opvattingen te voorkomen" – en dat die redenen "onder de reikwijdte van het demonstratierecht kunnen vallen"²³.

Wij merken verder op dat de argumenten dat gezichtsbedekkende kleding volgens de toelichting negatief '*kan bijdragen*' aan de veiligheidsbeleving van toeschouwers, of het ontstaan van een dynamiek van een bedreigende sfeer of escalatie, een hypothetisch karakter lijken te hebben. Voor zover het bestrijden van gevoelens van onveiligheid of het voorkomen van een dynamiek reeds onder één van de *legitimate aims* genoemd in artikel 11 EVRM zouden kunnen worden geschaard, zouden deze aangevoerde redenen wegens hun hypothetische karakter vermoedelijk weinig gewicht in de schaal kunnen leggen bij de vereiste belangenafweging. Hoewel wij verder begrijpen dat open communicatie tussen handhavers en demonstranten wenselijk is, is het belang van open communicatie niet zonder meer eenvoudig onder één van de '*legitimate aims*' die artikel 11 EVRM beschrijft onder te brengen. En hoewel het opsporen en vervolgen van demonstranten die

¹⁸ Zie p. 5 toelichting.

¹⁹ Vgl. ook de aangenomen motie van het lid Boswijk c.s. over het inzetten van camera's met gezichtsherkenning bij (verboden) demonstraties en/of ordeverstoring acties. *Kamerstukken II*, 2024-25 34 324 nr. 30.

²⁰ Het is niet op voorhand goed te begrijpen dat een persoon volgens artikel 23 van de Wet financiering politieke partijen bijvoorbeeld wel € 250,- anoniem mag doneren aan een politieke partij wiens (controversiële of impopulaire) standpunt hij deelt, maar niet anoniem voor dat standpunt vreedzaam zou mogen demonstreren.

²¹ Vgl. bijvoorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/veel-nederlanders-in-cter-register-politie>, Recording dissent: Camera surveillance at peaceful protests in the Netherlands, research briefing Amnesty International, 16 October 2024, en <https://www.ad.nl/binnenland/om-door-het-stof-voor-foute-identificatie-zeven-mensen-waren-niet-op-illegaal-klimaatprotest-schiphol-a5888f46/>

²² Rapport Commissie rechtsstatelijke toets verkiezingsprogramma's 2025, oktober 2025, p. 19.

https://www.advocatenorde.nl/sites/default/files/2025-10/rechtsstatelijke_toets_verkiezingsprogramma's_2025.pdf

²³ Rapport Commissie rechtsstatelijke toets verkiezingsprogramma's 2025, oktober 2025, p. 105.

(ernstige) strafbare feiten plegen redelijkerwijs wél als *legitimate aim* van artikel 11 EVRM mag worden beschouwd, valt op dat de toelichting bij het wetsvoorstel dat opsporings- en vervolgingsbelang uitdrukkelijk niet als *doel* noemt van het wetsvoorstel, maar als een *'bijkomend voordeel'*.²⁴ Welke plaats een bijkomend voordeel in een belangenafweging onder het EVRM dient in te nemen is niet aanstonds duidelijk. Daarnaast merken wij op dat, nu de huidige Wom onder artikel 5 al de mogelijkheid biedt aan de burgemeester om in gevallen waarin die dat geboden acht, het dragen van gezichtsbedekkende kleding te verbieden bij een demonstratie, een algeheel verbod niet snel proportioneel zal kunnen worden geacht en evenmin de subsidiariteitstoets doorstaat.

- *Uitzonderingen en chilling effect*

De uitzonderingen die op het verbod gemaakt worden, kunnen volgens ons weliswaar bijdragen aan de proportionaliteit van de inbreuk, maar de uitzonderingen waarin het voorstel voorziet worden beperkt uitgelegd in de toelichting. De voorbeelden die gegeven worden zien op het gevaar dat uitgaat van buitenlandse dictaturen, het geheimhouden van seksuele voorkeuren, of belangen van religie of gezondheid.²⁵ In deze huidige tijden van toegenomen (ervaren) polarisatie²⁶ en alom aanwezige (telefoon)camera's valt voor haast iedere deelnemer aan een demonstratie omtrent een controversieel onderwerp redelijkerwijs een belang te bepleiten bij gezichtsbedekking, namelijk dat het dragen van een gezichtsbedekking gewenst is om herkenning en daaropvolgende onenigheid met familie, vriendenkring, werkgever of collega's na herkenning te voorkomen. Op zo een meer algemeen aanwezig belang lijkt de uitzondering volgens de toelichting niet te doelen, waarmee een relatief groot *chilling effect* van de voorgestelde verbodsbepaling allerminst ondenkbaar is. Potentiële deelnemers aan een demonstratie zullen daar onder die omstandigheden immers sneller vanaf zien.

Met betrekking tot dit onderwerp merken wij nog op dat de toelichting enkel ingaat op een mogelijk *chilling effect* van het wetsvoorstel waar het de hoogte van de maximaal op te leggen straf betreft. Daarmee lijkt de toelichting eraan voorbij te gaan dat volgens het EHRM niet enkel een bestraffing een dergelijk *chilling effect* kan hebben, maar ook de (kans op) vervolging *an sich*.²⁷ Dat geldt ook voor de aanhouding en andere vormen van vrijheidsberoving. Van een dergelijk *chilling effect* zal, zelfs voor de uitzonderingsgevallen waarop de toelichting doelt, onzes inziens relatief snel sprake kunnen zijn. De beoogde uitzonderingsgevallen zullen immers onder de voorgestelde wetgeving wellicht aan bestraffing ontsnappen indien zij aannemelijk maken dat sprake is van een omstandigheid zoals genoemd in de toelichting, maar zullen daarvoor in beginsel op een openbare zitting,²⁸ waarbij hun personalia benoemd worden, gemotiveerd moeten uitweiden over hun seksuele geaardheid, hun gezondheid, of waarom bepaalde familieleden in het buitenland gevaar

²⁴ Toelichting p. 2.

²⁵ Waarbij het dragen van een mondkapje volgens de toelichting op zichzelf niet als gezichtsbedekkend zou worden beschouwd, maar een combinatie van een mondkapje met een ander item of kledingstuk mogelijk wel.

²⁶ <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/12/29/ergernis-over-harde-toon-en-extreme-uitingen-in-politieke-en-publieke-debat>

²⁷ EHRM 18 december 2007, Nurettin Aldemir e.a. t. Turkije, 2007, par. 34-35. Zie ook EHRM 13 januari 2009, nr. 31451/03 (*Açik and others/Turkije*) en EHRM 15 mei 2014, nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*) en EHRM (Grand Chamber) 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius and Others/Litouwen*). 'The Court reiterates that an interference with the exercise of freedom of peaceful assembly does not need to amount to an outright ban, whether legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities. The term 'restrictions' in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during an act of assembly and those, such as punitive measures, taken afterwards (...).'

²⁸ Dit uiteraard afhankelijk van het vervolgingsbeleid, als OM ruimhartig seponeert na een schriftelijke toelichting van een demonstrant dat een uitzondering aanwezig is speelt dit risico minder.

zouden oplopen door hun bij de demonstratie ingenomen standpunt over een bepaald buitenlands regime. Dat risico zal, onafhankelijk van het risico op een veroordeling, vermoedelijk meespelen bij hun keuze om al dan niet van hun grondwettelijke betogingsrecht gebruik te maken. Het *chilling effect* van een mogelijke vervolging zal ondanks een uiteindelijke vrijspraak aldus relatief groot kunnen worden geacht.

Eerdere behandelingen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding

Wij merken verder nog op dat de mogelijkheid van een verbod op gezichtsbedekkende kleding eerder reeds in overweging is genomen door de wetgever. Ten tijde van het behandelen van het wetsvoorstel van de Wom in 1988 gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken reeds aan dat het niet eenvoudig was onderscheid te maken tussen de legitieme en illegitieme redenen die demonstranten kunnen hebben om hun gezicht bedekken bij demonstraties: *‘De heer Schutte vroeg een reactie op het gebruik van maskers en andere vermommingen tijdens demonstraties. Bij het geven van een oordeel over het gebruik van maskers zal men moeten bezien welke betekenis deze hebben, gelet op de aard en het doel van de betoging. Er zijn immers gevallen denkbaar waarin een vermomming deel kan uitmaken van de meningsuitmaking waarvoor de betoging wordt gehouden. Een ander denkbaar geval betreft een betoging van vreemdelingen die protesteren tegen de situatie in hun eigen land. Bij die betoging kan onder omstandigheden de vrees reëel zijn, dat de overheid van dat land de betrokkenen of relaties van hen zal willen schaden. Met het oog op het vermijden van dat gevaar, kan het redelijk zijn dat betrokkenen tijdens de betoging het gezicht bedekken. Als derde geval noem ik het gebruik van maskers, teneinde herkenning bij opsporing van strafbare feiten of handhaving van de openbare orde door politie of justitie onmogelijk te maken. Met de vermelding van deze gevallen wil ik verduidelijken dat een simpel antwoord op de gestelde vraag niet te geven is. In sommige gevallen kan het gebruik van een masker of vermomming vallen onder de bescherming van het recht tot betoging, omdat de vermomming of het masker een element van de meningsuiting vormen, of in verband met de uitoefening van het recht op betoging noodzakelijk zijn. In andere situaties valt dat gebruik buiten het recht op betoging.’*²⁹

Naar aanleiding van een motie uit 2019³⁰ is eerder overwogen om gezichtsbedekkende kleding in zijn algemeenheid te verbieden bij manifestaties en demonstraties, tenzij daarvoor specifieke rechtvaardigingsgronden aanwezig waren. Daarbij is onderzoek verricht naar de wenselijkheid van zo’n verbodsbepaling. Onderzoek van de Minister wees destijds ook al uit dat aan een dergelijk een verbod slechts zeer beperkt behoefte bestond vanuit de gemeenten.³¹ Tevens stelde de Minister zich op het standpunt dat *‘Uitgangspunt van de grondwettelijke systematiek en de Wom is dat slechts onder bepaalde voorwaarden grenzen mogen worden gesteld aan de demonstratievrijheid, daarbij past het niet om gezichtsbedekkende kleding bij alle demonstraties (standaard) te verbieden. In die concrete gevallen waarin daar aanleiding voor is, is dit uiteraard wel mogelijk, met een (op het geval toegesneden) nadere motivering.’*³²

Onvoldoende duidelijk wordt gemaakt door de toelichting van het wetsvoorstel waarom deze beoordeling op dit moment anders zou dienen uit te vallen. Integendeel. Juist rond het moment van

²⁹ *Handelingen II* 1988, p. 2236 zoals ook geciteerd in ‘Analyse ‘Richtlijn protesten universiteiten en hogescholen’ en het demonstratierecht’ van het Public Interest Litigation Project (PILP) van 30 mei 2024.

³⁰ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 349, G.

³¹ *Kamerstukken I* 2018/19, 34 349, L.

³² *Kamerstukken I* 2019/20, 34 349, O, p. 4.

deze consultatie is een doorwrocht onderzoek verschenen van het WODC waarvan de conclusie luidt dat er voldoende middelen zijn.

Uitvoeringsconsequenties

De toelichting benoemt dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de politie en het OM bezwaren hebben geuit in het kader van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit. Uit een eerdere Kamerbrief maken wij op dat zij aangeven dat een wettelijke maatregel extra capaciteit kost, terwijl zij al veel capaciteit kwijt zijn aan demonstraties.³³ Daarnaast geven zij aan dat beperkingen die door het Rijk aan het demonstratierecht worden opgelegd zowel de ruimte van het gezag als ook de operationele ruimte van de politie om de-escalerend te kunnen optreden, beperkt. Tot slot vrezen zij dat een wettelijk verbod juist escalerend werkt op het verloop van een demonstratie. Ook daarvan verwachten ze dat het vervolgen extra capaciteit kost.

Wij sluiten ons aan bij deze bezwaren en vullen daarbij aan dat uit de toelichting niet aanstonds duidelijk is hoe de eventuele handhaving eruit zou komen te zien in de praktijk. Indien ondanks de huidige bezwaren van het OM zou worden overgegaan tot handhaving en vervolging,³⁴ zou zulks onzes inziens leiden tot veel uitgebreide juridische geschillen die het nodige beslag zullen leggen op de beperkte capaciteit van de strafrechtadvocatuur, het OM en de rechtspraak. De noodzaak voor een beperking op artikel 10 EVRM en 11 EVRM dient met betrekking tot de *pressing social need* en de *relevant and sufficient reasons* niet enkel in het algemeen, maar ook in het concrete te vervolgen geval overtuigend te worden vastgesteld. Deze eis van vaststelling in het concrete geval, zal dus betekenen dat bij iedere afzonderlijke overtreding alle omstandigheden van het geval moeten worden meegewogen om te bezien of een veroordeling de toets van *'necessary in a democratic society'* kan doorstaan. Dit zal onzes inziens meer capaciteit kosten van de advocatuur en de ketenpartners dan blijkens de toelichting lijkt te worden verwacht.

Daarbij weegt tevens mee dat wij verwachten dat indien op enig moment gehandhaafd zal worden, een groot deel van de demonstranten dat vervolgd wordt niet alleen om persoonlijke maar ook om principiële redenen de zaak aan de rechter zal willen voorleggen. Demonstranten zijn naar ervaring van de adviescommissie strafrecht vaker dan niet-demonstranten geneigd hun juridische rechten ten volste te benutten. Ook hiermee dient rekening te worden gehouden bij de uitvoeringsconsequenties en het te verwachten beslag op de capaciteit van het OM, de rechtspraak en de advocatuur die het verbod met zich zal brengen.

Internationaal*

Wij verwijzen naar het rechtsvergelijkend karakter van het WODC rapport. In dat rapport wordt uitvoerig het hele palet aan overheidsmogelijkheden in verschillende jurisdicties vergeleken.

³³ Brief Van De Ministers Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties En Van Justitie En Veiligheid van 15 april 2025, *Kamerstukken II*, 2024/25, 34 324, nr. 36 p. 3.

³⁴ Waarbij de bestuursrechtelijke beginselplicht tot handhaving een rol zou kunnen spelen.