

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Koningin

Constitutionele Zaken en Wetgeving

Wonen en Integratie

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

mr.dr. R.C. Oostland

T 070 426 7346

rolanda.oostland@minbzk.nl

Kenmerk

2012-0000053326

Datum 27 januari 2012

Betreft Nader rapport wetsvoorstel algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding

Bijlagen

3

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 november 2011, No. W04.11.0379/I, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State het advies van zijn afdeling inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en afschrift van dat advies te zenden aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

Dit advies, gedateerd 28 november 2011, No. W04.11.0379/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft u in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede kamer der Staten-Generaal.

Naar aanleiding van dit advies merk ik het volgende op.

1. Nut en noodzaak

Het kabinet acht het dragen van gelaatsbedekkende kleding op openbare plaatsen *niet verenigbaar met de Nederlandse maatschappelijke orde*. Open communicatie in onze samenleving is van groot belang op plaatsen waar mensen elkaar tegenkomen en ontmoeten. Mensen moeten elkaar herkenbaar tegemoet kunnen treden en elkaar in het gezicht kunnen zien. In ons land kennen wij een grote diversiteit aan opvattingen en gedragingen. Door grondrechten en andere wetgeving wordt de vrijheid van burgers beschermd om aan die verschillende overtuigingen uiting te geven en zich daarnaar te gedragen. De diversiteit in onze samenleving is geen bedreiging voor de maatschappelijke orde als burgers zich ook openstellen voor de ander. Open onderlinge communicatie is daarvoor een voorwaarde. Mensen die hun gelaat bedekken geven te kennen en/of wekken de indruk er niet bij te willen horen en niet mee te willen doen of hun identiteit te willen verhullen. Dit past niet in onze open samenleving waarin deelname aan het maatschappelijk verkeer als cruciaal wordt beschouwd. Bovendien is het bedekken van het gelaat op openbare plaatsen maatschappelijk ongewenst omdat dit in voorkomende gevallen gebeurt om de identiteit te verbergen, met het oog op het verrichten van strafbare gedragingen. Daarnaast vindt het kabinet een verbod op gelaatsbedekkende kleding van belang voor een evenwichtige samenleving waarin iedereen volwaardig meedoet. Gelaatsbedekkende kleding, zoals boerka's en niqabs, belemmert vrouwen immers om op een gelijkwaardige wijze, net als mannen, deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Het kabinet deelt niet

de opvatting van de Afdeling dat het niet aan de wetgever is om de bewuste keuze voor het dragen van een boerka of niqab te verbieden op basis van overwegingen gegrond op een tegen de eigen overtuiging van de betrokken vrouwen ingeroepen interpretatie van het gelijkheidsbeginsel. De dragende overweging is het uitgangspunt dat het kabinet het dragen van gelaatsbedekkende kleding onverenigbaar acht met de open communicatie als basis van de maatschappelijke orde, ongeacht of men het daar individueel mee eens is of niet. Daar komt bij dat in onze maatschappij het dragen van gelaatsbedekkende kleding symbool staat voor een positie van vrouwen die ondergeschikt is aan die van mannen, althans een positie waarin zij zich, anders dan mannen voor blikken van mannen hebben te verbergen. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat vrouwen die een boerka of niqab dragen dit in voorkomende gevallen niet uit eigen overtuiging doen, maar zich door de sociale druk van familie of traditie, of door feitelijke druk van personen uit hun naaste omgeving gedwongen voelen. De wetgever schiet in die gevallen vrouwen te hulp door de norm vast te stellen dat ook voor vrouwen geldt dat zij zich met onbedekt gelaat in het openbaar mogen en ook hebben te begeven. Daarmee neemt de wetgever voor deze vrouwen een belemmering voor deelname aan het maatschappelijk verkeer weg. Overigens staat het kabinet niet alleen in haar standpunt om tot een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding te komen. Ook in andere Europese landen, zoals Frankrijk en België, blijkt in het kader van het handhaven van de maatschappelijke orde de behoefte tot nadere regelgeving ten aanzien van gelaatsbedekkende kleding in openbare ruimten.

Datum

27 januari 2012

Kenmerk

2012-0000053326

Een algemeen verbod is nodig omdat specifieke verboden niet toereikend zijn voor het doel waarvoor het wetsvoorstel is opgesteld. De Gemeentewet en de Wet openbare manifestaties binden de mogelijkheid van verboden aan evenementen, tijdstippen en plaatsen. De Wet op de identificatieplicht werkt alleen voor het doel van het vaststellen van de identiteit in omstandigheden die directe identificatie vergen. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel de identificatie te vergemakkelijken waar de Wet op de identificatieplicht dit al mogelijk maakt of de openbare orde te beschermen in het geval van de dreiging van ordeverstoringen, maar om de open communicatie tussen burgers te bevorderen en het verbergen van de identiteit met welk oogmerk dan ook te bemoeilijken. Anders dan in de gevallen waar de specifieke verboden op zien is de wenselijkheid van open communicatie van algemene aard en niet aan tijd, plaats of evenement gebonden. Hetzelfde geldt voor het motief om het gelaat te bedekken met het oog op het verbergen van de identiteit, omdat men strafbare gedragingen in de zin heeft. Ook dit kan alleen met een algemeen verbod worden bestreden.

Voor een *strafrechtelijke sanctie* is gekozen om de volgende redenen. Ten eerste legt dit de handhaving van het verbod in één hand, die van OM en politie, waardoor de sanctionering rechtsgelijk en voorspelbaar kan worden uitgevoerd. Het gaat hier bovendien om een voorschrift van algemene aard ter bescherming van de maatschappelijke orde en de goede zeden volgens algemene, in het gehele land geldende maatschappelijke opvattingen. Het voorgestelde verbod is in dit opzicht vergelijkbaar met op basis van het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk gehandhaafde verboden op ongeklede naaktrecreatie buiten daartoe aangewezen plaatsen of op het dragen van uniformen of onderscheidingstekens. Voor het opleggen van bestuurlijke boetes moeten bestuursorganen worden aangewezen. Bestaande organen zijn voor het uitvoeren van dit verbod niet toegerust. Het zou niet efficiënt zijn om een nieuw centraal orgaan voor de handhaving van dit specifieke verbod in het leven te roepen. Als het daarentegen aan decentrale organen van bijvoorbeeld de gemeenten zou worden toebedeeld zou een rechtsgelijke en voorspelbare handhaving coördinatielasten met zich meebrengen. Verder biedt het strafrecht een betere procesrechtelijke bescherming aan de dader en kunnen bij strafoplegging door de rechter eventueel bijzondere motieven van de dader worden meegewogen.

Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Afdeling dat het *subjectieve onveiligheidsgevoel* geen zelfstandige, dragende motivering kan zijn om een algemeen verbod ter handhaving van de maatschappelijke of openbare orde te rechtvaardigen. Ook dat is geen dragende motivering, maar een bijkomend voordeel. Dit neemt niet weg dat bijvoorbeeld het dragen van bivakmutsen in winkelcentra wel degelijk de vraag oproept of de drager veel goeds in de zin heeft. In deze gevallen wordt een verbod wel gerechtvaardigd om het verbergen van de identiteit te bemoeilijken.

Datum
27 januari 2012
Kenmerk
2012-0000053326

De memorie van toelichting is op alle bovengenoemde punten aangevuld en voor wat betreft het laatstgenoemde punt gewijzigd.

2. Verenigbaarheid met de vrijheid van godsdienst

Het kabinet kan zich niet vinden in het oordeel van de Afdeling, dat het voorgestelde algemene verbod op gelaatsbedekkende kleding niet verenigbaar is met artikel 9 van het EVRM. Dit artikel bepaalt dat een ieder het recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Het tweede lid van artikel 9 EVRM rechtvaardigt echter een beperking van het recht tot het belijden of uitdragen van een godsdienst of levensovertuiging indien deze is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Aan het vereiste dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst bij wet dient te zijn voorzien, wordt met dit wetsvoorstel voldaan. Het legitieme doel om het dragen van gelaatsbedekkende kleding te beperken is gelegen in het beschermen van de hedendaagse samenleving en de openbare orde en de goede zeden, waarvan - zoals hiervoor is uiteengezet - het open met elkaar kunnen communiceren, het voorkomen dat personen die niet veel goeds in de zin hebben hun identiteit kunnen verbergen en gelijkwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer ongeacht geslacht belangrijke pijlers vormen. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat vrouwen deze kledingstukken in voorkomende gevallen dragen als gevolg van enige vorm van fysieke of sociale dwang uit hun omgeving. Het wetsvoorstel beschermt hen daartegen. De bestaande specifieke verboden zijn hiervoor ontoereikend.

Bij verschillende vormen van gelaatsbedekkende kleding, zoals bivakmutsen, is de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging niet in het geding. Het is wel denkbaar dat de draagster van een boerka of niqab zich beroept op haar vrijheid van godsdienst. In een concreet geval van handhaving van het onderhavige verbod jegens die persoon, acht het kabinet deze beperking echter gerechtvaardigd en derhalve niet in strijd met het genoemde artikel. Het strafrechtelijke handhavingsmechanisme verzekert rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid, alsmede een adequate rechtsbescherming. De inbreuk die daarmee in voorkomende gevallen eventueel zou worden gemaakt op de vrijheid van degene die zich op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging beroept, weegt op tegen deze geringe beperking van deze vrijheid. Er wordt immers slechts één specifieke uiting ongewenst verklaard. Voorts staat de hoogte van het gestelde strafmaximum in redelijke verhouding tot de aard van de gesanctioneerde gedraging.

De beperking dient derhalve in dit geval het legitieme doel van de openbare orde en kan worden beschouwd als noodzakelijk in een democratische samenleving, waarbij wordt voldaan aan de eis van proportionaliteit.

De memorie van toelichting is ook op dit punt aangevuld.

Ik moge U hierbij het gewijzigde voorstel van wet houdende de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding doen toekomen,

alsmede de gewijzigde memorie van toelichting, en U verzoeken overeenkomstig dit wetsvoorstel te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Datum
27 januari 2012

Kenmerk
2012-0000053326

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies