

Vergaderjaar 2018–2019

34 349

Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

1. Inleiding

Op 12 juni 2018 is tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding een motie van het lid Schalk c.s. ingediend, die de regering verzoekt de wenselijkheid te onderzoeken om gezichtsbedekkende kleding, zoals maskers, bivakmutsen, integraalhelmen en dergelijke, in zijn algemeenheid te verbieden bij manifestaties en demonstraties, tenzij er sprake is van een specifieke reden dit wel toe te staan.¹ Op 26 juni 2018 is de motie in stemming gebracht en aangenomen.

Bij brief van 13 juli 2018 heb ik aangekondigd op de motie terug te komen zodra het daarin gevraagde onderzoek is afgerond.² Bij brief van 1 april 2019 heb ik medegedeeld dat het onderzoek nog gaande was en u op de hoogte gesteld van mijn streven om uiterlijk voor het zomerreces uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek te informeren.³

Inmiddels kan ik uw Kamer als volgt berichten.

2. Uitkomsten uitvraag

Achtergrond motie-Schalk c.s.

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding bleek uit de mondelinge toelichting van de indiener van de motie-Schalk c.s. dat hij vooral dacht aan een (bestuurlijke) rondgang bij gemeenten met de vraag of het zou helpen als

¹ Kamerstukken I 2017/18, 34 349, G.

² Kamerstukken I 2017/18, 34 349, I.

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 349, J.

standaard geldt dat gezichtsbedekkende kleding tijdens een demonstratie niet is toegestaan.

Ik heb dit verzoek zelf ter hand genomen. In lijn met de gedachte van de indiener van de motie heb ik een representatieve groep van gemeenten verzocht enkele vragen over dit onderwerp te beantwoorden, teneinde een goed beeld te krijgen van de huidige gemeentelijke praktijk op dit terrein en de eventuele behoefte aan aanvullende regelgeving.⁴

Belangrijkste uitkomsten uitvraag gemeenten

Hieronder schets ik in het kort de belangrijkste uitkomsten van de gedane uitvraag bij gemeenten. Voor een uitgebreidere weergave daarvan, en de gehanteerde werkwijze bij de uitvraag, verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Zo goed als alle responderende gemeenten geven aan dat zich in het recente verleden in hun gemeente geen voorvallen hebben voorgedaan waaruit bleek dat een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding werd gemist. Wel geeft een klein aantal gemeenten aan dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding nuttig zou kunnen zijn.

Een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding wordt door het overgrote deel van de responderende gemeenten omschreven als niet noodzakelijk, te vergaan of zelfs onwenselijk. Zij kunnen met het huidige wettelijke instrumentarium goed uit de voeten. Veel gemeenten wijzen erop dat sprake is van plaatselijk maatwerk en dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding zeker niet bij iedere demonstratie noodzakelijk is. Slechts in een (zeer) beperkt aantal gevallen is er aanleiding om een dergelijk verbod in de voorschriften op te nemen, teneinde (dreigende) wanordelijkheden beter het hoofd te kunnen bieden. Bovendien zijn er demonstraties waarbij mensen om legitieme redenen hun geluid willen laten horen zonder daarbij hun identiteit prijs te geven, bijvoorbeeld omdat zij vrezen voor (vergaande) persoonlijke consequenties. Denk daarbij aan sekswerkers die demonstreren voor betere werkomstandigheden of buitenlandse politieke activisten, die zich bij diplomatieke vestigingen kritisch uiten richting buitenlandse mogelijkheden met een repressief regime. Ook zijn er demonstraties denkbaar waarbij de door demonstranten gekozen kleding onderdeel kan uitmaken van de gezamenlijke meningsuiting waarvan bij demonstraties sprake is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan demonstraties van vreedzame dierenactivisten, die soms als dier verkleed gaan en daardoor niet als persoon herkenbaar zijn.

Het overgrote deel van de gemeenten is van mening dat het huidige wettelijke kader toereikend is. Verschillende gemeenten hebben daarbij gewezen op de Wet op de identificatieplicht, die de mogelijkheid biedt een persoon te verzoeken om de gezichtsbedekking te verwijderen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Daarnaast is gewezen op (aanvullende) instrumenten in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

3. Conclusie

Uit de uitvraag komt naar voren dat van een breed gedragen behoefte bij gemeenten aan een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties geen sprake is, integendeel. Het huidige

⁴ Daarbij moet worden bedacht dat de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding zich niet uitstrekt tot demonstraties op de openbare weg.

wettelijke instrumentarium biedt voor gemeenten reeds voldoende mogelijkheden om zonodig nadere grenzen te stellen aan demonstraties door middel van specifieke, plaats- en demonstratiegebonden voorschriften, beperkingen en aanwijzingen ten aanzien van het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Handelen in strijd hiermee kan niet alleen grond opleveren voor een opdracht tot beëindiging van de demonstratie (artikel 7, aanhef en onder b Wet openbare manifestaties), maar kan ook een strafbaar feit opleveren (artikel 11, eerste lid, onder b Wet openbare manifestaties). Dit laatste biedt mogelijkheden om ook tegen individuele demonstranten op te treden, bijvoorbeeld door tot aanhouding over te gaan zonder dat hoeft te worden besloten tot beëindiging van de gehele demonstratie.

Gelet op deze uitkomst ben ik niet voornemens het initiatief te nemen tot nadere wetgeving op dit punt. Mijn overtuiging is dat het huidige wettelijke instrumentarium in het algemeen voldoet. Gelet op deze uitkomst zie ik evenmin aanleiding om nader onderzoek te doen naar de juridische haalbaarheid van een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Bijlage

Bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitvoering van de motie Schalk c.s.

Nadere informatie uitvraag gemeenten

Bevraagde gemeenten

Door middel van een schriftelijke vragenlijst is aan een representatieve groep gemeenten om informatie verzocht over de huidige gemeentelijke praktijk met betrekking tot gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Er is informatie verkregen van in totaal 19 gemeenten, het betreft de G4, 4 (andere) provinciehoofdsteden en 11 overige gemeenten van wisselende omvang, verspreid over 9 provincies. Bovendien betreft het, mede door de inclusie van de G4, een selectie van gemeenten die een grote meerderheid van de in Nederland gehouden demonstraties faciliteren.

Aan gemeenten is toegezegd dat de verstrekte informatie niet op tot hen herleidbare wijze zou worden gebruikt in deze brief.

Vragenlijst

Aan de in dit onderzoek betrokken gemeente zijn de volgende 4 vragen voorgelegd:

1. Worden er door uw gemeente (standaard) voorschriften gegeven bij demonstraties ten aanzien van het dragen van gezichtsbedekkende kleding en zo ja, wat is de strekking daarvan?

2. Hebben zich in uw gemeente in het recente verleden concrete voorvallen voorgedaan waaruit bleek dat een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties wordt gemist?

3. Indien het antwoord op vraag 2 bevestigend luidt: kunt u precies aangeven onder welke omstandigheden het geval was en wat de precieze reden was waarom het instrumentarium in de Wet openbare manifestaties niet voldeed?

4. Bent u van opvatting dat een algemeen wettelijk verbod ten aanzien van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties noodzakelijk is en zo ja: kunt u aangeven wat de aard en omvang van de problematiek is die naar uw oordeel met een dergelijk verbod zou worden aangepakt/opgelost?

Antwoorden

Uit de respons op deze vragenlijst komt het volgende beeld naar voren:

Ad 1.

De meeste van de responderende gemeenten (13) geeft aan dat er alleen voorschriften ten aanzien van gezichtsbedekkende kleding worden gesteld als daar in een specifiek geval aanleiding toe is. Een aantal van de responderende gemeenten (6) legt standaard voorschriften op met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Sommigen plaatsen daarbij de kanttekening dat wel per geval wordt beoordeeld of een dergelijk verbod gelet op de criteria in de Wom gerechtvaardigd is. Veel van de (13) gemeenten wijzen er ook op dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding zeker niet bij iedere demonstratie noodzakelijk is. Slechts in een (zeer) beperkt aantal gevallen is er aanleiding om een

dergelijk verbod in de voorschriften op te nemen, teneinde (dreigende) wanordelijkheden beter het hoofd te kunnen bieden.⁵ Gedacht moet worden aan risicovolle (tegen)demonstraties, waarbij contact met gemeente en politie uit de weg wordt gegaan en gezichtsbedekkende kleding een zekere mate van anonimiteit verschaft. Dit kan gelegenheid bieden aan kwaadwillenden om wanordelijkheden te veroorzaken en/of strafbare feiten te plegen. Ook kan het de sfeer bij een demonstratie soms negatief beïnvloeden.

Een aantal gemeenten (4) wijst er ook op dat in sommige gevallen demonstranten hun geluid willen laten horen zonder daarbij hun identiteit prijs te geven, bijvoorbeeld omdat zij vrezen voor (vergaande) persoonlijke consequenties. Denk daarbij aan sekswerkers die demonstreren voor betere werkomstandigheden of buitenlandse politieke activisten, die zich bij diplomatieke vestigingen kritisch uiten richting buitenlandse mogendheden met een repressief regime. Ook zijn er demonstraties denkbaar waarbij de door demonstranten gekozen kleding onderdeel kan uitmaken van de gezamenlijke meningsuiting waarvan bij demonstraties sprake is. Hierbij kan bijvoorbeeld kan gedacht worden aan demonstraties van vreedzame dierenactivisten, die soms als dier verkleed gaan en daardoor niet als persoon herkenbaar zijn.

Ad 2.

Zo goed als alle responderende gemeenten antwoorden dat zich in het recente verleden in hun gemeente geen voorvallen hebben voorgedaan waaruit bleek dat een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties werd gemist. Eén gemeente heeft bij het antwoord op deze vraag het signaal afgegeven dat het ontbreken van een dergelijk verbod bij demonstraties of betogingen die vooraf waren aangekondigd überhaupt geen punt was, maar bij een recente onaangekondigde demonstratie had een wettelijk verbod volgens deze gemeente wel in beeld kunnen komen. Een andere gemeente heeft een vergelijkbaar punt aangekaart bij het antwoord op vraag 4, korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Ad 3.

Vrijwel alle gemeenten (16) antwoorden dat deze vraag/situatie niet van toepassing is. Eén gemeente heeft bij deze vraag aangegeven dat soms de vraag speelt of een bepaalde activiteit is te kwalificeren als een (vreedzame) demonstratie. Een andere gemeente heeft een vergelijkbaar punt aangekaart bij het antwoord op vraag 4, korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Ad 4.

De meeste van de responderende gemeenten (14) is van mening dat het huidige wettelijke instrumentarium in de praktijk volstaat en dat een wettelijk verbod niet noodzakelijk is. De Wom biedt mogelijkheden om voorafgaand aan een demonstratie door middel van het stellen van voorschriften (artikel 5) of tijdens een demonstratie door middel van het geven van aanwijzingen (artikel 6) te acteren bij (een risico op) wanordelijkheden. Als uiterst middel kan de demonstratie worden beëindigd (artikel 7). Daarnaast wordt gewezen op de (aanvullende) instrumenten in de APV, de Gemeentewet, de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht. Een deel van deze gemeenten vindt een verbod niet alleen niet noodzakelijk, maar ook een te vergaande of zelfs onwenselijke maatregel.

⁵ Een klein aantal gemeenten heeft aangegeven (nog) geen ervaring te hebben met gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

Een klein aantal gemeenten (4) geeft aan dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding nuttig zou kunnen zijn.⁶ Als voorbeeld wordt door één gemeente genoemd dat een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties de mogelijkheid biedt om tegen individuen op te treden. Het voordeel daarvan zou zijn dat daardoor de demonstratie als zodanig onverlet zou kunnen worden gelaten. Door één gemeente is genoemd dat de juridische mogelijkheden om gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties standaard te reguleren strikt genomen beperkt zijn. Een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding zou meer houvast kunnen bieden.

Twee gemeenten hebben aangegeven dat er soms onduidelijkheid bestaat of een bepaalde activiteit is te kwalificeren als een (vreedzame) demonstratie, waardoor ook onduidelijkheid bestaat of het Wom-instrumentarium wel gebruikt kan worden. Ook wordt door één gemeente bij deze vraag melding gemaakt van (bewust) niet aangekondigde tegendemonstraties of tegenacties tegen een wel aangekondigde demonstratie. De tegendemonstranten zorgen er in die gevallen vaak voor dat ze niet herkenbaar zijn en nemen soms voorwerpen mee, ter plekke is dan vaak onduidelijk of wel sprake is van (vreedzaam) demonstreren dat wordt beschermd door de Wom. Dan wordt in voorkomende gevallen gehandeld op basis van het Wetboek van Strafrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties zal, aldus deze gemeente, voor die situaties evenwel geen soelaas bieden.

⁶ Eén gemeente heeft vraag 4 niet beantwoord.