Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

# 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 in de openbare ruimte (boerkaverbod)

**Nr. 3**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## ALGEMEEN DEEL

### Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt het realiseren van een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte. Op 10 oktober 2005 heeft een van de indieners, te weten het lid Wilders, een motie ingediend waarin het kabinet verzocht wordt «het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden» (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 41). Op 20 december 2005 heeft de Tweede Kamer de motie aangenomen. De vorige kabinetten hebben de motie echter nooit uitgevoerd. Door de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werd slechts een commissie ingesteld die op 3 november 2006 een rapport haar zienswijze aangaande een boerkaverbod naar buiten bracht. Dit rapport leidde echter tot niets concreets. Ook het huidige kabinet is niet voornemens de motie uit te voeren. De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie gaf in februari 2007 immers te kennen dat zij met het dragen van een boerka op straat weinig problemen heeft. Ook het coalitieakkoord maakt geen melding van een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte. Met dit wetsvoorstel beogen de indieners alsnog uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen voornoemde motie.

### Overwegingen bij het wetsvoorstel

*Omvang van het probleem*

Exacte cijfers over het aantal vrouwen dat in Nederland een boerka of een nikaab draagt zijn onbekend. De indieners wijzen in dit kader op de volgende opmerking van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens het debat van 19 oktober 2006 over de uitvoering van de motie over het boerkaverbod: *Ik ben laatst nog eens in de Schilderswijk geweest. Ik ben toen geschrokken van het aantal boerka's. Ik heb geen idee hoeveel er in Nederland zijn, maar uit berichten die binnenkomen van Nederlandse burgers blijkt hun verontrusting over het aantal boerka's. Ik ben daarover ook verontrust (Handelingen II 2006/07, blz. 1076).* De indieners stellen vast dat de toenmalige Minister voor Vreemde-

KST109204
0607tkkst31108-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

lingenzaken en Integratie echter onvoldoende verontrust was, daar zij de reeds het jaar daarvoor aangenomen motie nooit heeft uitgevoerd.

*Kernargumenten voor een verbod*

De indieners dragen voor het verbieden van de boerka of de nikaab in de openbare ruimte de volgende drie kernargumenten aan:

1. De boerka of de nikaab staat haaks op de moderniteit. Het is een uiting van afwijzing van de Westerse kernwaarden en kernnormen, waaronder de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. De boerka of de nikaab is deswege een symbool van vrouwenonderdrukking, ongeacht of de boerka of de nikaab gedwongen dan wel vrijwillig gedragen wordt. Nu de boerka of de nikaab symboliseert dat aan vrouwen een ondergeschikte rol ten opzichte van mannen is toebedeeld, is de boerka of de nikaab volstrekt onverenigbaar met de Westerse fundamentele rechtsstatelijke waarden. Het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte is aldus in strijd met de democratische rechtsstaat.
2. De boerka of de nikaab belemmert de emancipatie en integratie van vrouwen in de Nederlandse samenleving. Zonder meer kan immers worden gesteld dat het dragen van een boerka of een nikaab deelname aan het maatschappelijk leven in Nederland ernstig bemoeilijkt. Zo komen vrouwen die een boerka of een nikaab dragen zowel kwantitatief als kwalitatief in mindere mate in contact met hun sociale omgeving. Zij hebben in het verlengde daarvan een fors kleinere kans op scholing en een baan, en een grotere kans om voor het inkomen afhankelijk te zijn van een uitkering[1]. Zodoende belemmert het dragen van een boerka of een nikaab de integratie en emancipatie van vrouwen. Zonder boerka of nikaab zullen moslimvrouwen eerder een betaalde baan vinden. Een boerkaverbod bevordert derhalve ook de emancipatie en zelfstandigheid van moslima's.
3. De boerka of de nikaab levert een ongewenst veiligheidsrisico op. Het dragen van een boerka wordt door veel burgers allereerst als bedreigend beschouwd. Dit vermindert het gevoel van veiligheid van veel burgers. Daarnaast tast het dragen van een boerka of een nikaab de veiligheid aan omdat de betreffende persoon pas na vordering van een bevoegde ambtenaar geïdentificeerd kan worden. De boerka of de nikaab ontneemt het effect van het gebruik van veiligheidscamera's volledig. Daarbij merken de indieners op dat één van de verdachten van de aanslagen in Londen op 21 juli 2005 gekleed in een boerka de stad trachtte te ontvluchten en dat in juli 2007 twee mannen gekleed in een boerka een bank overvielen in de Bosnische hoofdstad Sarajevo.

Andere argumenten die pleiten voor het verbieden van het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte zijn:

– Een verbod kan de «sociale druk» die mogelijkerwijs vanuit de omgeving op moslimvrouwen wordt uitgeoefend om een boerka of een nikaab te dragen wegnemen.
– Een verbod zal de problemen die het dragen van een boerka of een nikaab oplevert met betrekking tot de interpersoonlijke communicatie en de deelname aan het maatschappelijk leven wegnemen.

Omwille van het voorgaande is het dragen van een boerka of een nikaab volstrekt ongewenst. Er dient deswege een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte te worden ingesteld. De indieners stellen voor dit te regelen door een afzonderlijke bepaling in het Wetboek van Strafrecht op te nemen.

[1] In dit licht verwijzen de indieners naar de door velen bekritiseerde uitspraak van de Rechtbank Amsterdam d.d. 24 mei 2007 ertoe strekkende dat een boerkadraagster door de gemeente Diemen niet gekort mocht worden op haar uitkering. (LJN: BA6917).

## De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

*Openbare plaats*

De indieners willen het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte om vorenvermelde redenen strafbaar stellen. De indieners merken op dat met de term «openbare plaats» in het voorgestelde artikel 442b van het Wetboek van Strafrecht geen aansluiting is gezocht bij de term «openbare plaats» in de Wet openbare manifestaties. In onderhavig wetsvoorstel wordt onder «openbare plaats» namelijk niet alleen verstaan «plaatsen waar in beginsel een ieder vrij is om te komen, te vertoeven en te gaan», maar worden ook verstaan plaatsen als stadions, stations, postkantoren, supermarkten, winkels, warenhuizen, restaurants, musea, wachtruimten, ziekenhuizen, de auto op de openbare weg en het openbaar vervoer. Het wetsvoorstel richt zich op een volledig verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte in ruime zin omdat de boerka dan wel de nikaab de democratische rechtsstaat, de veiligheid en de integratie en emancipatie dermate aantast, dat een verbod beperkt naar tijd en/of plaats geen recht zou doen aan de ontstane situatie.

*Strafmaat*

De indieners merken op dat voor wat betreft de strafmaat is aangesloten bij artikel 435a van het Wetboek van Strafrecht, de bepaling die het openbaar dragen of voeren verbiedt van kledingstukken of opzichtige onderscheidingstekens welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven. Evenals in dat artikel bedraagt de voorgestelde strafmaat ten hoogste 12 dagen hechtenis of een geldboete van de tweede categorie, te weten maximaal € 3 350,-.

*Extensieve interpretatie termen «boerka» en «nikaab»*

De indieners merken op dat de term boerka en de term nikaab in dit wetsvoorstel extensief geïnterpreteerd dient te worden. Dit wil zeggen dat wat betreft de indieners niet strikt moet worden vastgehouden aan specifieke vormvoorschriften om te komen tot de kwalificatie van een bepaald kledingstuk of meerdere kledingstukken als boerka of nikaab. De indieners merken op dat iedere vorm van alles bedekkende kleding waarbij ook het gelaat onherkenbaar is, dat door de gemiddelde burger redelijkerwijze gezien zou kunnen worden als een boerka of een nikaab in dit wetsvoorstel als zodanig beschouwd dient te worden.

## Juridisch kader

*Rapport in opdracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*

Op 3 november 2006 werd op verzoek van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie het rapport *Overwegingen bij een boerka verbod, zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding* (bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 91) uitgebracht. In het rapport worden enkele kanttekeningen geplaatst bij een verbod van de boerka of de nikaab in de openbare ruimte. Zo zou tegen het verbieden van het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte ingebracht kunnen worden dat dit strijd zou opleveren met de Grondwet en enkele internationale verdragen. Hierbij wordt met name gedoeld op de artikelen 1 en 6 van de Grondwet, de artikelen 8, 9 en 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de

fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 18 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR of BUPO).

*De Grondwet*

*Artikel 6, het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging*

De indieners merken specifiek met betrekking tot de artikelen 1 en 6 van de Grondwet het navolgende op. In de jaren tachtig van de vorige eeuw is artikel 6 van de Grondwet in de plaats getreden van de artikelen 181 tot en met 187 van de oude Grondwet. Artikel 6 van de Grondwet kent een fors ruimere beperkingssystematiek dan voornoemde oude artikelen. Deze verruiming werd ondermeer gerechtvaardigd doordat ons land meer en meer geconfronteerd wordt met godsdiensten die hier tot voor kort zo goed als onbekend waren en waarvan de uitingen en gedragingen niet altijd stroken met de eisen van de Nederlandse rechtsorde, zo blijkt uit *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987* van hoogleraar staatsrecht prof. mr. C.A.J.M. Kortmann. Juist het dragen van een boerka of een nikaab is volgends de indieners in strijd met de eisen van de Nederlandse rechtsorde.

Voorts wijzen de indieners op de volgende passage uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verklaring in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten: *Wij zijn van mening, dat een beperkingsbevoegdheid niet kan worden gemist. Het grondwetsartikel inzake de belijdenisvrijheid moet er geen twijfel over laten bestaan, dat de wetgever bevoegd is bepaalde gedragingen, die in de vorm van godsdienstig of levensbeschouwelijk belijden voorkomen, strafbaar te stellen* (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nrs. 1–5, blz. 29). Een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte is omwille van het voorgaande aldus niet in strijd met artikel 6 van de Grondwet.

*Artikel 1, het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie*

De indieners wijzen er op dat de eerste volzin van artikel 1 van de Grondwet *slechts* bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Het is evident dat het wél verbieden van de boerka of de nikaab in de openbare ruimte en het niet verbieden van het in het openbaar dragen van een hoofddoek of een kettinkje met een kruis niet in strijd is met de eerste volzin van artikel 1 van de Grondwet, er is immers geen sprake van een gelijk geval. Nu de boerka en de nikaab de democratische rechtsorde schade toebrengen en negatieve invloed uitoefenen op de integratie, emancipatie en veiligheid, en dit niet of in mindere mate geldt voor de overige voornoemde religieuze uitingen is een verbod op alleen de boerka en de nikaab in de openbare ruimte gerechtvaardigd en in overeenstemming met het eerste deel van artikel 1 van de Grondwet.

De indieners wijzen met betrekking tot de eerste volzin van artikel 1 van de Grondwet verder op de volgende passages uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verklaring in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten: *Naast de vraag welke overheidsorganen aan het gelijkheidsbeginsel gebonden zijn rijst de vraag wat de inhoud van dit gebod is. De in verklaringen, grondwetten en verdragen veelvuldig voorkomende uitdrukking «gelijk voor de wet» kan de indruk wekken, dat alle mensen precies dezelfde rechten en plichten zouden moeten hebben. Dit kan evenwel niet de bedoeling zijn. Het recht groepeert, categoriseert,*

*maakt onderscheidingen, trekt scheidslijnen. De wet differentieert groepsgewijs en schept daardoor groepsgewijs ongelijkheden. Dat is onvermijdelijk (_) Dit beginsel, verwoord in de eerste zin van het thans voorgestelde artikel, houdt door zijn algemeenheid onvermijdelijk een vrij ruime interpretatiemarge in* (Kamerstukken II 1975/76 13 872, nrs. 1–5, blz. 25).

Artikel 1 van de Grondwet dient aldus ruim te worden geïnterpreteerd. Het maken van onderscheid tussen groepen is bovendien geoorloofd.

Voor wat betreft de tweede volzin van artikel 1 van de Grondwet, dat ondermeer ziet op discriminatie op grond van godsdienst en levensovertuiging, verwijzen indieners naar hetgeen zij hierboven hebben opgemerkt aangaande artikel 6 van de Grondwet.
Een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte is omwille van het voorgaande aldus niet in strijd met artikel 1 van de Grondwet.

*Het EHRM, het EVRM en het IVBPR*

*Het EHRM*

Met betrekking tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) te Straatsburg, wijzen de indieners er op dat onderhavig wetsvoorstel voldoet aan het daarin uitgekristalliseerde algemene afwegingstramien met betrekking tot beperkingen van vrijheidsrechten:
1. De inmenging moet bij wet zijn voorzien;
2. de inmenging moet een legitiem doel dienen;
3. de inmenging moet tegemoetkomen aan een dringende maatschappelijke behoefte; en
4. de inmenging moet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Ad 1. Onderhavig voorstel betreft het creëren van een wet in formele zin.
Ad 2. Het wetsvoorstel ziet op de bescherming van de democratische rechtsstaat, het bevorderen van de emancipatie en integratie van vrouwen en het bevorderen van de veiligheid. Naar de opvatting van indieners betreft dit stuk voor stuk legitieme doelen.
Ad 3. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft zich uitgesproken voor een verbod op het dragen van een boerka. Bovendien maken veel burgers zich ernstig ongerust over de opkomst van de boerka en de nikaab in het Nederlandse straatbeeld. De indieners verwijzen hier naar de in de paragraaf aangaande de overwegingen bij het wetsvoorstel geciteerde woorden van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.
Ad 4. Het afleggen van de boerka en de nikaab in de openbare ruimte staat zeker in verhouding tot het belang van de bescherming van de rechtsorde, de bevordering van integratie en emancipatie en de verbetering van de veiligheid. Er is derhalve sprake van een proportionele maatregel.

Voorts merken de indieners op dat de EHRM-jurisprudentie een ruime beleids- en beoordelingsmarge toekent aan staten ten aanzien van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende sluiers.

*Het EVRM*

Voor wat betreft artikel 8 van het EVRM wijzen de indieners op het feit dat beperking van het recht op eerbiediging van het privé-leven bij wet mag worden voorzien indien dat in een democratische samenleving noodza-

kelijk is in het belang van de nationale veiligheid, of de openbare veiligheid. De indieners staan op het standpunt dat onderhavig wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarde voor beperking van dit grondrecht. Indieners wijzen er nogmaals op dat de boerka en de nikaab de democratische rechtsstaat en tevens de openbare veiligheid immers aantasten.

Ten aanzien van artikel 9 van het EVRM – het recht dat ziet op de vrijheid van godsdienst – geldt vrijwel dezelfde beperkingsclausule als ten aanzien van artikel 8. Hetgeen hiervoor is overwogen met betrekking tot artikel 8, geldt zodoende eveneens voor artikel 9. Met betrekking tot artikel 14 van het EVRM – het verbod op discriminatie – verwijzen de indieners naar hetgeen hierboven is overwogen in het kader van artikel 1 van de Grondwet.

*Het IVBPR*

Met betrekking tot artikel 18 van het IVBPR – dat ziet op de vrijheid van godsdienst – merken de indieners op dat dit recht bij wet kan worden ingeperkt ter bescherming van de openbare veiligheid. De indieners verwijzen hier naar hetgeen is opgemerkt met betrekking tot artikel 8 van het EVRM. Voor wat betreft artikel 26 van het IVBPR – het discriminatieverbod – verwijzen indieners naar hetgeen is overwogen met betrekking tot artikel 1 van de Grondwet.

Een verbod op het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte is omwille van het voorgaande aldus niet in strijd met het EVRM en het IVBPR.

Overigens is het van groot belang te realiseren dat het onderhavige wetsvoorstel exact hetzelfde kerndoel kent als de Grondwet, het EVRM en het IVBPR te weten de bescherming van de democratische rechtsstaat.

**Handhavingsaspecten**

Indien een politieagent het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte waarneemt kan opsporing en vervolging op eenvoudige wijze plaatsvinden. Anders is de situatie wanneer het dragen van een boerka of een nikaab wordt waargenomen middels cameraregistratie. In dat geval zal niet eenvoudig vastgesteld kunnen worden wie onder de boerka of de nikaab schuilgaat. De indieners merken op dat juist het verbieden van het dragen van een boerka of een nikaab cameraregistratie van strafbare feiten effectiever zal maken.

**Rechtsvergelijking**

De indieners merken op dat – voor zover hen bekend – tot op heden geen buitenlandse nationale wetgever het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte verboden heeft.

Desalniettemin bestaat in enkele gemeenten in België, waaronder grote gemeenten als Gent en Antwerpen een boerkaverbod. Ook in Nederland is het dragen van een boerka of een nikaab in sommige gemeenten strafbaar. Zo bepaalt artikel 2.4.26 lid 1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Maastricht dat het zonder vergunning van de burgemeester verboden is zich in een voor het publiek toegankelijke plaats gemaskerd, vermomd of op enige andere wijze onherkenbaar gemaakt te vertonen. Dit verbod geldt derhalve ook voor boerka's.

Tot slot merken de indieners op, hoewel beide voorbeelden niet een specifiek boerka- dan wel een nikaabverbod betreffen, dat het islamitische

Turkije reeds sinds de jaren 20 van de vorige eeuw een sluierverbod in openbare gebouwen kent en dat in Frankrijk het dragen van hoofddoekjes, en daarmee ook een boerka of een nikaab, verboden is in overheidsgebouwen, waaronder scholen.

### Financiële paragraaf

Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan gesteld worden dat het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel hooguit zeer geringe financiële gevolgen met zich mee zal brengen. De Nederlandse rechtspleging in ogenschouw nemende gaan de indieners er vanuit dat het overtreden van de bepaling zoals in dit wetsvoorstel omschreven vaker zal leiden tot een geldboete dan tot hechtenis. De indieners verwachten dan ook dat de kosten die hechtenis van overtreders van bedoelde bepaling met zich mee zal brengen niet substantieel zullen zijn. De indieners staan overigens op het standpunt dat eventuele financiële inspanning het te beschermen belang, te weten de democratische rechtsstaat, de veiligheid en de integratie en emancipatie van moslimvrouwen, meer dan waard is.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

Vooropgesteld wordt de strafbaarstelling van het dragen van een boerka of een nikaab op te nemen aan het slot van Titel II van Boek 3 van het Wetboek van Strafrecht, welke titel betrekking heeft op overtredingen betreffende de openbare orde.

*Artikel 442b*

Met dit artikel wordt het dragen van een boerka of een nikaab in de openbare ruimte strafbaar gesteld. Reeds hierboven is ingegaan op de belangrijkste elementen van dit artikel. Hier wordt dan ook kortheidshalve verwezen naar deel I van onderhavige memorie van toelichting.

### Artikel II

De wet zal in werking treden met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De bescherming van de democratische rechtsstaat en de bevordering van de integratie, emancipatie en veiligheid is van dermate importantie dat haast geboden is bij het in kracht van wet treden van onderhavig wetsvoorstel.

Wilders
Fritsma