

Aan:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Van:

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 13 februari 2026

Betreft: Reactie NJCM Internetconsultatie Wijziging van de Wet openbare manifestaties ivm verbod gezichtsbedekkende kleding

Hooggeachte minister Rijkzaart en minister van Oosten,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft met grote zorg kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties (Wom) om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in te voeren.

Wij zien de volgende grote bezwaren tegen het wetsvoorstel in zijn huidige vorm:

- De voorbereiding was gehaast en de toelichting is gebrekkig, met name in de grondrechtenparagraaf. We vragen om een goede onderbouwing van waarom het voorgestelde verbod nodig en geoorloofd is, ook in het licht van de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, persoonlijke expressie en privacy.
- De uitzonderingen op het algemene verbod zijn onduidelijk en onwerkbaar, met ingrijpende implicaties voor de betrokkenen. Hoe moeten mensen aannemelijk maken dat ze een 'zwaarwegende persoonlijke reden' hebben om gezichtsbedekkende kleding te dragen, zonder dat ze dit hoeven te bewijzen voor een politieagent of de strafrechter?
- De regering heeft niet overtuigend beargumenteerd waarom het voorgestelde verbod noodzakelijk, geschikt en proportioneel is. Bij de aangedragen argumenten zijn vele kanttekeningen te plaatsen. De meeste demonstraties verlopen zonder incidenten en voor specifieke gevallen van verwachte wanordelijkheden kan de burgemeester reeds een beperking stellen aan het dragen van gezichtsbedekkende kleding.
- Het verbod stelt demonstranten bloot aan verregaande surveillance en verwerking van gevoelige persoonsgegevens. Kan de regering verzekeren dat beeldmateriaal niet gebruikt wordt om demonstranten te identificeren en registreren in politiedatabanken, waarna er oneigenlijk gebruik van deze gegevens wordt gemaakt?

Tot slot plaatsen we het verbod op gezichtsbedekkende kleding in de context van een reeks repressieve maatregelen voorgesteld door de landelijke politiek. Dergelijke maatregelen hebben niet alleen een afschrikwekkend effect, maar ook een averechts effect: ze lokken eerder hard-tegen-hard uit dan dat ze bijdragen aan het nodige vertrouwen tussen demonstranten en autoriteiten.

Om de genoemde redenen, die we uitwerken in de bijgevoegde analyse, ontraden we het wetsvoorstel met klem. Als de regering en Kamer toch de behandeling voortzetten, dan verzoeken we tenminste om een grondige nadere toelichting op de punten die we aandragen en om extra waarborgen waar nodig.

We lichten onze reactie desgewenst graag nader toe en zijn beschikbaar voor vragen.

Hoogachtend,

Kavita Hira, Voorzitter NJCM

Bijlage: Uitgebreide analyse

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft met grote zorg kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties (Wom) om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in te voeren. Wij zien de volgende grote bezwaren tegen het wetsvoorstel in zijn huidige vorm: 1) de onderbouwing is gebrekkig, met name in de grondrechtenparagraaf; 2) de uitzonderingen die op het algemene verbod gemaakt worden zijn onduidelijk en onwerkbaar, met ingrijpende implicaties voor de betrokkenen; 3) de regering heeft niet aannemelijk gemaakt dat het voorgestelde verbod noodzakelijk, geschikt en proportioneel is; 4) het verbod stelt demonstranten bloot aan verregaande surveillance en verwerking van gevoelige persoonsgegevens; 5) repressieve maatregelen hebben een afschrikwekkend en averechts effect. Daarom ontraden we het wetsvoorstel, of verzoeken we tenminste om grondige nadere toelichting op de punten die we hieronder aandragen en extra waarborgen waar nodig.

In de onderstaande analyse lichten we onze vijf bezwaren uitgebreid nader toe in de volgorde waarin we ze benoemd hebben.

1. Gehaaste totstandkoming en summiere toelichting

Het wetsvoorstel beoogt een derde feit toe te voegen aan de strafbepaling van artikel 11 Wom: het tijdens of onmiddellijk volgend op een betoging dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt strafbaar met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie. Daarbij wordt een uitzondering opgenomen voor het geval de gezichtsbedekkende kleding ‘noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard’. Door dit wetsvoorstel op de laatst mogelijke dag van 2025 in internetconsultatie te brengen, geeft de regering uitvoering aan de motie-Yesilgöz e.a. van 25 september 2025.¹

Het lijkt erop dat het aandringen van de Tweede Kamer een zorgvuldige voorbereiding niet ten goede is gekomen. Dit zeer ingrijpende wetsvoorstel telt een memorie van toelichting (MvT) van zes pagina’s, waarvan slechts twee voor de grondrechtenparagraaf. Daarin wordt bovendien enkel ingegaan op de verhouding van voorgestelde strafbaarstelling tot het demonstratierecht van artikel 9 Grondwet en artikel 11 Europees Verdrag tot Bescherming van de Mensenrechten (EVRM). Een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties kan echter ook een inbreuk vormen op de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.² Een kledingstuk dat het gezicht bedekt, kan immers ook uitdrukking geven aan een mening, persoonlijke expressie of een religieuze overtuiging. *Het NJCM verzoekt de regering dringend om ook toe te lichten of het voorgestelde verbod geoorloofd is in het licht van de artikelen 6, 7 en 10 van de Grondwet en de artikelen 8, 9 en 10 van het EVRM.*

¹ *Kamerstukken II 2025/26, 28 684, nr. 797.*

² Voor artikel 8 en 9 EVRM, zie: EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 106-108, met verdere verwijzingen. Vgl. VN-Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, 17 september 2020, par. 60.

2. Onduidelijke en onwerkbare uitzonderingen

Het wetsvoorstel introduceert een algemeen verbod. Er kunnen echter zeer legitieme redenen zijn voor iemand om gezichtsbedekkende kleding te dragen (naar een demonstratie), zoals ook wordt erkend op p. 2 van de MvT. Bij demonstraties tegen een buitenlands regime kan de demonstrant gezichtsbedekking willen dragen uit vrees voor represailles;³ voor iemand uit de lhbt+-gemeenschap kan het veiliger zijn om onvrijwillige outing van diens geaardheid te voorkomen door anoniem te demonstreren;⁴ verder valt er te denken aan religieuze kledingvoorschriften, het beschermen van de privacy (zeker wanneer autoriteiten gebruik gaan maken van gezichtsherkenkende camera's; hier komen we later op terug), gezichtsbedekking die deel uitmaakt van een kostuum om een politiek statement te maken, of een combinatie van een mondmasker met andere kledingstukken. De voorgestelde verbodsbepaling maakt een uitzondering voor wanneer gezichtsbedekking noodzakelijk is voor de veiligheid of vanwege een zwaarwegende persoonlijke reden. Deze uitzonderingen zijn echter vaag geformuleerd en vragen om een beoordeling die in de praktijk niet objectief te maken is. Wanneer is gezichtsbedekking “nodig” ter bescherming van de veiligheid, en wie bepaalt dat? Het gaat hier blijkens het voorstel ook niet alleen om objectief aantoonbare dreiging, maar ook om reële veiligheidsgevoelens. Hetzelfde geldt voor de uitzondering van een “zwaarwegende persoonlijke reden”. Zonder duidelijke, toetsbare criteria is niet vast te stellen wanneer hiervan sprake is. Daarmee ontbreekt een heldere normstelling, terwijl het *lex-certa*-beginsel juist vereist dat burgers vooraf kunnen weten welk gedrag strafbaar is. Aan die eis voldoet dit wetsvoorstel niet.

In de MvT (p. 2) staat dat in concrete zaken ‘voor een succesvol beroep op de uitzonderingsgrond steeds vereist [is] dat aannemelijk wordt dat die grond bij de desbetreffende demonstrant aan de orde is.’ *Het NJCM verzoekt de regering om nader te overwegen hoe dit ‘aannemelijk worden’ vorm zal krijgen en welke (ongewenste) gevolgen dit mee kan brengen.* Immers, wanneer de vraag voor de strafrechter komt, is het al te laat om een ingrijpende inbreuk op de betreffende zwaarwegende persoonlijke reden en daarmee samenhangende grondrechten te voorkomen. De politie zal ter plaatse namelijk reeds de afweging moeten maken wie ze arresteren. Moeten ze dan iedereen met gezichtsbedekkende kleding gaan vragen om bewijs dat ze moslim zijn of van de lhbt+-gemeenschap, dat ze vervolgd worden door een buitenlands regime of een mondkapje en muts dragen vanwege gezondheidsredenen? Alleen de vraag en bewijslast zijn al indringend en onveilig. En voor anonimiteit geldt dat als deze eenmaal opgeheven is, het niet meer teruggedraaid kan worden. Nog ingrijpender, onveiliger en afschrikwekkender is het scenario waarin iedereen opgepakt wordt en de beoordeling pas door het OM en de rechter gemaakt wordt. Daarom acht het NJCM een algemeen verbod ook mét de uitzonderingen onwerkbaar en ontoelaatbaar verstrekkend.

3. Schending van grond- en mensenrechten

Zoals gezegd, beperkt het wetsvoorstel het demonstratierecht (art. 9 Gw; 11 EVRM), de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw; 10 EVRM), de vrijheid van godsdienst (art. 6 Gw; 9 EVRM), en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw; 8 EVRM).

³ Zie bijv. AIVD & NCTV, *Over de grens. Statelijke inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland*, oktober 2024.

⁴ Zie ook de reactie van Ouders van Trans Kinderen op de internetconsultatie:

<https://www.internetconsultatie.nl/verbodgezichtsbedekkendekledingdemonstraties/reactie/8d2166e0-37d2-44e0-a559-06f709d601d8>.

Bezien we de beperkingssystematiek van Grondwet en EVRM tezamen, dan moet er aan verschillende vereisten voldaan zijn voordat de beperking geoorloofd is. In principe voorziet het onderhavige voorstel in een formeel-wettelijke grondslag. Alleen moet de wettelijke grondslag ook voldoende duidelijk en voorzienbaar zijn, wat hier te betwijfelen valt gezien de onzekerheid omtrent de uitzonderingen (zie boven). Verder is het NJCM van oordeel dat het voorgestelde verbod niet voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit, om de hieronder uiteengezette redenen. Aangezien het wetsvoorstel niet voldoet aan deze voorwaarden, komt het neer op een ongeoorloofde schending van grond- en mensenrechten.

3.1 Niet noodzakelijk

De noodzaak van het verbod wordt als volgt onderbouwd in de MvT (p. 3):

Het doel van dit wetsvoorstel is allereerst om de veiligheidsbeleving van personen die worden geconfronteerd met demonstraties en de open communicatie tijdens demonstraties te bevorderen, door gezichtsbedekkende kleding te verbieden. Het uitgangspunt van het demonstratierecht is dat het lokale gezag demonstraties zoveel mogelijk faciliteert. Om dit te kunnen doen is goede communicatie tussen demonstranten en het gezag essentieel. Deze communicatie wordt bemoeilijkt wanneer demonstranten gezichtsbedekkende kleding dragen. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel te voorkomen dat demonstranten die bewust de wet overtreden kunnen belemmeren dat hun identiteit wordt vastgesteld. Door dit te belemmeren kan optreden door de autoriteiten tegen ongeregelde heden, waaronder door strafrechtelijke vervolging, worden bemoeilijkt. Om deze doelen te bereiken is het noodzakelijk dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties verboden wordt.

Allereerst wenst het NJCM zijn bezorgdheid uit te drukken over het summiere karakter van deze onderbouwing, die slechts een herhaling van de genoemde doelen. Feitelijk wordt er niet onderbouwd, maar gesteld. Het ontbreekt aan een met bronnen en cijfers gestaafde probleemschets die overtuigend maakt dat er nu een *'pressing social need'* bestaat om gezichtsbedekkende kleding te verbieden, oftewel dat deze beperking 'noodzakelijk is in een democratische samenleving'.⁵ Uit recente onderzoeken blijkt dat het overgrote deel van de demonstraties in Nederland vreedzaam en zonder incidenten verloopt.⁶ De regering is zich bewust van dit gegeven, wat in de MvT (p. 1) een merkwaardige redenering oplevert: 'Elk jaar vinden in het hele land duizenden demonstraties plaats waarvan het overgrote deel zonder incidenten verloopt, dankzij demonstranten en de inzet van het lokale gezag. Tegelijkertijd is er sprake van demonstraties waarbij demonstranten (bewust) de wet overtreden of waarbij het recht om te demonstreren botst met de rechten van anderen.' Deze laatste bewering wordt geponeerd, maar niet gestaafd met bronnen, cijfers of voorbeelden. In feite vindt slechts in 3% van alle demonstraties een incident plaats, waarbij het in 75% van die gevallen gaat om niet meer dan één enkel incident.⁷ Dat betekent dat de regering ter bestrijding van enkele incidenten een verbod voorstelt dat diep ingrijpt op rechten en vrijheden bij alle demonstraties. Daarmee schiet het middel het doel voorbij (waarover later meer, bij geschiktheid) en valt de noodzaak ervan sterk te betwijfelen.

⁵ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 142-143.

⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties*, mei 2025, p. 29; N.J.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat: onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2025, p. 236.

⁷ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties*, mei 2025, p. 29.

Het gaat daarbij om de noodzaak van een algemeen wettelijk verbod, ten opzichte van het bestaande instrumentarium. Op dit moment beschikt de burgemeester over de bevoegdheid om naar aanleiding van de kennisgeving van een demonstratie het voorschrift te stellen dat er bij die demonstratie geen gezichtsbedekkende kleding gedragen mag worden, als dit dient ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.⁸ Uit twee rondvragen blijkt dat burgemeesters, en politievertegenwoordigers, geen voorstander zijn van een generiek verbod op gezichtsbedekkende kleding.⁹ Sommige burgemeesters geven wel aan behoefte te hebben aan handvatten om voorschriften te stellen voor gezichtsbedekkende kleding in specifieke situaties.¹⁰ Dat zou alleen eerder een kwestie zijn van sleutelen aan de bestaande mogelijkheden, op basis van een beoordeling per geval, dan reden om over te gaan tot een algemeen verbod. De autoriteiten die te maken hebben met de gevallen die het betreft, achten het onderhavige wetsvoorstel dus eveneens niet noodzakelijk.

Los van de *omvang* van het probleem (het aantal incidenten bij demonstraties), vermeldt de toelichting drie redenen waarom gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in algemene zin niet wenselijk zou zijn: 1) de veiligheidsbeleving van personen die hiermee geconfronteerd worden; 2) de goede communicatie tussen demonstranten en het gezag; 3) identificatie met het oog op optreden door autoriteiten, waaronder strafrechtelijke vervolging. Hoewel het NJCM het belang van een gevoel van veiligheid en goede communicatie tijdens demonstraties onderschrijft, betwijfelen we of het verbod hiertoe een noodzakelijk en geschikt middel is. Over de geschiktheid later meer. Met betrekking tot de noodzaak merken we op dat de enkele vermelding van ‘veiligheidsbeleving’ onvoldoende dragend is: het is een subjectief gegeven en de invloed van gezichtsbedekkende kleding erop is niet inherent negatief. Eerder werd al duidelijk dat de anonimiteit van gezichtsbedekkende kleding veilig kan voelen (en zijn) voor de dragers ervan. Ten aanzien van de ‘personen die ermee geconfronteerd worden’ zijn in de toelichting geen indicaties gegeven waaruit men kan opmaken dat hun veiligheidsbeleving negatief beïnvloed wordt. Van de wetgever die grondrechten ingrijpend beperkt, mag een degelijke onderbouwing op basis van objectiveerbare gegevens verwacht worden.¹¹

Tot slot zijn er vraagtekens te plaatsen bij de beweerde noodzaak van het verbod voor identificatie met het oog op het optreden door autoriteiten, waaronder strafrechtelijke vervolging. Hier doet zich een fundamentele inconsistentie voor in de rechtvaardiging van het voorstel. Het demonstratierecht beschermt uitsluitend vreedzame demonstraties (aldus ook MvT, p. 1). Zodra sprake is van rellen of geweld, valt de situatie buiten de reikwijdte van de Wom en zijn andere strafrechtelijke bepalingen van toepassing. Voor het uitzonderlijke type ernstige incidenten waar het wetsvoorstel door ingegeven lijkt te zijn, is een wijziging van de Wom dus niet nodig. Bovendien: als ‘gemakkelijkere identificatie voor de vervolging van strafbare feiten’ geacht wordt een toereikende onderbouwing te zijn voor een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties zonder indicatie dat er bij demonstraties vaker strafbare feiten worden gepleegd dan in het algemeen, dan kan het verband met demonstraties net zo goed losgelaten worden. Zou het dan niet logischer zijn om te kiezen voor een algeheel verbod op ‘onidentificeerbaar-zijn in de openbare ruimte’?

⁸ Zo volgt uit art. 2 jo. 5 Wet openbare manifestaties. Zie P. Zoeten & B. Roorda, ‘Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 november 2021, p. 253.

⁹ *Kamerstukken I 2018/19*, 34 349, nr. L, p. 2; Swart e.a. 2025, p. 234.

¹⁰ Swart e.a. 2025, p. 234.

¹¹ Het EHRM vereist ‘*relevant and sufficient reasons*’ (EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 143).

Dát is echter duidelijk niet te rechtvaardigen, omdat er niets over zou blijven van een staatsvrije sfeer en open samenleving. Het is aan de regering om aannemelijk te maken dat een verbod bij alle demonstraties ook noodzakelijk is in de specifieke context van demonstraties en niet alleen bij het plegen van strafbare feiten in het algemeen. Anders is dit wetsvoorstel een schot in het luchtledige, dat evenwel de vrije uitoefening van grondrechten ernstig belemmert.

3.2 Niet geschikt

Het NJCM betwijfelt of het voorgestelde verbod een geschikt middel is om het veilige en ordelijke verloop van demonstraties te bevorderen, en iets te doen tegen die situaties waarin demonstranten bewust de wet overtreden. Zoals gezegd, ziet het kader van de Wom op vreedzame demonstraties, niet op rellen waarin geweld en dwang gaan overheersen over de collectieve meningsuiting. Van alle demonstraties verloopt het overgrote deel zonder incidenten. In de praktijk zou de voorgestelde strafbaarstelling dus vooral vreedzame demonstranten treffen, die om legitieme redenen hun gezicht wensen te bedekken. Daarmee sorteert het weinig effect waar dat gewenst is, en veel effect waar dat niet gewenst is.

Voor vreedzame demonstranten kan dit verbod betekenen dat ze een extra hoge drempel ervaren om te demonstreren. Zelfs met een zwaarwegende persoonlijke reden voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding, weten ze dat ze staande gehouden kunnen worden om uit te leggen en te bewijzen wat die reden is. Met betrekking tot mensen die anoniem willen blijven voor hun veiligheid werkt het voorgestelde verbod naar verwachting averechts in termen van veiligheidsbeleving. Voor mensen die “geen gedoe” willen, heeft dit verbod een afschrikwekkend effect (*chilling effect*) op de uitoefening van hun demonstratierecht.¹²

Daarentegen is het de vraag hoe groot het afschrikwekkend effect is op de zeer kleine groep die toch al van plan is om te rellen, geweld te gebruiken of anderszins strafbare feiten te plegen. Voor hen is het één feit extra, en blijft de wens om identificatie te belemmeren sterk aanwezig. Het is ook niet gezegd dat ze de gezichtsbedekkende kleding al aan het begin van de demonstratie dragen, zodat ze er van tevoren uitgepikt zouden kunnen worden. De kleding kan snel aangetrokken worden op het moment van overgaan tot strafbare feiten - gebeurt dit in de hectiek in het midden van de mensenmassa dan wordt het niet noodzakelijk makkelijker om een vastgelegd gezicht aan het begin van de demonstratie te koppelen aan de anonieme relschopper. Het is dus de vraag hoe effectief het verbod is in het verminderen van ernstige incidenten, terwijl het ondertussen juist de vele vreedzame demonstranten wel in hun rechten treft.

Ook de NGB, de politie en het OM hebben in het voortraject bezwaren geuit tegen het onderhavige wetsvoorstel vanwege de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit (MvT, par. 5). De politie en het OM lopen al tegen beperkte capaciteit en handhavingsproblemen bij demonstraties aan. Het verbod is dus niet effectief zolang het niet gepaard gaat met uitbreiding van capaciteit. Dan kan men echter de vraag stellen of de uitbreiding van capaciteit op zichzelf niet een veel effectiever middel is om reële problemen bij demonstraties aan te pakken dan een extra strafbaarstelling.

¹² In de zin van EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 100.

Geschiktheid vereist ook subsidiariteit, in de zin dat het gekozen middel het minst ingrijpend is van de mogelijke opties. In de MvT wordt de subsidiariteit alleen beoordeeld in het licht van het censuurverbod en één alternatief, met als conclusie dat een algemeen wettelijk verbod minder ingrijpend is dan het alternatief van een verbod met ontheffingsbevoegdheid, omdat er minder kans is dat de burgemeester de inhoud van de demonstratie van tevoren beoordeelt. Het NJCM wijst erop dat de subsidiariteit niet beoordeeld is in het licht van alle andere grondrechten die hier in het geding zijn, ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

Over de hele breedte is een algemeen wettelijk verbod namelijk wel degelijk ingrijpender dan de bestaande mogelijkheid om voor een specifieke demonstratie waarbij wanordelijkheden worden verwacht, het voorschrift te stellen dat er geen gezichtsbedekkende kleding gedragen mag worden. *Het NJCM verzoekt de regering om deze overwegingen mee te nemen in de beoordeling van de geschiktheid van het onderhavige wetsvoorstel.*

3.3 Niet proportioneel

Volgens de regering voldoet het verbod ook aan de eis van proportionaliteit, om drie redenen: 1) het verbod doet niet af aan de mogelijkheid om te demonstreren als zodanig, 2) er bestaan uitzonderingen op het verbod, en 3) de context van het demonstratierecht is meegewogen in de juridische kwalificatie van het feit als overtreding en het wettelijk strafmaximum (MvT, p. 3).

Over de uitzonderingen heeft het NJCM hierboven al opgemerkt dat deze te onduidelijk en onwerkbaar zijn om burgers van tevoren zekerheid te geven over of ze onderworpen zullen worden aan strafrechtelijk optreden. Een systeem waarbij de uitzondering individueel door een agent ter plaatse, door het OM of zelfs pas bij de strafrechter beoordeeld wordt, is op zichzelf al bijzonder ingrijpend voor wie een zwaarwegende persoonlijke reden heeft om diens gezicht bedekt te houden. Deze uitzonderingsconstructie is volgens het NJCM niet geschikt of in elk geval niet toereikend om de proportionaliteit van een algemeen verbod te verzekeren. En aangezien het alternatief van een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester in strijd zou zijn met het censuurverbod, is de meest proportionele optie om te blijven bij het huidige systeem.

De regering wijst erop dat het EHRM een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding in Frankrijk in stand heeft gelaten, onder andere omdat staten in deze kwestie een ruime beoordelingsmarge toekomt, en stelt dat deze ruime beoordelingsmarge ook geldt bij een verbod enkel voor demonstraties (MvT, p. 3-4). Er zijn meerdere kanttekeningen te plaatsen bij deze optimistische interpretatie van het arrest *S.A.S./Frankrijk*.¹³ Ten eerste kunnen de overwegingen in dit arrest niet een-op-een uitgebreid worden naar de context van het demonstratierecht. Hoewel verzoeker in deze zaak ook een beroep deed op het demonstratierecht, heeft het EHRM dit middel niet ten gronde beoordeeld, omdat verzoeker het niet onderbouwd had.¹⁴ Dat is een andere grond voor afwijzing dan bij het beroep op artikel 10, waar volgens het Hof geen probleem speelt dat onderscheiden is van de problemen onder artikel 8 en 9. De vraag ligt dus open of de verhouding tussen een verbod op gezichtsbedekkende kleding en het demonstratierecht een eigensoortige beoordeling oplevert. Ten tweede kan de beoordelingsmarge sinds 2014 gekrompen zijn als blijkt dat er nu grotere consensus bestaat tussen de Europese staten.

¹³ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*).

¹⁴ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 72-73.

Ten derde betekent de conclusie dat het EHRM geen schending vaststelt vanwege een ruime beoordelingsmarge, nog niet dat de beperking in kwestie een nastrevenswaardige praktijk is vanuit mensenrechtelijk oogpunt. Nederland hoeft de ondergrens niet op te zoeken. Ten vierde hangt veel af van de argumenten die de regering aandraagt. In *S.A.S./Frankrijk* legt het Hof zich uitdrukkelijk toe op ‘*careful examination of the necessity of the impugned limitation*’.¹⁵ Daarmee voelt het NJCM zich gesterkt in zijn oproep aan de regering om bij het onderhavige wetsvoorstel voor een grondige onderbouwing te zorgen.

Een laatste en belangrijke kanttekening bij de verwijzing naar *S.A.S./Frankrijk* is dat dit arrest ook duidelijke signalen bevat dat het EHRM kritisch staat tegenover een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding. Zo observeert het Hof dat het Franse verbod een kleine groep Islamitische vrouwen treft en dat het dus ‘excessief’ kan lijken om daarop te reageren met een ‘algeheel verbod’ (*blanket ban*).¹⁶ Bovendien wordt het onbetwifelbaar geacht dat dit verbod een significante negatieve impact heeft op deze vrouwen, die het kunnen ervaren als een bedreiging van hun identiteit, die hun persoonlijkheid en geloof niet meer kunnen uiten in het openbaar en voor wie het traumatiserend kan zijn om vervolgd te worden voor het dragen van religieuze kleding.¹⁷ Het EHRM verwijst dan ook naar ‘het grote aantal’ internationale en nationale instanties in het veld van mensenrechten dat een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding disproportioneel vindt.¹⁸ Onder het voorbehoud dat het zich niet uit kan laten over de wenselijkheid van wetgeving, wenst het Hof toch te benadrukken dat een staat, met wetgeving zoals het betreffende verbod in Frankrijk, het risico neemt om bij te dragen aan stereotypering en intolerantie.¹⁹

In al deze rechtsoverwegingen van het EHRM ziet het NJCM een bevestiging van zijn eigen zorgen over het onderhavige wetsvoorstel. Een algemeen verbod in reactie op een probleem van geringe omvang is excessief. Het gekozen uitzonderingsstelsel kan in de praktijk ingrijpend en traumatiserend uitpakken voor demonstranten met zwaarwegende persoonlijke redenen om gezichtsbedekkende kleding te dragen. Met inachtneming van de verschillen tussen beide casussen, kan van het verbod in het onderhavige wetsvoorstel ook gezegd worden dat het vertrekt van een schrikbeeld van de demonstrant als relschopper en dat het niet bepaald tolerantie uitstraalt, met name ten aanzien van groepen die reeds kwetsbaar zijn. Net als bij het algemene verbod op gezichtsbedekkende kleding, staan internationale instanties afkeurend tegenover een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Het VN-Mensenrechtencomité stelt zich op het standpunt dat beperkingen alleen gepast zijn in uitzonderlijke situaties waarin de gezichtsbedekking in verband staat met discriminatie of geweld.²⁰ Volgens de Office for Democratic Institutions and Human Rights van de OSCE mag een masker tijdens een demonstratie niet verboden worden, tenzij het wordt gedragen met het doel om identificatie en arrestatie voor het plegen van een overtreding te ontlopen.²¹ *Is de regering bekend met de standpunten van deze internationale instanties?*

¹⁵ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), r.o. 122.

¹⁶ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 145.

¹⁷ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 146 en 152-153.

¹⁸ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 147, met vermelding van de Franse nationale adviescommissie mensenrechten, non-gouvernementele organisaties, de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en de Mensenrechtencommissaris voor de Raad van Europa. Elders verwijst het Hof ook naar vier negatieve adviezen van de Nederlandse Raad van State (par. 49-52 van het arrest).

¹⁹ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 149.

²⁰ VN-Mensenrechtencomité, *General comment no. 37 on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, 17 september 2020, par. 60.

²¹ Zie de bespreking en verwijzingen in Zoeten & Roorda 2021, p. 243-244.

Zowel in *S.A.S./Frankrijk* als in het onderhavige geval wordt de impact van het verbod op de grondrechten van getroffen burgers versterkt door de daaraan verbonden strafrechtelijke sancties.²² Het EHRM laat in het voordeel van de Franse regering meewegen dat er een zeer lichte straf staat op overtreding van het verbod, namelijk een geldboete van maximaal 150 euro of een verplichte burgerschapskursus.²³

Zoals gezegd, haalt de Nederlandse regering in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel het gekwalificeerde strafmaximum ook aan als reden waarom het verbod proportioneel is. In vergelijking met het strafmaximum uit de Franse casus, kan de straf op grond van artikel 11 Wom echter veel zwaarder uitvallen, met een maximum twee maanden hechtenis of een geldboete van de tweede categorie.

Uit de voorgaande bespreking van het arrest *S.A.S./Frankrijk* trekt het NJCM de conclusie dat het allesbehalve zeker is dat het voorgestelde verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties proportioneel is ten opzichte van het doel om ernstige incidenten bij demonstraties te voorkomen. Het gaat hier om een zeer verregaande inbreuk met uitstralend effect op de vrije uitoefening van het demonstratierecht voor iedereen, terwijl het onderbouwd wordt op basis van een zeer kleine groep overtreders, die al niet meer onder het demonstratierecht worden beschermd zodra ze overgaan tot relschopperij. Dat is de omgekeerde situatie van wat volgens internationale instanties geoorloofd is, namelijk dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding tijdens een demonstratie alleen gerechtvaardigd is wanneer de gezichtsbedekking in verband staat met het plegen van geweld, discriminatie en andere overtredingen. Bovendien treft het verbod bepaalde groepen extra hard, die al kwetsbaar zijn en veel te maken krijgen met vooroordelen en discriminatie (denk aan onvrijwillige outing van trans personen). Voor hen wordt de mogelijkheid om te demonstreren als zodanig in de praktijk wel degelijk bemoeilijkt. Deze omstandigheden zijn cruciaal voor de vraag of er een 'rechtvaardig evenwicht' is gevonden tussen de nagestreefde doelen en de beperking van grondrechten.²⁴ *Daarom vraagt het NJCM de regering om nadere reflectie en toelichting op de vraag of en waarom er sprake is van een rechtvaardig evenwicht, met inachtneming van de hierboven vermelde zorgen van het EHRM, het VN-Mensenrechtencomité en de Office for Democratic Institutions and Human Rights.*

Tot slot wenst het NJCM nog eens uitdrukkelijk stil te staan bij het argument van de regering dat het voorgestelde verbod proportioneel is, omdat het niet afdoet aan de mogelijkheid om te demonstreren als zodanig. Misschien klopt dat in theorie. In de praktijk kan het vooruitzicht van strafrechtelijk optreden echter wel van die aard zijn dat het goedbedoelende burgers - zeker wanneer ze in een kwetsbare positie verkeren of andere redenen hebben om gedoe te voorkomen - ontmoedigt of zelfs afschrikt om gebruik te maken van hun recht om vreedzaam te demonstreren. In de MvT (p. 4) suggereert de regering dat een laag strafmaximum voldoende is om een *chilling effect* te voorkomen. Het NJCM benadrukt echter dat alle maatregelen voor, gedurende en na de demonstratie beoordeeld moeten worden op hoe ingrijpend ze zijn.²⁵

²² EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 152.

²³ EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*), par. 152.

²⁴ In de zin van EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius/Litouwen*), par. 144 en 182.

²⁵ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 100.

Al is het strafmaximum relatief laag, het is nog steeds ingrijpend voor iemand om voor een agent en de rechter bewijs te moeten leveren van geloof, seksuele geaardheid, vrees voor vervolging of een andere persoonlijke omstandigheid. Bovendien staat dit verbod niet op zichzelf, maar maakt het deel uit van een reeks repressieve maatregelen die de regering in korte tijd heeft aangekondigd.²⁶

4. Surveillance en gegevensverwerking

Bekijkt men het voorgestelde verbod op gezichtsbedekkende kleding in samenhang met andere plannen, dan ontstaat er een verdacht beeld. Zowel in een motie van de Tweede Kamer als in een brief van de ministers van BZK en J&V staat namelijk het voornemen om meer gezichtsherkenkende camera's in te gaan zetten bij demonstraties.²⁷ Dat wekt bij het NJCM en waarschijnlijk ook bij demonstranten de vrees voor verregaande surveillance. Ook zonder gezichtsherkenkende camera's kan de politie door het voorgestelde verbod makkelijker demonstranten identificeren en vastleggen op foto en video. Informatie over deelname aan een demonstratie valt onder de bijzondere categorieën persoonsgegevens waaraan extra waarborgen zijn verbonden voor de verwerking.²⁸ Bij dit wetsvoorstel biedt de regering geen duidelijkheid of geruststelling over wat er gebeurt met dergelijke identificerende gegevens. Noch wetsvoorstel noch toelichting besteedt aandacht aan het risico van onrechtmatige verwerking van deze gegevens en het ontbreken van de verplichte waarborgen ter bescherming van betrokkenen van wie de gegevens worden verwerkt. Worden de gegevens geregistreerd in databanken van de politie?²⁹ Zal het OM die vervolgens gebruiken om brieven te sturen naar demonstranten of komt de politie op huisbezoek?³⁰ *Kan de regering verzekeren dat het voorliggende wetsvoorstel niet zal leiden tot een toename in oneigenlijke en onrechtmatige verwerking van beschermde persoonsgegevens? Is de regering bereid hiertoe extra waarborgen in te bouwen?*

5. Afschrikwekkend en averechts effect van repressieve maatregelen

De conclusie van het WODC-onderzoek naar het demonstratierecht, uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer, is helder: voer geen ingrijpende wettelijke beperkingen van het demonstratierecht door.³¹ Desondanks blijven de ministers van BZK en J&V in hun eerste reactie op het rapport bij hun voornemen om een reeks repressieve maatregelen door te voeren.³² Ook in het coalitieakkoord van D66, CDA en VVD staat het voorstel om de Wom aan te passen, teneinde extra handhavingsbevoegdheden in te voeren en strafbepalingen te verzwaren.³³

²⁶ Zie de opsomming in Brief van de minister van BZK en de minister van J&V van 19 december 2025, Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 36 600-VII, nr. M.

²⁷ Motie van de leden Bontenbal en Yeşilgöz-Zegerius, *Kamerstukken II 2025/26*, 28 684, nr. 805, en Brief van de minister van BZK en de minister van J&V van 19 december 2025, Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 36 600-VII, nr. M.

²⁸ EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 76 en 86; art. 6 Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens; art. 9 AVG; art. 10 Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (2016/680); art. 5 Wet politiegegevens.

²⁹ Zie Amnesty International, *Unchecked power: ID checks and collection of data from peaceful protesters in the Netherlands*, 2023.

³⁰ Zie resp. 'Niet bij klimaatdemonstratie, toch 'intimiderende' brief OM: 'Hoe dan?', *RTL Nieuws*, 25 juli 2023; en 'Inspectie: huisbezoeken politie aan demonstranten kunnen averechts werken', *NOS Nieuws*, 15 mei 2025.

³¹ Swart e.a. 2025, p. 11-12.

³² Brief van de minister van BZK en de minister van J&V van 19 december 2025, Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 36 600-VII, nr. M.

³³ D66, VVD en CDA, *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland*, coalitieakkoord 2026-2030, 30 januari 2026, p. 11.

Van dergelijke plannen, waaronder het voorliggende wetsvoorstel, gaat een veel breder afschrikwekkend effect uit dan passend is bij de omvang van het probleem dat de regering en Kamer willen oplossen. Daarmee voeren deze plannen een algeheel repressief klimaat van de landelijke politiek ten opzichte van demonstraties.³⁴ In dat klimaat krimpt de ruimte voor het maatschappelijke middenveld en de uitoefening van democratisch burgerschap. Zo'n repressieve aanpak past niet bij een vrije samenleving en heeft een averechts effect: hij ontnemt burgers relatief schadeloze opties en lokt hard-tegen-hard uit. Behandel mensen als criminelen en ze gaan zich zo gedragen. Wat doet dat met de “veiligheidsbeleving” en “open communicatie”, laat staan het vertrouwen van burgers in de landelijke politiek? *Het NJCM drukt de regering op het hart deze bredere implicaties van repressief optreden tegen demonstranten in overweging te nemen.*

Conclusie

Het NJCM ontraadt dit wetsvoorstel. Als de voorbereiding en behandeling ervan toch voortgezet worden, verzoekt het NJCM de regering tenminste om nadere toelichting te geven bij de hier aangedragen punten, onder andere betreffende de gebrekkige onderbouwing van de noodzaak van een algemeen verbod, het risico dat dit middel zijn doelen ver voorbij schiet en tegelijkertijd niet effectief is waar gewenst, het risico op ongeoorloofde verwerking van gevoelige persoonsgegevens, de onzekere en belastende vorm van de uitzonderingen, en de onvolledige proportionaliteitsbeoordeling. Daarmee komen we terug bij ons verzoek aan het begin van deze reactie, namelijk dat de regering voor een degelijke onderbouwing zorgt, die recht doet aan de ernst van de grondrechtenbeperking waar het hier om gaat.

³⁴ In een andere brief gaat het NJCM hier uitgebreider op in: <https://njcm.nl/actueel/njcm-roept-op-beperk-het-demonstratierecht-niet-onnodig-en-disproportioneel/>.