

Vergaderjaar 2007–2008

31 108

## Voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikaabs<sup>1</sup> op een openbare plaats (boerkaverbod)

Nr. 7

### VERSLAG

Vastgesteld 16 januari 2008

De vaste commissie voor Justitie<sup>2</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Overwegingen bij het wetsvoorstel	3
3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	6
4. Juridisch kader	8
5. Rechtsvergelijking	12

<sup>1</sup> In het wetsvoorstel en de toelichting wordt de schrijfwijze «nikaab» gebruikt. Hoewel de officiële spelling «nikab» is, is er omwille van de consistentie in dit verslag voor gekozen om de spelling van de indianers aan te houden.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), de Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Dezentje Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hechten grote waarde aan vrijheidsrechten, waaronder de godsdienstvrijheid en de uiterlijke godsdienstige symbolen die daarmee samenhangen, ook in de publieke ruimte. Uit het oogpunt van openbare orde en veiligheid kunnen deze vrijheidsrechten echter bij wet worden beperkt. Deze leden zijn van mening, dat er in beginsel geen bezwaren zijn tegen het dragen van religieuze kenmerken in de publieke ruimte. Anders wordt het als het gaat om gezichtsbedekkende kleding. Dat kan met het dragen van een boerka het geval zijn. Met een boerka schermt een persoon zichzelf volledig af van de samenleving. Dat raakt onze veiligheid en staat de onderlinge communicatie in de weg. Daarom waren deze leden ook eerder voorstander van de mogelijkheid om in het onderwijs de boerka te verbieden. Tegen deze achtergrond bekijken de leden van de CDA-fractie het voorliggende wetsvoorstel, naar aanleiding waarvan zij komen tot een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het dragen van een boerka of een nikaab in het openbaar onwenselijk is. Een verbod vinden de leden echter geen effectief middel, maar beperkingen in bepaalde specifieke situaties en op specifieke plaatsen verdient naar hun mening de voorkeur. Het dragen van een boerka of een nikaab belemmert de open relatie van de draagster en haar omgeving zodanig, dat in bepaalde situaties een beperking volgens deze leden gerechtvaardigd is. Zij zijn van mening dat een draagster van een boerka of een nikaab bijvoorbeeld terecht gekort kan worden op haar uitkering, omdat zij door haar gezichtsbedekkende kleding geen werk kan vinden. Zo zijn er, volgens de leden van de PvdA-fractie ook specifieke plaatsen te noemen, te weten scholen, luchthavens, waar het dragen van een boerka beperkt kan worden. Een algemeen verbod behaalt volgens deze leden geen duurzaam resultaat. Het recht op vrijheid van godsdienst geeft moslima's immers het recht om een boerka of een nikaab te dragen. Een duurzame oplossing dient niet gezocht te worden in een verbod, maar in een te bewerkstelligen cultuuromslag, zo menen zij. Dat wil zeggen dat de draagster zelf de onwenselijkheid van een boerka of een nikaab zal gaan inzien en als gevolg daarvan het dragen zal staken. Een dergelijke omslag komt, zo menen de leden van de PvdA-fractie, tot stand door het debat over de onwenselijkheid met de draagsters aan te gaan.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte. Deze leden kunnen zich vinden in het argument van de indieners, dat het dragen van een boerka of nikaab een uitwas vormt die niet past bij de kernwaarden en kernnormen zoals die gelden in Nederland en zij zijn met de indieners van mening, dat het dragen van een boerka of een nikaab de emancipatie en integratie van vrouwen belemmert. De leden van de VVD-fractie zien het probleem van het dragen van een boerka of een nikaab echter vooral in een bredere context, te weten die van de veiligheid op straat. Deze leden betogen, dat de subjectieve en de objectieve veiligheid in Nederland niet enkel wordt bedreigd door boerka's of nikaabs, maar door alle gezichtsbedekkende kleding. Op dit punt verschillen deze leden derhalve van mening met de indieners. De leden van de VVD-fractie komen tot de conclusie dat, nu de veiligheidsargumenten voor alle gezichtsbedekkende bekleding gelden, een specifiek verbod op de boerka's en de nikaabs niet zinvol is. Een verbod op alle gezichtsbedekkende bekleding is dat, naar de mening van deze leden wel en is juridisch zuiver, inhoudelijk correct en ook effectief te handhaven.

Hoewel de in het wetsvoorstel uiteindelijk gemaakte – beperkende – keuze dus niet worden onderschreven, hebben de leden van de VVD-fractie op onderdelen van het wetsvoorstel wel begrip voor de motivatie en de gevoelde urgentie van de indieners. Deze leden verwijzen de indieners dan ook naar het tijdens de recente plenaire behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie gepresenteerde wetsvoorstel, dat een verbod op alle gezichtsbedekkende kleding voorstaat en daarmee tegemoet komt aan het breed gevoelde maatschappelijke probleem zonder zich uit te spreken richting één bepaald kledingstuk. Het doel dat de indieners van het onderhavige wetsvoorstel nastreven, wordt ook bereikt door het tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie aangekondigde wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het initiatief wetsvoorstel. Hoewel zij het in beginsel met de indieners eens zijn wanneer deze stellen, dat het dragen van kleding die mensen onherkenbaar maakt niet goed verenigbaar is met het intermenselijk verkeer in de publieke ruimte en dat dit voorts voor problemen kan zorgen waar het identificatie betreft, zijn de leden van de ChristenUnie-fractie teleurgesteld over het feit dat de indieners hebben gemeend al op dit moment met een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht op dit punt te komen. In dit verband wijzen deze leden op het feit dat het kabinet onlangs, in het debat over het coalitieakkoord, aankondigde bezig te zijn met een onderzoek dat uitsluitstel moet geven over de vraag of er aanvullingen nodig zijn op de bestaande regels die in specifieke situaties gezichtsbedekkende kleding verbieden. Waarom hebben de indieners er desondanks voor gekozen de resultaten hiervan niet af te wachten alvorens tot voorliggend wetsvoorstel te komen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben zonder vreugde kennisgenomen van het wetsvoorstel van de leden Wilders en Fritsma, dat het strekt tot een algeheel verbod van het dragen van een nikaab of boerka op een openbare plaats. Deze leden onderschrijven het standpunt, dat de mate van integratie zich laat aflezen aan de participatie aan het maatschappelijke leven en niet aan de kledingkeuze van deze of gene. Zij zijn wel van mening, dat het dragen van een boerka of nikaab onwenselijk is met het oog op verdere integratie en emancipatie, omdat deze kledingstukken het functioneren in een open samenleving belemmeren. Met het oog hierop zouden deze leden het wenselijk achten als zo min mogelijk mensen ervoor kiezen zich op dergelijke wijze af te wenden van contact met andere mensen.

Echter, zij kunnen de door indieners voorgestelde maatregel van een algeheel verbod niet steunen. Deze maatregel achten zij disproportioneel en in strijd met de fundamentele vrijheden zoals die in een democratie aan alle burgers toekomen. De leden van de D66-fractie benadrukken voorts, dat de door het lid Wilders ingediende moties over dit onderwerp door de leden van de D66-fractie nooit zijn gesteund. Zij vragen de indieners te reageren op de volgende conclusie van de Amerikaanse filosoof en professor aan de University of Chicago, Martha Nussbaum<sup>1</sup>: «De gedachte dat de boerka gevaarlijk is, komt voort uit een irrationele angst voor «het andere», die geen fatsoenlijke maatschappij zou mogen honoreren. Het juiste antwoord op deze angst is geen repressieve wetgeving, maar opvoeding in respect voor het andere.»

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij herkennen de gevoelens van onbehagen en vervreemding die door het dragen van boerka's worden opgeroepen. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen over het voorliggende wetsvoorstel.

## **2. Overwegingen bij het wetsvoorstel**

Onder verwijzing naar de opmerkingen van de Raad van State daarover, vragen de leden van de CDA-fractie of de indieners een kwantitatieve onderbouwing kunnen geven van hun stelling, dat de boerka en de nikaab de emancipatie en integratie van vrouwen in de Nederlandse samenleving evident belemmeren omdat draagsters van een boerka of een nikaab een fors kleinere kans op een baan hebben en een grotere kans hebben om voor het inkomen afhankelijk te zijn van een uitkering en, dat indien moslimvrouwen geen boerka of nikaab dragen zij eerder een (betaalde) baan zullen vinden. Deze leden vragen of de indieners kunnen aangeven hoeveel vrouwen in Nederland op openbare plaatsen een boerka dragen.

---

<sup>1</sup> «Boerkaverbod komt voort uit irrationele angst», NRC Handelsblad d.d. 5 december 2006.

Zij wijzen erop dat de Raad van State het denkbaar acht, dat een boerka-verbod het sociale isolement van de draagsters juist vergroot, doordat zij zonder boerka het huis niet meer (mogen) verlaten. De reactie van de indieners hierop is, zo hebben deze leden gelezen, dat iemand die een vrouw een dergelijke verbod oplegt strafbaar is en daarvoor vervolgd en bestraft moet worden. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de indieners zich het door hen bepleite «actief overheidsoptreden» concreet voorstellen. Deze leden vragen hoe indieners denken te bevorderen, dat vrouwen die niet gedwongen, maar uit vrije wil het huis niet zonder boerka verlaten, uit hun sociaal isolement kunnen worden gehaald en gehouden. Deze leden vragen de indieners in zijn algemeenheid, los van de boerkadiscussie, op welke manier de emancipatie, integratie en sociale participatie van (moslim)vrouwen kan worden bevorderd.

De leden van de CDA-fractie merken op, dat de indieners ter onderbouwing van het veiligheidsargument in hun voorstel, onder andere wijzen op aanslagen door boerkadragers in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Bosnië en Pakistan, waarmee meer dan voldoende zou zijn aangetoond, dat van een reëel gevaar voor de veiligheid sprake is. De leden van de CDA-fractie vragen echter of verwijzingen naar buitenlandse situaties een juridische rechtvaardiging voor een Nederlands boerkaverbod kunnen opleveren. Zij vragen de indieners hierop in te gaan.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de stelling van de Raad van State, dat voor het vaststellen van een dringende maatschappelijke behoefte een grondige analyse nodig is, waarbij bovendien nagegaan moet worden of een beperking van de vrijheid van godsdienst aan het gesignaleerde probleem tegemoetkomt. Het potentiële veiligheidsrisico dat de onherkenbaarheid van degene die als moslimvrouw de boerka draagt met zich brengt, kan een verbod als het voorgestelde rechtvaardigen, indien het risico aantoonbaar groot is en toegerekend kan worden aan het dragen van dit specifieke kledingstuk. Dat de onherkenbaarheid van boerkadraagsters, in de Nederlandse context, een dergelijk veiligheidsrisico oplevert, en derhalve een dringende maatschappelijke noodzaak tot het verbieden ervan vormt, en dat een specifiek boerkaverbod dat risico wegneemt, acht de Raad niet aannemelijk gemaakt, zo merken deze leden op. De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat het veiligheidsargument valide is. Ook menen zij, dat er in de samenleving een groot onbehagen over de boerka waarneembaar is, hetgeen een gevaar kan opleveren voor de sociale cohesie. In verband hiermee vragen deze leden de indieners of zij een nadere, analyse en onderbouwing van het beweerde veiligheidsrisico kunnen geven.

Met de Raad van State zien de leden van de CDA-fractie niet in waarom het voorgestelde verbod uitsluitend is beperkt tot het (door een zeer beperkt aantal personen) dragen van een boerka of nikaab en zich niet in algemene zin richt op het in het openbaar dragen van kleding of het meevoeren van voorwerpen die de openbare veiligheid bedreigen of identificatie onmogelijk maken of ernstig belemmeren. Deze leden wijzen erop dat aldus, naar het oordeel van de Raad, een niet gerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt en dit strijd oplevert met onze Grondwet en de anti-discriminatiebepalingen in het EVRM en het BUPO. Zij lezen in het Nader Rapport, dat de indieners hier tegenover stellen, dat bivakmutsen, integraalhelmen, enz., in tegenstelling tot boerka's, geen religieuze uitingen zijn die vrouwen onderdrukken, emancipatie en integratie belemmeren enz., en daarom gerechtvaardigd zijn. De indieners doen de opmerking van de Raad van State op dit punt af als onlogisch, cultuurrelativistisch en niet-constructief. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie levert deze argumentatie echter geen afdoende juridische onderbouwing op van het veiligheidsargument. Zij vragen of de indieners hier nader op in willen gaan.

De leden van de SP-fractie vragen de indieners, of zij de omvang van het probleem kunnen aangeven. Deze leden vragen hoeveel vrouwen in Nederland zich met een boerka of nikaab op openbare plaatsen begeven. Waarom kiezen de indieners voor een verbod dat uitsluitend gericht is op de boerka en nikaab, zo vragen zij. De leden van de SP-fractie vragen de indieners, of zij op basis van onderzoek de feitelijke risico's aan kunnen geven van het ontbreken van een boerkaverbod. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van een Boerkaverbod. Zijn de mogelijke maatschappelijke gevolgen, zoals bijvoorbeeld onrust of een toenemende tweedeling, van een boerkaverbod onderzocht, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden merken op dat de indieners verwijzen naar een viertal buitenlandse veiligheidsincidenten, te weten in Bosnië, Pakistan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, waar een boerka een rol speelde. Zij vragen, of de landen waar de door de indieners gemelde veiligheidsincidenten hebben plaatsgevonden inmiddels een boerkaverbod ingevoerd. Deze leden vragen of de indieners een overzicht kunnen geven van landen waar op dit moment een boerkaverbod geldt en wat in die landen de gevolgen van het instellen van een dergelijk verbod zijn geweest.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat zij zich kunnen vinden in de argumentatie van de indieners ten aanzien van de opmerking van de Raad van State, dat het echter vooralsnog niet met voldoende zekerheid is vast te stellen dat er een directe relatie is tussen specifiek het dragen van een boerka en problemen op het gebied van emancipatie en integratie van moslimvrouwen. De indieners wijzen er, zo menen deze leden, terecht op, dat de boerka en de nikaab de emancipatie en integratie van vrouwen weldegelijk beperkt.

De leden van de D66-fractie constateren, dat de indieners geen exacte cijfers kunnen geven omtrent het aantal vrouwen in Nederland dat een boerka of nikaab draagt. De gevoelens van de oud-minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zijn voor deze leden onvoldoende concreet om nader inzicht te krijgen in deze materie. Zij vragen de indieners of er betere schattingen bestaan dan de vage beschrijving die nu in de memorie van toelichting is opgenomen, zodat op basis van vollediger informatie een debat kan worden gevoerd.

De leden van de D66-fractie constateren, dat indieners drie kernargumenten en twee andere argumenten hebben om te komen tot een boerkaverbod. Deze leden vragen indieners aan te geven wat precies de status is van deze argumenten: dienen alle aanwezig te zijn om een verbod te rechtvaardigen, zijn zij van nevensgeschikt belang?

De leden van de D66-fractie constateren, dat indieners het dragen van een boerka of nikaab zien als het uiting geven van afwijzing van «de Westerse kernwaarden en kernnormen». Graag vernemen deze leden specifiek van indieners wat zij verstaan onder «de» Westerse kernwaarden en kernnormen. De leden van de D66-fractie vragen of de indieners daar ook vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst onder verstaan. Tevens verzoeken deze leden de indieners uitgebreider te beargumenteren waarom het dragen van een boerka een afwijzing is van de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. Zij begrijpen indieners zo, dat het vrijwillig dragen van een boerka naar de mening van de indieners een symbool van vrouwenonderdrukking is. Deze leden nodigen indieners uit met meer argumenten te komen om deze stelling te onderbouwen in plaats van deze slechts te poneren.

De leden van de D66-fractie delen de mening van de indieners, dat het dragen van een boerka of nikaab de integratie en emancipatie van (sommige) vrouwen belemmert. Deze leden zetten echter vraagtekens bij de stelling dat een boerkaverbod «derhalve» de emancipatie en zelfstandigheid van sommige moslima's zou bevorderen. Zij vragen de indieners

te bevestigen, dat het bevorderen van de emancipatie en zelfstandigheid van moslima's een belangrijk doel is van de indieners. De leden van de D66-fractie vragen wat het antwoord van de indieners is op de vraag of zij de mogelijkheid ook zien dat een boerkaverbod de emancipatie van bepaalde moslima's zou belemmeren, omdat zij in dat geval (nog) minder buitenshuis zouden komen. Deze leden zouden dat als een belangrijk negatief bijeffect van onderhavig voorstel naar voren willen brengen. De reactie van indieners op het advies van de Raad van State op dit punt is voor deze leden onvoldoende overtuigend. Immers, dit antwoord ziet niet op het geval dat een vrouw er zelf voor kiest niet meer buitenshuis te komen indien zij daar niet met boerka of nikaab mag verkeren. Er is in dat geval namelijk geen sprake van opzettelijke vrijheidsberoving, zo menen deze leden van de D66-fractie. Deze leden ontvangen graag van de indieners een reactie op de vraag of zij dit een realistisch scenario achten, en of zij dit ook een onwenselijk neveneffect zouden vinden van hun voorstel. Bovendien ontvangen deze leden graag een inschatting en appreciatie van de reactie die niet-boerka of nikaab dragende moslims op hun voorstel zullen hebben.

De leden van de D66-fractie constateren, dat indieners een wel heel summiere schets van de thans geldende wet- en regelgeving in hun toelichting hebben opgenomen. Deze leden delen de mening, dat gezichtsbedekkende kleding in sommige gevallen een veiligheidsrisico kan opleveren, maar achten de opmerkingen van indieners daarover te onspecifiek geformuleerd. Graag nodigen zij indieners uit om een uitgebreidere beschrijving te geven van het thans vigerende beleid omtrent gezichtsbedekkende kleding en duidelijker aan te geven waar dit beleid tekortschiet bij het handhaven van de openbare veiligheid. Zij vragen indieners bijvoorbeeld of het thans is toegestaan om met een boerka of een ander kledingstuk dat het gezicht geheel bedekt een bank te betreden in Nederland. En, zo neen, wat dan de relevantie is van het door hen aangehaalde voorbeeld van een bankoverval in Bosnië.

Een strafrechtelijk verbod is, zo menen de leden van de SGP-fractie, een vergaande maatregel, die moet berusten op een juridische solide motivering. Daaraan getoetst, plaatsen deze leden vraagtekens bij de draagkracht van de in de memorie van toelichting (blz. 2) onder 1 en 2 genoemde argumenten. Deze leden vragen de indieners daarom, aangezien zij een (algemeen) strafrechtelijk verbod voorstellen, waarom zij zich wat hun argumentatie betreft, niet beperken tot argumenten die zonder meer relevant zijn binnen het kader van de Nederlandse strafrechtelijke rechtsorde, zoals het door hen onder 3 genoemde veiligheidsrisico. Hieruit vloeit, voor deze leden, de vraag voort of in plaats van een algemeen verbod een beperkt verbod niet meer aangewezen zou zijn. Tevens verbinden zij hieraan de vraag of een bepaald verbod – beperkt tot openbare plaatsen en situaties waarin van concrete veiligheidsrisico's sprake kan zijn – niet meer in de rede zou liggen. Op grond van welke bestaande rechtstitel willen de indieners het verbod behalve op openbare ruimten óók op particuliere ruimten toepasselijk verklaren? Riskeren de indieners door de algemeenheid van het voorgestelde verbod niet dat de kans op een botsing met de vrijheid van godsdienst daardoor wordt vergroot?

### **3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie begrijpen, dat de indieners van mening zijn dat de termen «boerka» en «nikaab» extensief moeten worden geïnterpreteerd. Iedere vorm van alles bedekkende kleding waarbij ook het gelaat onherkenbaar is, dat door de gemiddelde burger redelijkerwijs gezien zou kunnen worden als een boerka of een nikaab, dient, zo begrijpen deze leden, in dit wetsvoorstel als zodanig te worden beschouwd. Kunnen de indieners voorbeelden geven van kledingstukken die wel en die niet als

zodanig moeten worden gekenschetst, zo vragen zij. De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners het denkbaar achten, dat hierover in de praktijk allerlei interpretatiediscussies kunnen ontstaan. Deze leden vragen of de indieners in dit verband kunnen aangeven hoe het door hen gememoreerde Maastrichtse verbod om zich in een voor het publiek toegankelijke plaats gemaskerd, vermomd of op enigerlei andere wijze onherkenbaar gemaakt, te vertonen, in de (handhavings)praktijk uitwerkt. Kunnen zij aangeven hoe het in de door hen aangehaalde Belgische gemeenten ingestelde boerkaverbod in de Belgische (handhavings-) praktijk uitwerkt (zie blz. 6 van de memorie van toelichting), zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op, dat het voorgestelde verbod geldt op openbare plaatsen, waardoor een boerka of nikaab alleen achter de voordeur gedragen kan worden. Het dragen van een boerka of een nikaab kan, zo menen deze leden, op deze openbare plaatsen echter niet worden verboden door een strafrechtelijke bepaling, omdat alleen exploitanten en eigenaren van die plaatsen regels omtrent de kleding kunnen voorschrijven. Hoe denken de indieners, nu het veiligheidsrisico onvoldoende aannemelijk is gemaakt, het formeel mogelijk te maken om op deze plaatsen van overheidswege regels voor te schrijven, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of het door de indieners voorgestelde boerkaverbod zich alleen op het gezichtsbedekkende gedeelte van de boerka richt of ook op het ruime lichaamsbedekkende gedeelte.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de keuze van de indieners om het voorgestelde verbod breder te laten gelden dan enkel in de «openbare ruimte» en ook te laten gelden in particuliere, maar doorgaans voor het publiek toegankelijke, ruimten. Immers, ook daar zit een knellend probleem, zo stellen deze leden. Zij denken in dit verband aan voetbalstadions en banken. De leden van de VVD-fractie merken op, dat de Raad van State er echter op dat toegang tot en verblijf in «particuliere, maar doorgaans voor het publiek toegankelijke ruimten niet in de eerste plaats door publiekrechtelijke regels worden geregeerd». In het nader rapport lezen deze leden, dat de indieners daar tegenover stellen, dat dit «niets afdoet aan de mogelijkheid om middels het Wetboek van Strafrecht regels te stellen aan de wijze van kleding in dergelijke ruimten.» De indieners geven, zo menen de leden van de VVD-fractie, echter geen argument waarom dit «niets afdoet». Deze leden vragen of de indieners nader kunnen ingaan op hun redenering op dit punt en toelichten waarom, indien deze ruimte niet door publiekrechtelijke regels wordt geregeerd, kledingvoorschriften op basis van het Wetboek van Strafrecht tóch mogelijk zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zetten hun vraagtekens bij het feit, dat de indieners het dragen van een boerka of nikaab op een openbare plaats, in de ruime zin van het woord, wensen te verbieden. Uit de memorie van toelichting blijkt namelijk dat hieronder niet alleen plaatsen worden verstaan waar in beginsel een ieder vrij is om te komen, te vertoeven en te gaan, maar dat daartoe ook plaatsen worden gerekend als stadions, stations, postkantoren, supermarkten, winkels, warenhuizen, restaurants, musea, wachtruimten, ziekenhuizen, de auto op de openbare weg en het openbaar vervoer. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn met de Raad van State van mening, dat hoewel dergelijke ruimten doorgaans inderdaad publiek toegankelijk zijn, deze in de eerste plaats niet door publiekrechtelijke regels worden geregeerd. Niet in de laatste plaats omdat het recht om gedragsregels te stellen in eerste instantie geacht

moet worden toe te komen aan de eigenaar of exploitateur van de bewuste ruimte. Deze leden ontvangen graag een reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de D66-fractie vragen de indieners waarom zij ervoor hebben gekozen dezelfde woorden «openbare plaats» te gebruiken die elders in de wet een andere betekenis hebben. Deze leden vragen of dit niet nodeloos verwarrend is.

De leden van de D66-fractie vragen de indieners nauwkeuriger aan te geven waarom door de indieners wordt aangesloten bij artikel 435a van het Wetboek van Strafrecht. Deze leden vragen of het dragen van een boerka voor de indieners ook een uitdrukking van een bepaald staatkundig streven is.

#### **4. Juridisch kader**

Hoewel de leden van de CDA-fractie het ongeduld van de indieners begrijpen, achten zij het, gezien de complexiteit van het vraagstuk, verstandiger om het aangekondigde voorstel van de regering af te wachten. Immers de door de regering geraadpleegde deskundigen hebben in hun rapport «Overwegingen bij een boerka verbod» (van 3 november 2006), gewezen op de juridische complicaties bij dit vraagstuk en als gevolg daarvan is er een interdepartementale werkgroep bezig met het uitwerken van een en ander. Na lezing van het deskundigenrapport, de kabinetsreactie daarop, het advies van de Raad van State en de reactie van de indieners daarop, achten de leden van de CDA-fractie de juridische onderbouwing van de argumenten van de indieners voor een algeheel verbod op het dragen van boerka's of nikaabs op openbare plaatsen niet afdoende. Deze leden gaan ervan uit dat de indieners ook kennis hebben genomen het bovengenoemde rapport en van de kabinetsreactie daarop (brief van 28 november 2006, 29 754, nr. 91). De leden van de CDA-fractie memoreren de belangrijkste conclusies van dit rapport. De deskundigen hebben de volgende vier opties voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding onderzocht:

1. Een algemeen verbod uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers (boerka's en nikaabs).
2. Specifieke plaats- of functiegebonden verboden, uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers.
3. Een algemeen verbod gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar.
4. Specifieke plaats- of functiegebonden verboden gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding.

De deskundigen komen tot de volgende conclusies.

De opties 1 en 2 zijn juridisch niet houdbaar in verband met de vrijheid van godsdienst en het gelijkheidsbeginsel. Noch overwegingen van vrouwen «bevrijding», -emancipatie en -integratie, noch als schokkend/bedreigend ervaren confrontaties met sluierdragende vrouwen rechtvaardigen een verbod op islamitische sluiers. Verder is een specifiek tegen islamitische sluiers gericht verbod discriminatoir, in strijd met het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM, artikel 26 IVBPR, en AWGB) en onwenselijk vanwege stigmatiserende werking en verscherping van maatschappelijke verhoudingen.

Optie 3 is juridisch en maatschappelijk zeer problematisch. Hoewel het Europese Hof voor de Rechten van de Mens lidstaten een ruime «margin of appreciation» toekent, zal de nationale rechter de noodzakelijkheid van een dergelijke verbod indringend moeten toetsen. Er bestaat voorsnog onvoldoende inzicht in de bestaande veiligheidsrisico's, in de effectiviteit van zo'n verbod ter voorkoming van terroristische aanslagen en andere onveilige situaties (bijvoorbeeld (voetbal)rellen) en in de gevolgen van zo'n verbod in relatie tot handhaafbaarheid, afbakening (bijvoorbeeld wat



te doen met integraalhelmen?) en mogelijke discriminatoire toepassing. Daarnaast bestaan er risico's van negatieve maatschappelijke gevolgen (voor en vanuit de moslimgemeenschap).

Optie 4 is thans al mogelijk en wordt ook toegepast. Voorbeelden: in het onderwijs (scholen, hogescholen, universiteiten) zijn kledingvoorschriften met het oog op goede communicatie toegelaten, waarbij schending daarvan kan leiden tot ontzegging van de toegang tot gebouwen en terreinen; in verband met de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde kan men worden verplicht een identiteitsbewijs over te leggen en ten overstaan van controlerende ambtenaren eventuele gezichtsbedekkende kleding af te leggen; het belang van de neutraliteit van gezagsuitoefening kan nopen tot een verbod op gezichtsbedekkende kleding, zoals bij politie, rechterlijke macht en baliepersoneel bij overheidsdiensten; een werkgever kan kledingvoorschriften voor zijn werknemers stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners kunnen ingaan op deze conclusies van de deskundigen en de onderbouwing daarvan, alsook op de betekenis van die conclusies voor (de houdbaarheid van) hun initiatiefwetsvoorstel.

Grondrechten zijn cruciaal voor een democratische rechtsstaat. Om die reden zijn de leden van de PvdA-fractie van mening, dat er niet lichtvaardig met deze grondrechten om moet worden gegaan. Men moet zorgvuldig afwegen of een beperking of een inbreuk op een grondrecht gerechtvaardigd is. De rechtvaardiging van een beperking of inbreuk ligt besloten in het doel of belang dat daarmee wordt gediend. De indieners zien de rechtvaardiging van het verbod op het dragen van een boerka of nikaab in het beschermen van de democratische rechtsstaat, omdat het dragen van een boerka of een nikaab een veiligheidsrisico zou opleveren. Op basis van een veiligheidsrisico kan inbreuk worden gemaakt op een grondrecht, maar deze inbreuk dient wel met argumenten gerechtvaardigd te worden. De indieners voeren argumenten voor het verbod aan die het veiligheidsrisico niet aannemelijk maken voor de Raad van State. Ook de leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd van de argumenten van de indieners en kunnen op basis daarvan niet aannemen, dat een veiligheidsrisico het verbod op een specifiek gezichtsbedekkende kleding rechtvaardigt. Deze leden merken op dat de bescherming van de democratische rechtsstaat wordt aangevoerd als het doel van het wetsvoorstel. Zij vragen welke argumenten, anders dan voorbeelden uit het buitenland, pleiten voor een verbod in Nederland. Zij vragen voorts op welke manier de democratische rechtsstaat bedreigd wordt door twee specifieke vormen van gezichtsbedekkende kleding.

Daarnaast zijn er, zo menen de leden van de PvdA-fractie, tal van voorbeelden te noemen van andere gezichtsbedekkende kleding (die niet onder dit verbod vallen) waarmee strafbare feiten worden gepleegd. Waarom stellen de indieners niet een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding voor? Waarom laten zij andere gezichtsbedekkende kleding, waarmee ook een strafbaar feit kan worden gepleegd, achterwege bij dit verbod?

Het is voor de leden van de PvdA-fractie onbegrijpelijk, dat de indieners nog steeds vol houden dat er geen sprake is van een niet gerechtvaardigd onderscheid. Een wetsvoorstel dat een tweetal gezichtsbedekkende kleding verbiedt die geworteld zijn in één specifieke religie, schendt het non-discriminatieverbod, zo menen deze leden. Zij vragen op welke argumenten de indieners de veronderstelling baseren dat een bivakmuts niet, maar een boerka en een nikaab wel, de democratische rechtsstaat bedreigen. Deze leden vragen waar die bedreiging uit bestaat. Zij vragen of de indieners van mening zijn, dat terroristische activiteiten niet met een bivakmuts of andere gezichtsbedekkende kleding beraamd kunnen worden.

Een absoluut verbod uit veiligheidsoverwegingen zou alleen gerechtvaardigd zijn als de kleding een groot gevaar voor de rechtsstaat betekent. De leden van de PvdA-fractie wijzen op het advies van de Raad van State dat aangeeft dat van een dergelijk gevaar geen sprake is. Delen de indieners de opvatting van de leden van de PvdA-fractie, dat in plaats van een absoluut verbod weloverwogen beperkingen opgelegd dienen te worden in specifieke situaties en op specifieke plaatsen. Zij vragen of de indieners bereid zijn om eerst het onderzoek van het kabinet af te wachten om in specifieke situaties een beperking op te kunnen leggen.

«Het in de openbare ruimte en voor het publiek toegankelijk gebouwen dragen van gezichtsbedekkende bekleding is een groot maatschappelijk probleem». De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat zo concludeerde de Commissie van deskundigen die op dit onderwerp door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan het werk is gezet, dat zo concludeerde het kabinet (weldegelijk) in haar coalitieakkoord en dat ook zo concludeert de Raad van State in zijn reactie op het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden stellen vast, dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt in te grijpen, enkel daar waar de gezichtsbedekkende kleding bestaat uit boerka's of nikaabs. Hoewel dit in lijn is met de strikte strekking van eerdere moties van de Kamer, is inmiddels gebleken dat het verbieden van enkel boerka's en nikaabs op tal van juridische bezwaren stuit. Daarnaast is een verbod op enkel het dragen van boerka's of nikaabs, volgens deze leden, ook een onlogische keuze, nu het objectieve en subjectieve veiligheidsargument voor alle gezichtsbedekkende kleding, dus ook bijvoorbeeld integraalhelmen en bivakmutsen, geldt. De Raad van State is in haar reactie op het onderhavige wetsvoorstel dan ook helder in het feit dat het onzinnig is om één specifiek kledingstuk te verbieden terwijl andere gezichtsbedekkende kleding wel toegestaan blijft. Men moet dus, aldus de Raad spreken over het risico van, en verbod op gezichtsbedekkende kleding in brede zin. Ook het coalitieakkoord maakt overigens melding van een mogelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in brede zin en niet enkel ten aanzien van boerka's of nikaabs.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ook de indieners van het onderhavige wetsvoorstel in de memorie van toelichting lijken te erkennen, dat het veiligheidsrisico alle gezichtsbedekkende bekleding betreft. Immers het derde kernargument geldt voor alle gezichtsbedekkende kleding, en niet enkel voor de boerka of de nikaab. Deze leden vragen of de indiener kunnen aangeven waarom zij er toch niet voor gekozen hebben om de redenatie van het veiligheidsargument door te trekken naar alle gezichtsbedekkende kleding. Het volgen van deze lijn zou, zo menen de leden van de VVD-fractie, een aantal voordelen opleveren ten opzicht van het huidige wetsvoorstel.

Ten eerste zou tegemoet worden gekomen aan het hierboven beschreven en onderkende grote maatschappelijke probleem van het in de openbare ruimte en voor het publiek toegankelijke gebouwen dragen van gezichtsbedekkende bekleding. Aldus wordt voldaan aan de «pressing social need». Ten tweede wordt dan tegemoet gekomen aan de contra-argumenten zoals de Raad van State deze verwoord. Zowel de vraagtekens die de Raad zet bij de proportionaliteit van het wetsvoorstel als de vraagtekens die hij zet bij de mate waarop het zich verhoudt tot het verbod op discriminatie en de vrijheid van godsdienst, zouden bij een algemene formulering worden weggenomen, zo stellen deze leden. Ten derde verdient het, volgens deze leden, opmerking dat bij een verbod op alle gezichtsbedekkende kleding, ook de boerka en de nikaab verboden zouden zijn omdat ze onder deze noemer vallen. Deze leden ontvangen graag een reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen, aangezien het in casu gaat om een verbod op het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers, op het verband met artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM. Deze artikelen geven een ieder in de eerste plaats het recht zijn of haar godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden en bepalen voorts, dat de wet de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen kan beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De indieners geven in hun reactie op het advies van de Raad van State te kennen van mening te zijn, dat artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM in dezen niet van toepassing zijn, daar vrouwen die een boerka of nikaab dragen, tijdens bijvoorbeeld het doen van boodschappen in de supermarkt niet primair bezig zijn met het belijden van hun godsdienst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners of zij bekend zijn met het feit dat het dragen van een gezichtsbedekkende sluier vanuit juridisch perspectief te allen tijde moet worden aangemerkt als een uiting van godsdienst.

Het verbaast deze leden vervolgens, dat de indieners in de memorie van toelichting laten blijken van mening te zijn dat het nagestreefde boerka-verbod juist wél onder artikel 6 van de Grondwet valt, maar daarmee in dit geval niet in strijd komt, omdat gebruik kan worden gemaakt van de in het tweede lid van dit artikel neergelegde beperkingsbevoegdheid. Naar de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie worden hier twee verschillende standpunten ingenomen. Zij ontvangen graag een reactie van de initiatiefnemers.

Deze leden merken op, dat zowel de Grondwet als diverse internationale verdragen slechts onder strikte voorwaarden een beperking op het dragen van gezichtsbedekkende sluiers toestaan. De indieners hebben gelijk wanneer zij stellen dat er ruimte bestaat voor een boerkaverbod dat vanuit veiligheidsoverwegingen wordt ingegeven. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er echter op dat een absoluut verbod alleen gerechtvaardigd is indien die specifieke dracht een zodanig gevaar voor de rechtsstaat zou inhouden dat deze om die reden niet aanvaard kan worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader uiteen te zetten waarom uitsluitend het dragen van een islamitische gezichtssluier moet worden aangemerkt als een grote bedreiging van de veiligheid. Immers, zo merken deze leden op, niet alleen het dragen van deze islamitische gezichtssluiers, maar elke vorm van gezichtsbedekkende kleding (zoals het dragen van een bivakmuts, integraalhelm of carnavalsmasker) bemoeilijkt onderlinge communicatie en draagt een potentieel veiligheidsrisico met zich mee. De indieners wijzen er in dit kader slechts op dat bivakmutsen, integraalhelmen en carnavalsmaskers in tegenstelling tot de boerka en de nikaab de democratische rechtsstaat en Nederlandse rechtsorde niet bedreigen, aangezien zij vrouwen niet achterstellen bij mannen en de gelijkwaardigheid van man en vrouw niet miskennen, terwijl de boerka en de nikaab dat wel doen. Bovendien vormen zij in hun optiek geen belemmering voor de emancipatie en integratie van vrouwen, terwijl de boerka en de nikaab dat wel doen. De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen hieromtrent naar één van de conclusies van de commissie die op 3 november 2006 haar visie aangaande een verbod op de boerka en andere gezichtsbedekkende kleding naar buiten bracht. Opgemerkt werd dat dergelijke motieven niet kunnen dienen als legitieme grondslag om de vrijheid van godsdienst van de draagster van de sluier te beperken. Dan immers zou op haar overheidsdwang worden toegepast om haar te «bevrijden» van een aan haar toegeschreven ideologie, iets wat niet verenigbaar is met de liberale rechtsstaat en de vrijheid van godsdienst. Deze leden ontvangen graag een reactie van de indieners op dit punt.

De leden van de D66-fractie constateren, dat de indieners van mening zijn, dat de beperking van de vrijheidsrechten van individuen die het gevolg is

van hun voorstel in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel en derhalve een proportionele maatregel is. Helaas beargumenteren indieners dit niet. Graag nodigen deze leden indieners uit met argumenten te komen in plaats van zich te beperken tot het poneren van hun stelling.

Deze leden vragen indieners tevens nader aan te geven wat het huidige (wettelijk) kader is van verboden op gezichtsbedekkende kleding, en welke minder verstrekkende maatregelen betreffende het verbod op gezichtsbedekkende kleding zouden kunnen worden genomen om de door hen voorgestelde doelen naderbij te brengen.

De leden van de D66-fractie vragen de indieners of hun voorstel exclusief tegen moslims gericht is.

Deze leden vragen indieners tenslotte te bevestigen, dat zij hun voorstel als «EVRM-proof» kwalificeren, en deze stelling nader te onderbouwen. Zij verzoeken indieners daarbij in te gaan op de conclusie van de groep deskundigen onder leiding van prof. mr. drs. B.P. Vermeulen die op 3 november 2006 hun advies «Overwegingen bij een boerkaverbod» uitbracht en aangaf dat een specifiek op islamitische gezichtsbedekkende sluiers gericht verbod, juridisch onhoudbaar is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voorgestelde verbod is beperkt tot het dragen van een boerka of nikaab en zich niet in algemene zin richt op het in het openbaar dragen van kleding of meevoeren van voorwerpen die de openbare veiligheid bedreigen of identificatie onmogelijk maken of ernstig belemmeren. Zo stellen deze leden de vraag of het dragen van een bivakmuts of andere het gezicht onherkenbaar makende kleding of voorwerpen reeds door de Nederlandse rechtsorde wordt verboden. Tenslotte vragen zij of het voorgestelde verbod naar de opvatting van de indieners ook van toepassing zou moeten zijn op personen die een openbaar ambt vervullen.

## **5. Rechtsvergelijking**

De leden van de D66-fractie lezen, dat voor zover de indieners bekend, tot op heden geen enkele buitenlandse nationale wetgever het dragen van een nikaab of boerka in de openbare ruimte heeft verboden. Tevens menen indieners dat een dergelijk verbod «noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, of de openbare veiligheid». Als een verbod op gezichtsbedekkende kleding alleen al gerechtvaardigd is met verwijzing naar deze beperkingsgrond, waarom worden andere gezichtsbedekkende kledingstukken zoals een bivakmuts dan niet door indieners geadresseerd, zo vragen deze leden. Hoe zien zij het gevaar van andere gezichtsbedekkende kledingstukken in vergelijking met het gevaar dat volgens hen uitgaat van een boerka of nikaab, zo vragen deze leden. Tenslotte vragen deze leden of de situatie in Nederland naar de mening van de indieners uniek is in dit opzicht. Zo nee, hoe verklaren zij dat geen enkel ander land tot een boerkaverbod is overgegaan, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Beuker