

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie Openbaar Bestuur & Democratische
Rechtsstaat
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 18 februari 2026
Onderdeel Kennis, wetenschap en innovatie
Ons kenmerk PaG/KWI/20076
Uw kenmerk 2025-0000700002
Onderwerp Advies strafbaarstelling gezichtsbedekkende kleding
bij demonstraties

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte heer Rijkaart,

Bij brief van 22 december 2025 heeft u als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het voorstel tot wijziging de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Het voorstel is om in de Wet openbare manifestaties (hierna WOM) strafbaar te stellen: "het tijdens of onmiddellijk volgend op een betoging dragen van kleding die het gezicht geheel bedekt of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, dan wel onherkenbaar maakt, tenzij die kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard." Deze gedraging wordt aangemerkt als een overtreding waarop een hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie kan worden opgelegd.

Verhouding tot WODC-onderzoek

Het wetsvoorstel raakt rechtstreeks aan de brede politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over het reguleren van demonstraties. Het College wijst in dit kader op het rapport 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief' van oktober 2025 dat in opdracht van het WODC door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto, de Universiteit van Amsterdam en Tilburg University is opgesteld. In dit onderzoek stond de vraag centraal of het Nederlandse demonstratierecht, zoals uitgewerkt in de Wet openbare

manifestaties en andere wet- en regelgeving, voldoende handvatten biedt om demonstraties te reguleren. De conclusie van de onderzoekers is dat een (ingrijpende) aanpassing van de wet- en regelgeving niet is vereist. Die noodzaak wordt ook niet gezien – zo blijkt uit de passages in het rapport die hierover gaan – voor aanvulling van de Wet openbare manifestaties met een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Het College constateert dat in de toelichting op het wetsvoorstel niet op de bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport wordt gereageerd, en verzoekt de minister om dit alsnog te doen.

Het College wil vanuit het perspectief van het openbaar ministerie een aantal overwegingen meegeven die zien op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe strafbaarstelling, de verwachte uitvoeringsconsequenties en het verwachte effect. Het bredere mensenrechtelijke en wettelijke kader van het demonstratierecht en de mogelijkheden om demonstraties te reguleren worden daarbij grotendeels buiten beschouwing gelaten, en slechts genoemd voor zover dit relevant is om het advies van het College te onderbouwen.

Noodzaak

Het College verzoekt de minister om de noodzaak van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding nader toe te lichten. Uit de Kamerbrief van 15 april 2025 blijkt uit de verkennende gesprekken met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de politie en het openbaar ministerie dat deze organisaties voldoende zeggen te hebben aan de huidige mogelijkheid om een verbod op gezichtsbedekkende kleding als voorwaarde te stellen voorafgaand aan een demonstratie of als aanwijzing te geven tijdens een demonstratie.¹ De memorie van toelichting lijkt niettemin te veronderstellen dat 'het gezag' op dit moment problemen ervaart bij de communicatie met demonstranten die gezichtsbedekkende kleding dragen. Onduidelijk is waarop deze overweging is gebaseerd. En, voor zover er wel een probleem is, rijst bovendien de vraag waarom dit niet op andere wijze zou kunnen worden opgelost.

Wederrechtelijkheid en laakbaar gedrag

Niet elke gedraging die in het kader van een demonstratie wordt verricht en die beantwoordt aan de delictsomschrijving in een strafbaarstelling is ook daadwerkelijk strafbaar. De gedraging zal ook moeten worden aangemerkt als wederrechtelijk. De wederrechtelijkheid van een gedraging tijdens een demonstratie moet worden beoordeeld in het licht van het in artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM beschermde demonstratierecht. In dit kader is relevant dat het EHRM als uitgangspunt heeft dat strafrechtelijk optreden jegens demonstranten is toegestaan wanneer de demonstranten laakbaar gedrag

¹ Kamerstukken II 2024-25, 34324, nr. 36, p. 3.

vertonen (reprehensible act).² Hoewel de jurisprudentie hierover nog enigszins in ontwikkeling is, roept dit op zijn minst de vraag op of en, zo ja, onder welke omstandigheden de deelname aan een demonstratie terwijl de demonstrant gezichtsbedekkende kleding draagt, kan worden aangemerkt als laakbaar gedrag (dan wel gedrag dat als wederrechtelijk kan worden aangemerkt). Indien dit niet het geval is, zal een strafrechtelijke reactie op de gedraging al snel disproportioneel zijn. Het is immers voorzienbaar dat een eventuele vervolging van een demonstrant voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding – indien dit niet als laakbaar gedrag wordt aangemerkt – zal leiden tot vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging. Het valt op dat hieraan in de memorie van toelichting geen aandacht wordt besteed. Het College verzoekt de minister daarom in de memorie van toelichting alsnog in te gaan op de vraag in hoeverre het dragen van gezichtsbedekkende kleding als laakbaar gedrag kan worden aangemerkt, mede in het licht van de EHRM-jurisprudentie.

Chilling effect

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat van sterk repressief overtreden door de overheid een afschrikwekkend effect kan uitgaan dat burgers ontmoedigt gebruik te maken van het demonstratierecht. Dit afschrikwekkend effect kan gerechtvaardigd en zelfs wenselijk zijn wanneer dit is gericht op de handhaving van de rechtsorde of het voorkomen van het plegen van ernstige strafbare feiten bij demonstraties.³ Dat neemt niet weg dat bij de handhaving van minder ernstige strafbare feiten – waartoe gezien de kwalificatie als overtreding en het voorgestelde stafmaximum ook het dragen van gezichtsbedekkende kleding kan worden gerekend – de vraag al snel rijst of de toepassing van dwangmiddelen, zoals de aanhouding, het ophouden voor onderzoek, en de eventueel daarop volgende vervolging een chilling effect kan hebben. Deze vraag is uitermate relevant gezien het feit dat het openbaar ministerie ervaart dat de Nederlandse strafrechter voor de enkele overtreding van de strafbaarstellingen uit de WOM zelden straffen oplegt.⁴ Ook aan het mogelijke chilling effect van de strafbaarstelling wordt in de memorie van toelichting echter weinig aandacht besteed. Het College verzoekt de minister in de memorie van toelichting te

² Zie ook B. Roorda e.a., 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat.

Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief', WODC 2025, p. 428.

³ B. Roorda e.a., 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief', WODC 2025, p. 414.

⁴ B. Roorda e.a., 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief', WODC 2025, p. 232.

verduidelijken in hoeverre de opsporing, toepassing van dwangmiddelen en vervolging voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding een chilling effect kan hebben op burgers om gebruik te maken van hun demonstratierecht.

Uitzonderingsgrond

Het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens een demonstratie is volgens het wetsvoorstel niet strafbaar als die kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard. In de memorie van toelichting worden een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarvan hier sprake van kan zijn. Een eerste voorbeeld is de mogelijkheid dat de buitenlandse mogendheid waartegen wordt gedemonstreerd de demonstrant schade zal willen berokkenen en de veiligheid van de demonstrant in gevaar wil brengen. Een tweede voorbeeld is dat iemand uit de lhbt+-gemeenschap vreest dat de geaardheid publiekelijk bekend wordt. Deze uitzondering roept veel vragen op.

Inhoudelijk rijst de vraag vanuit welk perspectief de noodzaak van het dragen van de gezichtsbedekkende kleding moet worden vastgesteld. Vanuit het perspectief van de demonstrant zou kunnen worden gesteld dat de noodzaak tot het dragen van gezichtsbedekkende kleding ook kan bestaan uit de bescherming van zijn veiligheid tegen optreden van de Nederlandse overheid. Dit staat echter haaks op het doel van het wetsvoorstel. Aangenomen moet dus worden dat er een meer objectief criterium dient te worden gehanteerd bij de beoordeling van de aangevoerde gronden. Wat dat criterium is, wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk. Kan het zwaarwegende belang ook zijn dat de demonstrant bij een buitenlandse overheid niet bekend wil staan vanwege het huldigen van bepaalde standpunten, zoals de pro-Palestinademonstrant die zijn identiteit wil verbergen om een visum voor Israël of de Verenigde Staten niet in gevaar te brengen? Kunnen zwaarwegende redenen zijn dat de demonstrant niet het gevaar wil lopen via de sociale media te worden bedreigd vanwege onwelgevallige politieke of levensbeschouwelijke standpunten? Denk aan XR-demonstranten, anti-fascisten of aan leden van rechts-nationalistische groeperingen? En als dit niet het geval is, waarin schuilt dan voor wat betreft de beoordeling het verschil met demonstranten die hun gezicht bedekken om hun geaardheid niet publiek bekend te laten worden? Het College verzoekt de minister daarom het kader voor de toepassing van de uitzonderingsgrond te verduidelijken.

Meer procedureel merkt het College op dat uit de memorie van toelichting volgt dat in een concrete zaak per demonstrant zal moeten worden vastgesteld dat de aanwezigheid van een uitzonderingsgrond aannemelijk is. Dit is bewerkelijk. De opsporingsambtenaar die vaststelt dat de demonstrant gezichtsbedekkende kleding draagt, zal op basis van het uiterlijk niet kunnen vaststellen of er een uitzonderingsgrond is. Om dit uit te vragen zal een demonstrant moeten worden

aangehouden en verhoord. Op basis van dit verhoor moet worden beoordeeld of deze reden aannemelijk is geworden én voldoet aan de gestelde criteria. Dergelijk op individuele gevallen toegesneden overheidshandelen is erg arbeidsintensief. Het is in ieder geval meer werk dan dat de burgemeester voor een specifieke demonstratie in het algemeen onderbouwt waarom een generiek verbod op gezichtsbedekkende kleding wordt gegeven. Wordt besloten de demonstrant te vervolgen voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding, dan zal het principiële karakter van de uitzondering het bovendien veelal noodzakelijk maken dat de verdachte wordt gedagvaard, omdat de verdachte in een dergelijk geval, naar mag worden aangenomen, niet zal berusten in een OM-strafbeschikking. Ook is te verwachten dat over het bestaan van de uitzondering uitgebreid inhoudelijk en principieel verweer zal worden gevoerd tijdens de terechtzitting.

Daar komt bij dat op het moment dat een demonstrant met gezichtsbedekkende kleding wordt aangehouden, terwijl blijkt dat de demonstrant een beroep kan doen op de uitzonderingsgrond, er een onherstelbare inbreuk op het demonstratierecht is gemaakt. Het voorkomen van een dergelijke inbreuk zou kunnen leiden tot zeer terughoudend optreden van de politie en het geven van het voordeel van de twijfel aan demonstranten die gezichtsbedekkende kleding dragen. Het College verzoekt de minister hierop te reageren.

Handhaving

Het College merkt op dat in het geval het noodzakelijk wordt geacht om te handhaven bij een demonstratie, deze handhaving op dit moment in de regel bestaat uit de aanhouding en verplaatsing van de demonstranten naar een andere locatie. Op het moment dat er een redelijk vermoeden bestaat dat de demonstrant een ernstiger strafbaar feit heeft gepleegd, kan dit reden zijn om na de aanhouding en verplaatsing ook de identiteit van de demonstrant te controleren. Van een controle op de identiteit kan verder ook sprake zijn bij personen waarvan de politie vermoedt dat zij geen intentie hebben om deel te nemen aan een vreedzame demonstratie. Maar bij overtredingen van strafbaarstellingen uit de WOM wordt in de regel afgezien van nader handhavend optreden, aangezien een verdergaande strafrechtelijke reactie in het licht van de laakbaarheid van de gedraging en het chilling effect van deze reactie niet in de rede ligt. Veelal legt een strafrechtelijk optreden van de politie ook een (te) groot beslag op de beschikbare politiecapaciteit, terwijl die juist nodig is voor het handhaven van de openbare orde in het kader van de demonstratie. Verder wijst het College erop dat handhaving op het dragen van gezichtsbedekkende kleding een escalerend effect kan hebben op het moment dat de demonstratie voor het overige vreedzaam verloopt. Al met al verwacht het College dat slechts beperkt kan en zal worden gehandhaafd naar aanleiding van de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties. Gelet op deze

Datum 18 februari 2026
Ons kenmerk PaG/KWI/20076
Pagina 6/6

verwachting gaat het College er op dit moment van uit dat het wetsvoorstel geen noemenswaardige uitvoeringseffecten voor het openbaar ministerie zal hebben.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal