

Vergaderjaar 2019–2020

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)

O

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 september 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning¹ heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019 inzake de wenselijkheid van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties en demonstraties.²

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de **SGP**-fractie de Minister op 12 juli 2019 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 16 september 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Bergman

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (voorzitter), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Van der Linden (FvD), Meijer (VVD), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD) (ondervoorzitter), Rietkerk (CDA), Rosenmüller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten)

² Kamerstukken I 2018/19, 34 349, L.

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/
ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING**

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 12 juli 2019

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft kennisgenomen van uw brief van 26 juni 2019 inzake de wenselijkheid van een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties en demonstraties.³ Met de toezending van deze brief acht de commissie de motie-Schalk c.s.⁴ uitgevoerd. Wel hebben de leden van de **SGP**-fractie nog een vraag.

Deze leden hebben met waardering kennisgenomen van de wijze waarop de Minister uitvoering heeft gegeven aan de motie omtrent een algeheel verbod op gezichtsbedekkende kleding. De Minister heeft geconstateerd dat het grootste deel van de bevraagde gemeenten geen behoefte heeft aan een algeheel verbod. Echter, 4 van de 19 gemeenten, derhalve ruim 20%, geeft aan dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding nuttig zou kunnen zijn, met twee doelen, namelijk het optreden tegen individuen en daardoor het onverlet laten van demonstraties. Blijkbaar is er behoefte aan meer handvatten. Nu een algeheel verbod niet aan de orde is, vragen de leden van de SGP-fractie of de Minister kan bevorderen dat duidelijker richtlijnen worden aangereikt aan de gemeenten, zodat deze optimaal gebruik kunnen maken van bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in overleg en/of via de VNG.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag vóór het einde van het zomerreces van de Kamer.

Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 349, L.

⁴ Kamerstukken I 2017/18, 34 349, G.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2019

Inleiding

In mijn brief van 26 juni jl. heb ik uw Kamer naar aanleiding van de motie-Schalk c.s. geïnformeerd over de uitkomsten van een uitvraag bij gemeenten over de wenselijkheid van een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.⁵ Mijn conclusie naar aanleiding van deze uitvraag was dat van een breed gedragen behoefte aan een dergelijk verbod bij gemeenten geen sprake is. Het overgrote deel van de gemeenten vindt dat het huidige wettelijke instrumentarium voldoet. Gelet op deze uitkomst heb ik aangegeven niet voornemens te zijn het initiatief te nemen tot nadere wetgeving op dit punt. Dit sluit ook aan bij de keuzes en afwegingen die de wetgever bij de invoering van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding heeft gemaakt. Deze wet beperkt zich tot bepaalde plaatsen en strekt zich niet uit tot demonstraties op de openbare weg.

Naar aanleiding van mijn voornoemde brief heeft u mij bij brief van 12 juli 2019 bericht dat de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning hiermee de motie-Schalk c.s. uitgevoerd achten.⁶ Nu vier gemeenten hebben aangegeven dat een algemeen wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties nuttig zou kunnen zijn, vragen de leden van de SGP-fractie nog wel of ik kan bevorderen dat duidelijker richtlijnen worden aangereikt aan gemeenten, zodat deze optimaal gebruik kunnen maken van bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in overleg en/of via de VNG.

Reactie

Alvorens in te gaan op de vraag van de leden van de SGP-fractie, hecht ik eraan te vermelden dat drie van de vier gemeenten die hebben aangegeven dat een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties nuttig zou kunnen zijn, dit niet stoelen op concrete praktijksituaties waar een wettelijk verbod daadwerkelijk werd gemist; de daarop in het onderzoek toegespitste vraag wordt door deze gemeenten ontkennend beantwoord. Er is door deze gemeenten geschetst in welke situaties naar hun idee een dergelijk wettelijk verbod van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Eén gemeente refereert aan een concreet praktijkvoorbeeld van een onaangekondigde demonstratie met een aantal demonstranten met (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende kleding, waarbij een wettelijk verbod volgens deze gemeente wel in beeld had kunnen komen.

Mijn inschatting is dat het huidige wettelijke kader voor een groot deel al mogelijkheden biedt om die situaties te ondervangen. De bijlage bij deze brief bevat nadere informatie hierover. Daaruit blijkt dat als daar aanleiding toe is, tegen individuele demonstranten met gezichtsbedekkende kleding nu al maatregelen kunnen worden genomen op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom). Het handelen in strijd met voorschriften, beperkingen of aanwijzingen kan niet alleen grond

⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 349, L.

⁶ EK, nog niet als Kamerstuk gepubliceerd.

opleveren voor een opdracht tot beëindiging van de demonstratie (artikel 7, aanhef en onder b), maar kan ook een strafbaar feit opleveren (artikel 11, eerste lid, onder b). 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.

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. Ten aanzien van de door gemeenten genoemde situaties waarin onduidelijk is of wel sprake is van (vreedzaam) demonstreren, waardoor ook onduidelijk is of de Wom wel van toepassing is, zal een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties geen oplossing bieden. Dat verbod zou dan immers net als de Wom alleen op demonstraties zien, waardoor dezelfde kwalificatievraag zal blijven spelen. In dergelijke gevallen kan echter nog steeds worden opgetreden in het kader van de Wet op de identificatieplicht en de daarin opgenomen bevoegdheden.

Ik zal de informatie in deze brief en de bijlage nadrukkelijk onder de aandacht brengen bij gemeenten door toezending daarvan aan de VNG en het NGB.

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

Huidig wettelijk instrumentarium voor de regulering van demonstraties, in het bijzonder met betrekking tot het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

De volgende wettelijke instrumenten zijn in beeld bij demonstraties, specifiek als het gaat om het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

Wet openbare manifestaties

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties (Wom) is tijdens de parlementaire behandeling kort stilgestaan bij de vraag naar de mogelijkheden voor de burgemeester om bij een demonstratie een verbod op gezichtsbedekkende kleding uit te vaardigen. Daarbij gaf de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken het volgende aan:⁷

«Bij het geven van een oordeel over het gebruik van gezichtsbedekking tijdens demonstraties zoals 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 bijvoorbeeld een vermomming deel kan uitmaken van de meningsuiting 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 kan worden genoemd 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 wordt duidelijk dat een simpel antwoord op de vraag of gezichtsbedekking kan worden toegestaan 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. In alle situaties kan evenwel de burgemeester, indien een verbod van een masker of andere gezichtsbedekking nodig is, ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat verbod geven. De Wom biedt hem hiertoe zonder meer de bevoegdheid. Artikel 5 van de Wom, in samenhang gelezen met artikel 2 van die wet, bepaalt immers dat de burgemeester voorschriften en beperkingen kan stellen ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De bestrijding van wanordelijkheden kan onder meer met zich brengen, dat de potentiële veroorzakers van wanordelijkheden voor politie en justitie herkenbaar moeten zijn.»

In aanvulling op de voorschriften en beperkingen die (vooraf) op grond van het hiervoor genoemde artikel 5 van de Wom kunnen worden gesteld, kan het nodig zijn tijdens een demonstratie aanwijzingen te geven aan de deelnemers. Artikel 6 van de Wom voorziet in de daartoe strekkende bevoegdheid. De aanwijzingsbevoegdheid kan – evenals de bevoegdheid van de burgemeester krachtens artikel 5 – slechts worden aangewend met het oog op de in artikel 2 van de Wom genoemde belangen: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Handelen in strijd met een aanwijzing kan grond opleveren voor een opdracht tot beëindiging van de demonstratie (artikel 7, aanhef en onder b) en levert een strafbaar feit op (artikel 11, eerste lid, onder a).

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1956.

Andere bevoegdheden dan op grond van de Wet openbare manifestaties

Naast het instrumentarium in de Wom kunnen rondom demonstraties met (mogelijk) gezichtsbedekkende kleding nog een aantal andere regelingen of bevoegdheden in beeld komen.

Gemeentewet

In de memorie van toelichting bij de Wom heeft de regering opgemerkt dat de Wom een stelsel geeft voor de regulering van manifestaties onder normale omstandigheden, en dat dit de mogelijkheid tot toepassing van gemeentelijke noodbevoegdheden in uitzonderlijke omstandigheden onverlet laat. In de huidige praktijk kan de burgemeester manifestaties in geval van een noodsituatie verbieden of beperken met gebruikmaking van de noodbevoegdheden die hem toekomen op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet.

Wet op de identificatieplicht

In de openbare ruimte kan de politie ten behoeve van identificatie gelasten gezichtsbedekkende kleding af te leggen op basis van de Wet op de identificatieplicht. Daar moet dan wel een aanleiding voor zijn, bijvoorbeeld bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties, in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen.

Wetboek van Strafrecht e.a.

Strafvervolgning kan plaatsvinden op basis van overtreding van uiteenlopende wet- en regelgeving. Niet alleen overtredingen van het Wetboek van Strafrecht, maar ook overtredingen van de Wom (zie hiervoor) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. In de context van tegendemonstraties, bedoeld om bijvoorbeeld ideologische tegenhangers dwars te zitten, kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Dit kan in combinatie met andere omstandigheden een strafbaar feit opleveren vanwege (dreigende) verstoring van de openbare orde. Bij aanhoudingen, die veelal op heterdaad plaatsvinden, kan ook sprake zijn van verzet. Dit is eveneens een strafbaar feit.

Algemene Plaatselijke Verordening

Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in een gemeente, bijvoorbeeld in gebieden waar regelmatig van ordeverstoringen sprake is zoals in uitgaansgebieden, is in sommige gemeenten een verbod op gezichtsbedekkende kleding neergelegd in de APV. Naar dit verbod wordt door gemeenten soms ook verwezen bij demonstraties. Deze mogelijkheid bestaat overigens vooral bij bijeenkomsten die niet binnen de reikwijdte van de Wom vallen. Decentrale regelgeving met betrekking tot het dragen van gezichtsbedekkende kleding die zich (mede) uitstrekt tot demonstraties zal al snel op gespannen voet staan met de Grondwet, die voor inperkingen op het demonstratierecht een specifieke grondslag in een wet in formele zin vereist.