

No.W03.08.0028/II

's-Gravenhage, 6 mei 2008

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 januari 2008 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Kamp tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen, met memorie van toelichting.

1. Inhoud en context van het voorstel

Het voorstel introduceert in de Wet op de identificatieplicht (WID) - naast de bestaande identificatieplicht - een algemene plicht een identiteitsbewijs te dragen alsmede een verificatieplicht. Teneinde verificatie van de identiteit van de drager mogelijk te maken wordt daarnaast een verbod ingesteld op het in het openbaar dragen van kledingstukken of andere voorwerpen<sup>1</sup> die de verificatie belemmeren. Het verbod geldt niet indien de kleding wordt gedragen in het belang van de veiligheid, de gezondheid of om verkleed te gaan tijdens bepaalde feestelijkheden. Ook kan de burgemeester ontheffing van het verbod verlenen aan deelnemers van een evenement van culturele of commerciële aard.

Al eerder bracht de Raad van State advies uit over het initiatiefvoorstel van de leden Wilders en Fritsma, inhoudende een algemeen verbod op het dragen van een boerka of nikab in de openbare ruimte.<sup>2</sup> Daarin concludeerde de Raad dat een dergelijk verbod strijd oplevert met zowel de Grondwet als met verdragen. Bovendien plaatste de Raad vraagtekens bij het aangevoerde veiligheidsrisico. Wel onderschreef de Raad de opvatting van de initiatiefnemers dat gezichtsbedekkende kleding onderling contact en communicatie bemoeilijkt en daardoor een belemmering vormt voor een open relatie tussen degene die een dergelijk kledingstuk draagt en zijn omgeving. Volgens de initiatiefnemer verschilt dit voorstel in meerdere opzichten van het initiatief van de leden Wilders en Fritsma, dat slechts ziet op twee specifieke vormen van gezichtsbedekkende kleding (de boerka en de nikab) en bovendien een ander oogmerk heeft. Het onderhavige voorstel behelst een algemeen verbod op het in het openbaar dragen van gezichtsbedekkende kleding en ziet voornamelijk op het veiligheidsrisico dat daarmee gepaard gaat.

Inmiddels is door het kabinet een brief aan de Kamer gezonden<sup>3</sup> waarin wordt ingegaan op de bestaande mogelijkheden om het dragen van gezichtsbedekkende kleding tegen te gaan.

2. Wettelijk kader: de WID

De initiatiefnemer heeft de WID gekozen als wettelijk kader voor het voorgestelde verbod en daarbij een algemene draagplicht van een identiteitsbewijs en een verificatieplicht geïntroduceerd. De Raad zal daarom het voorstel allereerst bezien vanuit dat perspectief.

<sup>1</sup> Waar in het vervolg van dit advies wordt gesproken over gezichtsbedekkende kleding zijn bedoelde voorwerpen daaronder begrepen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 108, nr. 4.

<sup>3</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 8 februari 2008, Kamerstukken 2007/08, 31 200 VII nr. 48.

De WID beoogt de handhaving van regelingen voor de uitvoering waarvan bekendheid met de identiteit van een persoon van belang is, te verbeteren en bevat, kort samengevat, in artikel 2 de verplichting voor alle burgers van 14 jaar en ouder om op eerste vordering aan een ambtenaar van politie of toezichthouder een identiteitsbewijs ter inzage te verstrekken - de identificatieplicht. Artikel 8a Politiewet 1993 bepaalt wanneer de bevoegdheid bestaat om inzage van het identiteitsbewijs te vorderen, namelijk voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor het uitoefenen van de politietaak.<sup>4</sup> Tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt dat deze bevoegdheid alleen mag worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening.<sup>5</sup> Het werd onwenselijk geacht dat de politie over een algemene bevoegdheid zou beschikken om burgers die zich op de openbare weg bevinden zonder reden aan te houden om zich van hun identiteit te vergewissen. Het niet bij zich dragen van een identiteitsbewijs is in de WID dan ook niet afzonderlijk strafbaar gesteld, maar uitsluitend het in een concreet geval niet voldoen aan de identificatieplicht.

De Raad constateert dat het voorstel artikel 2 WID, waarin de identificatieplicht is geregeld, ongewijzigd laat. De bevoegdheid tot identificatie kan dus - onveranderd - alleen worden toegepast indien daarvoor een concrete aanleiding bestaat. In dat geval wordt aan de identificatieplicht voldaan door het overleggen van een identiteitsbewijs. Inherent hieraan is de verplichting dit bewijs alsdan daarvoor bij zich te dragen en de gelaatstrekken zichtbaar te maken, zodat deze kunnen worden vergeleken met de foto op het overgelegde identiteitsbewijs.

a. *Algemene draagplicht (artikel 1a WID)*

Omdat de bevoegdheid van de politie om naar iemands identiteitsbewijs te vragen alleen bestaat voor zover dat nodig is voor een redelijke taakuitoefening, gaat de voorgestelde invoering van een algemene plicht een identiteitsbewijs te dragen verder dan nodig is om te voldoen aan de verplichting tot identificatie. De Raad herinnert eraan dat de wetgever zich destijds op het standpunt heeft gesteld dat handhaving van de verplichting van artikel 447e WvSr - een controle of een persoon het bewijs bij zich draagt - geen doel op zich kan zijn.<sup>6</sup> Bovendien kan een algemene draagplicht voedsel geven aan de gedachte dat de identificatieplicht algemeen geldt. Dat deze gedachte niet denkbeeldig is, kan worden afgeleid uit de vragen die in de Tweede Kamer zijn gerezen over het handhaven van de identificatieplicht en de mogelijkheid van een discriminatoire toepassing ervan.<sup>7</sup>

b. *Verificatieplicht en algemeen verbod (artikel 2a WID)*

In het systeem van de WID sluit het verzoek om overlegging van een identiteitsbewijs de verplichting in om verificatiebelemmerende kleding voor de duur van de identificatie af te leggen. In het voorstel geldt die verplichting echter niet alleen indien daartoe naar het oordeel van een bevoegd functionaris een gereede aanleiding bestaat, maar altijd.

<sup>4</sup> Artikel 8a Politiewet 1993 luidt:

"1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

2. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak." Verder bepaalt artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht dat "een toezichthouder (...) bevoegd is personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de WID".

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr 10.

<sup>6</sup> Zie verder de aanwijzing uitbreiding identificatieplicht, Stcrt. 2004, 247.

<sup>7</sup> Aanhangsel Handelingen nr. 2007, vergaderjaar 2007-2008; nr. 1678, vergaderjaar 2005-2006.

Het voorstel verplicht daarmee iedere burger, op elk moment, in elke situatie, zonder concrete aanleiding voor iedereen "herkenbaar" te zijn. Om te kunnen voldoen aan de verplichting tot identificatie in een concreet geval is echter zo een algemene verplichting onnodig. Aan een verzoek tot identificatie kan immers worden voldaan door het tijdelijk afleggen van het betreffende kledingstuk. De keuze voor een algemeen verbod past evenmin in dit kader. Zelfs kan de vraag worden gesteld of iemand die gezichtsbedekkende kleding draagt, de verificatie van zijn identiteit "belemmert", en dus strafbaar zou zijn op de voet van het voorgestelde artikel 447e WvSr. Cameratoezicht, ten slotte, heeft, anders dan de toelichting het doet voorkomen, geen rechtstreeks verband met de identificatieplicht, alleen al omdat de vordering daar ontbreekt.

c. *Conclusie*

Waar de indiener heeft gekozen voor de WID als wettelijk kader voor zijn voorstel, merkt de Raad op dat een draagplicht in zoverre al gegeven is dat zij inherent is aan de plicht zich –indien gevraagd – te legitimeren, terwijl de verificatie van de identiteit al impliceert het afleggen van verificatiebelemmerende kleding of voorwerpen voor de duur van de identificatie. Het voorstel heeft derhalve zonder noodzaak een verdergaande strekking dan in overeenstemming is met het doel en de systematiek van de WID, te weten een rechtmatigheidscontrole achteraf. Dit bezwaar geldt a fortiori voor het voorgestelde verbod op gezichtsbedekkende kleding. De Raad adviseert daarom het voorgestelde verbod, indien gewenst, niet in de WID op te nemen. Daarnaast adviseert hij af te zien van de invoering van een algemene verificatie- en draagplicht, zoals opgenomen in het voorstel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad het volgende op.

3. Motivering van het voorstel

In de toelichting stelt de initiatiefnemer dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding een groot maatschappelijk probleem vormt, gezien de debatten die in de samenleving en in het parlement aan dit onderwerp worden gewijd en de juridische geschillen die hierover worden opgeworpen. De maatschappelijke weerstanden tegen dergelijke kledingstukken hebben volgens de initiatiefnemer betrekking op twee veiligheidsaspecten: de objectieve en de subjectieve veiligheid. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding bemoeilijkt het verifiëren van iemands identiteit - en daardoor het opsporen en vervolgen van verdachten van strafbare feiten - en ontnemt de effectiviteit aan cameratoezicht. Voorts roept gezichtsbedekkende kleding gevoelens van onveiligheid op door de (veronderstelde) relatie tussen de onherkenbaarheid van de drager ervan en criminaliteit. Burgers zouden, aldus de toelichting, vrezen dat de ander iets kwaads in de zin heeft. Een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding strekt derhalve tot waarborging van de objectieve en subjectieve veiligheid, zo stelt de initiatiefnemer.

De Raad stelt voorop dat het dragende uitgangspunt van het voorstel, zoals vermeld in de toelichting, dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding zoals boerka's, nikabs, bivakmutsen en integraalhelmen een groot maatschappelijk probleem vormt, een nadere analyse rechtvaardigt. De discussie, zoals die momenteel in Nederland plaatsvindt, lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door bezwaren, gericht tegen het in het

openbaar dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding.<sup>8</sup> Niet duidelijk is hoe breed die bezwaren worden gedragen binnen onze samenleving en welk gewicht daaraan moet worden toegekend. Blijkens de toelichting sluit initiatiefnemer aan bij eerdere verzoeken vanuit de Tweede Kamer aan de regering om het dragen van een boerka in de openbare ruimte te verbieden.<sup>9</sup> De initiatiefnemer verwijst enige malen naar het naar aanleiding van deze verzoeken in opdracht van de regering verrichte deskundigenonderzoek, uitmondend in het rapport "Overwegingen bij een boerkaverbod". In dit rapport wordt evenwel opgemerkt dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding, anders dan de boerka en andere gezichtsbedekkende sluiers, sinds jaar en dag in Nederland op grote schaal voorkomt, zonder dat daarbij tot op heden de vraag is gesteld naar het opwerpen van verboden vanwege veiligheidsrisico's voortvloeiend uit de niet-identificeerbaarheid van de dragers.<sup>10</sup> Wat betreft islamitische gelaatsbedekkende kleding stelt het rapport dat de maatschappelijke en parlementaire discussie duidt op een "maatschappelijk probleem van enige omvang", maar dat het kleine aantal vrouwen dat een of andere vorm van gezichtsbedekkende kleding draagt, een (specifiek) verbod noodzakelijk noch doelmatig maakt.<sup>11</sup>

#### *a. Objectieve veiligheid*

Met betrekking tot de concrete motivering van het veiligheidsrisico in de toelichting merkt de Raad het volgende op. Ter illustratie van het objectieve veiligheidsrisico van gezichtsbedekkende kleding wordt, naast de vermelding van een (internationale) lijst van misdrijven waarbij de daders zich op deze wijze onherkenbaar hadden gemaakt, in de toelichting verwezen naar een vijftal in Nederland gepleegde gewapende overvallen, waarbij kennelijk een integraalhelm of bivakmuts werd gedragen om gezichtsherkenning te voorkomen.

De Raad wijst erop dat er op zichzelf geen verband is gebleken tussen de in het buitenland gepleegde ernstige feiten, zoals hierboven vermeld, en het veiligheidsrisico in Nederland, waarvoor het verbod is bedoeld. Voor zover de voorbeelden duiden op vormen van (internationaal) terrorisme, die ook in Nederland zouden kunnen voorkomen, merkt de Raad op dat dit in de landen die daardoor zijn getroffen - en waarvan sommige al gedurende een reeks van jaren - niet heeft geleid tot de invoering van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding.<sup>12</sup> In zijn advies met betrekking het voorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte (boerkaverbod) heeft de Raad geconcludeerd dat de indieners niet voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat het dragen van een boerka of een nikab in Nederland een zo ernstig veiligheidsrisico vormt dat een algemeen verbod

<sup>8</sup> "Het dragen van gelaatsbedekkende kleding is een relatief nieuw verschijnsel in Nederland, dat vooralsnog een kleine groep vrouwen betreft, maar wel leidt tot verhitte maatschappelijke discussies", aldus het kabinet in zijn brief van 8 februari 2008. In vergelijkbare zin: de nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr 2.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, Overwegingen bij het wetsvoorstel.

<sup>10</sup> "Overwegingen bij een boerkaverbod, Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding" (hierna: Overwegingen bij een boerkaverbod), bladzijde 17.

<sup>11</sup> "Overwegingen bij een boerkaverbod", bladzijde 13.

<sup>12</sup> Consultatie van de bij de Europese Vereniging van Raden van State en hoogste administratieve rechtscolleges aangesloten leden heeft uitgewezen dat er, voor zover bekend, in Europa geen met het voorstel vergelijkbare wetgeving voorhanden of in voorbereiding is. Wel is in België op 23 november 2007 een initiatiefwetsvoorstel ingediend strekkende "tot wijziging van het Strafwetboek inzake de invoering van een verbod op het dragen van gelaatverhullende gewaden in openbare ruimten en op openbare plaatsen". Daarnaast heeft de Raad zich gebaseerd op het rapport "Human rights in a multicultural society, The wearing of religious symbols in public areas", Steering Committee for Human Rights, Straatsburg, 24 januari 2006, GT-DH-DEV B(2006)004 final.

gerechtvaardigd is. Hoewel dit advies uitsluitend betrekking had op islamitische gezichtsbedekkende kleding, heeft de Raad in de toelichting bij het onderhavige voorstel noch elders aanknopingspunten gevonden die wijzen op een sindsdien toegenomen veiligheidsrisico als gevolg van het in het openbaar dragen van boerka's, of van gezichtsbedekkende kleding in het algemeen. De Raad wijst tevens op de al genoemde brief van het kabinet inzake gelaatsbedekkende kleding. Daarin wordt geconstateerd dat er op dit moment voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om ter bescherming van de openbare orde en veiligheid te kunnen optreden tegen gelaatsbedekking in de openbare ruimte. Deze bevinding wordt gestaafd door de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het College van procureurs-generaal en het Korpsbeheerdersberaad/Raad van Hoofdcommissarissen.<sup>13</sup> Vertegenwoordigers van het openbaar vervoer hebben aangegeven dat gezichtsbedekkende kleding momenteel geen probleem vormt, noch voor de sociale veiligheid, noch op het gebied van mogelijk zwartrijden.<sup>14</sup> De Raad leidt hieruit af dat het veiligheidsrisico van het dragen van gezichtsbedekkende kleding door deze instanties en instellingen niet zodanig groot wordt geacht, dat thans aanvullende wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn.

*b. Subjectieve veiligheid*

De initiatiefnemer gaat in de toelichting bij het voorstel in op het aantal keren dat termen als boerka, nikab of integraalhelm voorkomen in uit Nederland afkomstige berichten, opinies en artikelen van meer dan 350 woorden op het internet en legt deze ten grondslag aan het gestelde maatschappelijke probleem en de onveiligheidsgevoelens die in de samenleving heersen bij confrontatie met personen die onherkenbaar zijn door het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Een dergelijke motivering is, mede gelet op het oncontroleerbare karakter van dergelijke publicaties op het internet en het gebrek aan representativiteit ervan als kennisbron, echter te weinig concreet en naar de gevolgde methodiek te weinig concludent om het gestelde verband te kunnen onderbouwen. De Raad kan zich weliswaar voorstellen dat, zoals de toelichting stelt, de confrontatie met gezichtsbedekkende kledingstukken bij anderen de vrees oproept dat de drager ervan iets kwaads in de zin heeft, maar wijst erop dat het verminderen van gevoelens van onveiligheid, zonder dat die onveiligheid objectief is aangetoond, op zichzelf onvoldoende grond biedt voor het invoeren van een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

*c. Effectiviteit van het verbod*

De Raad is er niet van overtuigd dat een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding potentiële plegers van misdrijven werkelijk zal afschrikken. Ook de toelichting biedt hiervoor geen aanknopingspunten. Op misdrijven is al een - naar gelang van de ernst ervan - (zware) straf gesteld en de plegers ervan zullen juist en slechts in het kader van dat misdrijf gezichtsherkenning willen voorkomen. Een verbod zal, indien het al objectief noodzakelijk zou zijn, op dit punt weinig effectief zijn. Al bij de discussie over de algemene identificatieplicht is hierop gewezen en de invoering ervan is destijds afgewezen mede omdat de regering van mening was dat een algemene identificatieplicht geen effectieve en reële bijdrage kan vormen aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit of de strijd tegen het terrorisme.<sup>15</sup> Bovendien kent het thans voorgestelde verbod verschillende

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

<sup>14</sup> Brief Mobis d.d. 7 februari 2008 aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 069, nr 1. De notitie is niet nader in de Tweede Kamer der Staten-Generaal besproken.

uitzonderingen, die ieder voor zich tot ondergraving van dat verbod en van de effectiviteit daarvan kunnen leiden.

*d. Conclusie*

De Raad is van oordeel dat in de toelichting onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar thans een zodanig ernstig objectief veiligheidsrisico vormt dat een algemeen verbod gerechtvaardigd is. Het verminderen van gevoelens van onveiligheid, zonder dat is aangetoond dat er ook sprake is van objectieve onveiligheid, biedt onvoldoende grond voor het invoeren van het voorgestelde verbod. Ten slotte is de Raad er niet van overtuigd dat het voorgestelde verbod effectief is in die zin dat het potentiële plegers van misdrijven zal afschrikken.

4. De omvang van het verbod

In het voorstel wordt, gelet op de considerans en de toelichting, het dragen van gezichtsbedekkende kleding als criterium gehanteerd. De tekst van het voorstel houdt echter een ruimer criterium in. Volgens het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, WID is het verboden om enig kledingstuk of enig ander voorwerp te dragen dat de verificatie van de identiteit belemmert. Dit zou betekenen dat ook voorwerpen die het gezicht gedeeltelijk bedekken, zoals (valse) snorren en baarden, maar bijvoorbeeld ook (grote) zonnebrillen of pruiken onder het verbod vallen. Deze gedachte wordt bevestigd doordat wordt voorzien in uitzonderingen op het verbod ten behoeve van bepaalde feestelijkheden, zoals Sinterklaas en Kerstmis, of ten behoeve van bepaalde evenementen. Uit de toelichting blijkt niet of het werkelijk de bedoeling is dat het verbod deze ruime reikwijdte heeft. De toelichting gaat evenmin in op de vraag waarom het in het openbaar dragen van genoemde voorwerpen, waarvan het gebruik in Nederland algemeen is geaccepteerd, vanwege van het daaraan verbonden veiligheidsrisico verboden zou dienen te worden.

De Raad adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

5. Uitzonderingen op het verbod

*a. Algemeen*

Zoals de Raad in zijn advies over het boerkaverbod heeft benadrukt, is het niet alleen de boerka die herkenning en identificatie bemoeilijkt of een dekmantel kan bieden voor het plegen van strafbare feiten of het verstoren van de openbare orde, maar geldt dit effect ook voor andere gezichtsbedekkende uitrustingen. Hieruit volgt dat iedere uitzondering op een verbod als het onderhavige de effectiviteit ervan ondermijnt en de handhaving bemoeilijkt. Bij elke uitzondering wordt het veiligheidsbelang immers ondergeschikt gemaakt aan andere belangen. In zoverre staat het naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met de gedachte achter het wetsvoorstel om bepaalde situaties van het verbod uit te zonderen. Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn om een uitzondering toe te staan, voor zover er gradaties zijn in het veiligheidsrisico, verbonden aan het in het openbaar dragen van een bepaald gezichtsbedekkend kledingstuk, of indien bijvoorbeeld grondrechten daartoe openen.

*b. Inhoud van de uitzonderingen*

Volgens het voorstel is het verbod op gezichtsbedekkende kleding niet van toepassing indien wordt gehandeld in het belang van de persoonlijke veiligheid of de gezondheid.

De toelichting noemt daarbij onder meer als voorbeeld het dragen van een integraalhelm indien men gemotoriseerd deelneemt aan het verkeer. Hoewel het dragen van een helm, gelet op het belang van de verkeersveiligheid, gerechtvaardigd is, ondergraaft deze uitzondering wel het effect van het verbod. Het is immers niet uitgesloten dat een gehelmde verkeersdeelnemer zich ontpopt als de pleger van een misdrijf. De toelichting geeft geen inzicht in de wijze waarop het belang van deze uitzondering is afgewogen tegen het belang dat met een absoluut verbod wordt gediend.

Het verbod geldt evenmin voor verkleedactiviteiten rond carnaval, Halloween, Sinterklaas en Kerstmis. Daarnaast voorziet het voorstel in de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing verlenen voor activiteiten van evenementen van culturele of sociale aard. Ofschoon de categorale uitzondering lijkt te zijn ingegeven door de wens om traditioneel in Nederland gegroeide verkleed- en maskeringsgebruiken te respecteren, geeft de toelichting geen inzicht in de ratio van de in het voorstel daartoe gemaakte keuzen, noch in het limitatieve karakter ervan. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk waarom Driekoningen en het Chinees Nieuwjaar niet van het verbod zijn uitgezonderd, terwijl het Amerikaanse Halloween wel is opgenomen. Evenmin geeft de toelichting antwoord op de vraag welk belang met het uitzonderen van deze gelegenheden en de niet nadere aangeduide sociale en culturele evenementen gemoeid is, noch waarom dat belang zwaarder zou dienen te wegen dan het veiligheidsbelang. Aan deze activiteiten lijken dezelfde potentiële risico's te zijn verbonden als aan bijvoorbeeld het in het openbaar dragen van de integraalhelm of bivakmuts.<sup>16</sup>

Voorts merkt de Raad op dat het dragen van gelaatsbedekkende kleding in verband met religieuze voorschriften niet als uitzondering is opgenomen, terwijl dat juist in verband met de vrijheid van godsdienst wel in de rede ligt. De toelichting maakt niet inzichtelijk waarom juist deze kleding een groter veiligheidsrisico zou opleveren dan de hiervoor genoemde andere vormen van gezichtsbedekkende kleding.

Het niet opnemen van een uitzondering voor religieus gemotiveerde kledingstukken kan bovendien in zijn uitwerking personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging in het bijzonder benadelen. Dat zou mogelijk discriminatoir kunnen uitwerken ten aanzien van moslima's die zich om religieuze redenen verplicht voelen gezichtsbedekkende kledingstukken te dragen wanneer zij zich in de openbaarheid begeven<sup>17</sup>. Dat, zoals de toelichting stelt, slechts een zeer beperkt aantal personen een religieus geïnspireerd kledingstuk wenst te dragen, doet daaraan niet af.

Op de aan een algemeen verbod verbonden spanning met de vrijheid van godsdienst gaat de Raad hierna in.

### c. *Conclusie*

Gegeven de in aanmerking te nemen uitzonderingen, meent de Raad dat het verbod op het in het openbaar dragen van kledingstukken die de verificatie belemmeren een te algemeen karakter heeft. Hij adviseert het algemeen verbod mede in relatie tot de regeling van de uitzonderingen daarop opnieuw te bezien. Voor zover het algemeen verbod wordt gehandhaafd adviseert de Raad in de toelichting voor iedere uitzondering een expliciete belangenafweging en rechtvaardiging op te nemen.

<sup>16</sup> <http://nederlandsnieuws.wordpress.com/2006/12/07/>;  
<http://www.elsevierretail.nl/1048258/RetailHome/Nieuws/Food/KopieVanFood-nieuwsbericht/SintEnPietenBerovenAH-supermarktInZwolle.htm>

<sup>17</sup> "Zie ook "Overwegingen bij een boerkaverbod", bladzijde 63.

## 6. Vrijheid van godsdienst

In de toelichting wordt er op gewezen dat het verbod, zoals dat thans wordt voorgesteld, beperkingen kan opleveren voor het gebruik van kledingstukken waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren, zoals de boerka en de nikab. Volgens de toelichting dient de noodzaak om de maatschappelijke veiligheid door middel van een algemeen verbod te verzekeren echter zwaarder te wegen dan deze als religieus ervaren manifestaties, wat in overeenstemming zou zijn met de beginselen van de democratische rechtstaat, meer in het bijzonder met de scheiding van kerk en staat. Dit beginsel zou met zich meebrengen dat niemand zich op grond van zijn religieuze opvattingen aan de gelding van wettelijke voorschriften kan onttrekken.

De Raad kan deze redengeving niet zonder meer onderschrijven. De scheiding van kerk en staat brengt niet met zich, dat op grond daarvan een algemeen verbod, dat de vrijheid van godsdienst in feite meer beperkt dan volgens het systeem van bijzondere beperkingen zoals neergelegd in Grondwet en mensenrechtenverdragen mogelijk is, toch toelaatbaar zou zijn.

In dit geval is de vraag aan de orde of het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals mede gewaarborgd door artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) rechtmatig beperkt. Hoewel een toetsing aan andere waarborgen ook mogelijk is (te denken valt aan de artikelen 8, 10 en 14 EVRM en de artikelen 1, 7 en 10 van de Grondwet) concentreert de Raad zich in het navolgende op de al dan niet verenigbaarheid met artikel 9 EVRM, omdat dat het meest stringente toetsingskader bevat.

Het dragen van een boerka, voor zover dat wordt ervaren als het voldoen aan een religieuze plicht, wordt, conform artikel 9 EVRM, als een zelfstandige wijze van uitoefening van godsdienst of levensovertuiging aangemerkt, beschermd door dit artikel.<sup>18</sup> Artikel 9 EVRM beschermt de vrijheid van godsdienst en omvat mede "de vrijheid hetzij alleen hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften". Het tweede lid van dit artikel luidt: "De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Volgens de initiatiefnemer kent de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de staten een ruime beleids- en beoordelingsmarge ten aanzien van het verbieden van gezichtsbedekkende sluiers toe en kan de bijkomstigheid dat het dragen van religieus gemotiveerde kleding onder het algemeen verbod valt niet afdoen aan de legitimiteit ervan. De Raad wijst er op dat deze "margin of appreciation" betrekking heeft op de verhouding tussen het EHRM en de verdragsstaten, maar niet raakt aan de verplichting van de nationale autoriteiten om de

<sup>18</sup> Het feit dat, ook binnen de islamitische gemeenschap, verschillend wordt gedacht of het dragen van dergelijke kleding een religieuze plicht is, is vanwege de terughoudendheid die de overheid in dergelijke zaken dient te betrachten, niet van belang. Zie hiervoor bijvoorbeeld Commissie gelijke behandeling 2003-40, § 5.3 en 5.4, en de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, blz. 15.



dringende maatschappelijke behoefte van een dergelijk verbod aan de hand van de concrete situatie in de betreffende verdragstaat aan te tonen en zorgvuldig te motiveren.<sup>19</sup> In zijn advies over het boerkaverbod heeft de Raad uiteengezet dat het bij de toetsing aan artikel 9, tweede lid, EVRM om de vraag gaat of er een dringende maatschappelijke behoefte (pressing social need) bestaat voor de getroffen maatregel. Bovendien moet de beperking in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste). Deze twee criteria moeten in onderling verband worden gezien. Zoals de Raad eerder heeft opgemerkt, acht hij het niet aannemelijk dat de onherkenbaarheid die ontstaat door het dragen van gezichtsbedekkende kleding in Nederland thans een ernstig veiligheidsrisico oplevert, en derhalve een dringende maatschappelijke noodzaak tot het verbieden ervan vormt, en dat een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding dat risico zou kunnen wegnemen. De Raad is gegeven het voorgaande dan ook van oordeel dat een dergelijk verbod met artikel 9 EVRM in strijd is.

## 7. Overige opmerkingen

a. Het in het openbaar dragen van gezichtsbedekkende kleding is volgens het voorgestelde artikel 2a, derde lid, WID niet strafbaar indien gehandeld wordt krachtens een ontheffing van de burgemeester ten behoeve van een evenement van culturele of commerciële aard.

De Raad wijst erop dat het hier gaat om een bestuursrechtelijke bevoegdheid, die ook als zodanig dient te worden vormgegeven. Hij adviseert de bevoegdheid in de Gemeentewet te regelen en artikel 2a, derde lid, WID in zoverre aan te passen.

b. Strafbbaarstelling ontbreekt indien wordt gehandeld in het belang van de veiligheid, waarbij volgens de toelichting wordt bedoeld op het dragen van een helm in het verkeer (het voorgestelde artikel 2a, derde lid, WID). Voor zover deze uitzondering verwijst naar de wettelijke verplichting om een helm te dragen<sup>20</sup>, is zij overbodig. Artikel 42 WvSr bepaalt dat in geval van een wettelijke verplichting strafbaarheid ontbreekt.

c. Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding geldt voor openbare plaatsen en voor de voor het publiek toegankelijke gebouwen en erven. In de toelichting wordt uiteengezet dat daaronder niet alleen worden verstaan de openbare weg, maar dat daartoe ook worden gerekend plaatsen als stadions, stations, postkantoren, winkels, restaurants, banken, e.d.

De Raad wijst erop dat de toegang tot en het verblijf in dergelijke particuliere, maar doorgaans voor het publiek toegankelijke ruimten niet in de eerste plaats door publiekrechtelijke regels worden geregeerd, maar dat het in beginsel de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de eigenaren/exploitanten van die ruimten is om desgewenst gedragsregels te stellen. De vrijheid van godsdienst staat aan dergelijke gedragsregels niet in de weg. De Raad adviseert het bereik van het voorgestelde artikel nader te bezien.

De Vice-President van de Raad van State,

<sup>19</sup> "Overwegingen bij een boerkaverbod", blz. 35, met verwijzing naar toepasselijke EHRM-jurisprudentie.

<sup>20</sup> Artikel 60 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.