Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2007–2008

31 331 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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Het in de openbare ruimte en voor het publiek toegankelijke gebouwen dragen van gezichtsbedekkende kleding of voorwerpen zoals boerka's, nikabs, bivakmutsen en integraalhelmen, vormt een groot maatschappelijk probleem[1]. Getuige de debatten die in de samenleving en in het parlement aan dit onderwerp worden gewijd en de juridische geschillen die hierover worden opgeworpen, roept het dragen van gezichtsbedekkende kleding maatschappelijke weerstanden op. Om twee redenen is dat begrijpelijk en gerechtvaardigd en hoort de wetgever er aan tegemoet te komen.

In de eerste plaats bedreigt het dragen van gezichtsbedekkende kleding de objectieve veiligheid. Het bemoeilijkt het verifiëren van iemands identiteit en het opsporen en vervolgen van daders van strafbare feiten[2]. Getuigen van een misdrijf kunnen de dader niet identificeren, herkennen of adequaat beschrijven, indien hij gezichtsbedekkende kleding draagt. Bovendien beperkt het dragen van gezichtsbedekkende kleding in hoge mate de effectiviteit van het toezicht in de (semi-)openbare ruimte met behulp van camera's[3]. Het is dan ook niet verwonderlijk dat personen die delicten plegen zich frequent van gezichtsbedekkende kleding bedienen[4]. Er is een lange (internationale) lijst van misdrijven zoals bankovervallen, waarbij de daders zich op deze wijze onherkenbaar hadden gemaakt[5]. Aangenomen wordt dat één van de terroristen die op 7 juli 2005 bomaanslagen pleegden in de Londense metro, het Verenigd Koninkrijk kon ontvluchten door een boerka aan te trekken.

In de tweede plaats bedreigt de relatie tussen gezichtsbedekkende kleding en criminaliteit de subjectieve veiligheid. Wie zijn gezicht aan het zicht van anderen onttrekt, maakt het onmogelijk een inschatting te maken van zijn stemmingen en intenties. Hij roept bij die anderen de vrees op dat hij iets kwaads in de zin heeft. Dit is te meer het geval in een samenleving als de onze, waarin het gebruikelijk is elkaar onbevangen en met open vizier tegemoet te treden.

[1] Overwegingen bij een boerka-verbod, Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding (hierna: Zienswijze), p. 13.
[2] Zienswijze, pp 18–19, 20.
[3] Zienswijze, p. 19.
[4] Zo placht Willem Holleder tijdens zijn ontmoetingen met Endstra een integraalhelm te dragen om herkenning te voorkomen, Parool, 10 oktober 2007.
[5] Zie http://www.danielpipes.org/blog_pf.php?id=685

KST114653
0708tkkst31331-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

De onveiligheid die burgers ervaren als gevolg van het dragen van gezichtsbedekkende kleding door anderen, vindt uitdrukking in het publieke debat. Aan het onderwerp wordt frequent aandacht besteed in politieke fora[1] en de media[2].

Overwegingen bij het wetsvoorstel

Omdat het de primaire taak van de Staat is de veiligheid van zijn burgers te verzekeren, is het noodzakelijk dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid neemt door de objectieve en subjectieve onveiligheid als gevolg van het dragen van gezichtsbedekkende kleding terug te dringen. Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel strekt daartoe. Het bevat een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, zowel in het openbaar als in voor het publiek toegankelijke gebouwen en de daarbij behorende erven.

Uiteraard kan een dergelijk verbod ook beperkingen opleveren voor het gebruik van kledingstukken waarvan het dragen door sommigen als een religieuze plicht wordt ervaren. Te denken valt aan de boerka en de nikab, maar bij voorbeeld ook aan de sluier gedragen door vrouwelijke mormonen en mannelijke toearegs. De noodzaak om de maatschappelijke veiligheid door middel van een algemeen verbod te verzekeren dient echter zwaarder te wegen dan deze als religieus ervaren manifestaties. Eén van de fundamenten van de democratische rechtstaat wordt immers gevormd door de scheiding van kerk en staat, die als uitgangspunt heeft dat niemand zich op grond van zijn religieuze opvattingen aan de gelding van algemene wettelijke voorschriften kan onttrekken. Dit uitgangspunt is hier te lande door de Hoge Raad bevestigd in het zogenaamde AOW-arrest[3] en heeft pendanten in andere jurisdicties, zoals die van de Verenigde Staten[4]. Nu het onderhavige voorstel een algemeen en objectief karakter heeft en niet gericht is op het aan banden leggen van bepaalde religieuze uitingen, wordt aan de geldende juridische uitgangspunten voldaan.

Met dit initiatief wordt aangesloten bij de verzoeken van de Tweede Kamer aan de regering (motie van het lid Wilders in oktober 2005[5] en motie van de leden Wilders en Weekers in oktober 2006[6]) om het dragen van een boerka in de openbare ruimte te verbieden. Tevens wordt aangesloten bij het coalitieakkoord van het huidige kabinet[7], waarin staat vermeld dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid het dragen van gezichtsbedekkende kleding kan worden verboden. Het onderhavige voorstel strekt tot waarborging van de objectieve en subjectieve veiligheid door middel van een algemeen en neutraal verbod op alle gezichtsbedekkende kleding. Het verschilt daarmee in meerdere opzichten van het initiatief van de leden Wilders en Fritsma dat slechts ziet op bepaalde vormen van gezichtsbedekkende kleding en een ander oogmerk heeft.

De inhoud van het wetsvoorstel

Aansluiting bij de Wet op de identificatieplicht
Voortgebouwd wordt op een stap die in 1988 reeds is gezet met de inwerkingtreding van de Wet openbare manifestaties. Daarin is voor de burgemeester de mogelijkheid geopend om op grond van de artikelen 5 en 6 van de Wet openbare manifestaties voorschriften en beperkingen te stellen of aanwijzingen te geven die een vermommingsverbod inhouden[8]. Een dergelijke verbod beoogt te voorkomen dat demonstranten een vermomming gebruiken om zich aan identificatie te onttrekken. Soortgelijke vermommingsverboden maken deel uit van het recht van enkele andere Europese landen[9]. Het onderhavige wetsvoorstel trekt de in 1988

[1] Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2007–08, 31 200VI, nr. 2; Kamerstukken II 2007–08, nrs. 2275 & 2276; Handelingen II 2007–08, nr. 24; Handelingen II, 2007–08, nr. 23 p. 1697–1739; Handelingen II 2007–08, 30 545, nr. 16, p. 1067–1073; Handelingen II 2007–08, 31 200, nr. 2; Kamervragen met antwoord II, 2006–07 nr. 1188.

[2] Zie bijvoorbeeld de zeer gewelddadige overval op een TNT-servicepunt in Driebruggen [http://www.tiscali.nl/actueel/cnews/opsporing/default.asp?pid=2]. Zie tevens «Dode bij schietpartij op sociëteit in Amsterdam», «Gewonden bij gewapende overval in Haarlem», «Vijf gewonden bij overval transportbedrijf», «Bibliotheek en dierentuin Amsterdam overvallen», [http://www.nu.nl/news/944267/14/rss/Dode_bij_schietpartij_in_Amsterdam.html] [http://www.nu.nl/news/969646/13/rss/Gewonden_bij_gewapende_overval_in_Haarlem.html]. [http://www.nu.nl/news/951047/14/rss/Vijf_gewonden_bij_overval_transportbedrijf.html]. [http://www.nu.nl/news/1210036/12/rss/Bibliotheek_en_dierentuin_Amsterdam_overvallen.html]
Het aantal keren dat aan de volgende zoekstring in Lexis-Nexis wordt voldaan: (nikaa! or niqaa! or burq! or burka! or boerk! or gezichtsbedek! or integraalhel! or gelaatsbedek!) and length>350 d.w.z. zoeken op al die termen in artikelen die langer zijn dan 350 woorden, in de landelijke pers, regionale pers en opinieweekbladen levert de volgende cijfers op: 2003: 913, 2004: 1004, 2005: 1155, 2006: 1603, 2007: 1859; totaal 6534 berichten.

[3] HR 24 februari 1960, NJ 483.

[4] *Employment Divison v. Smith* 494 U.S. 872 (1990).

[5] Kamerstukken II, 2005–06, 29 754, nr. 41.

[6] Kamerstukken II, 2006–07, 29 754, nr. 88.

[7] Kamerstukken II, 2006–07, 30 891, nr. 4.

[8] Wet openbare manifestaties, artikel 5 en 6.

[9] In Duitsland is dit sinds 1985 in werking en is te vinden in § 17a sub 2 Versammlungsgesetz. In Oostenrijk trad het verbod in 2002 in werking en is het te vinden in § 9 Versammlungsgesetz. In Zwitserland geldt dit verbod in de kantonen Basel (1990), Zurich (1995), Bern (1999), Luzern (2004), Thurgau (2004) en St. Gallen (2008). In Italië is het verbod neergelegd in de «Conversione in legge, con modificazioni, del decreet-legge del 27 luglio 2005, n. 144, misure urgenti per il contrast del terrorisme internazionale» van 31 juli 2005, nr. 155 (GU n. 177 del 1/08/2005).

ingezette lijn in die zin door, dat het vermommingsverbod niet langer beperkt blijft tot demonstraties en van rechtswege geldt.

Voor het verbod op gezichtsbedekkende kleding is aansluiting gezocht bij de Wet op de identificatieplicht. Het doel van het onderhavige voorstel, het bevorderen van de objectieve en subjectieve veiligheid, sluit immers zeer goed aan bij het doel van deze wet, die beoogde door de invoering van een identificatieplicht de criminaliteit te bestrijden en de rechtshandhaving doeltreffender te laten verlopen. De gedachte die blijkens de memorie van toelichting ten grondslag ligt aan de Wet op de identificatieplicht, dat men zich niet achter anonimiteit mag verschuilen om zijn verantwoordelijkheid te ontlopen[1], is tevens het uitgangspunt van het onderhavige voorstel.

Dit voorstel komt neer op het expliciet maken van enkele verplichtingen die reeds impliciet in de Wet op de identificatieplicht aanwezig worden geacht. Zo is omwille van de helderheid de draagplicht verwoord die thans besloten ligt in het gebod het identiteitsbewijs op verzoek van de ambtenaar te tonen. Dat die draagplicht in de wet moet worden gelezen is inmiddels ook door de regering erkend[2]. Daarnaast hebben de regering[3] en de deskundigen[4] er terecht op gewezen dat de wet een omissie bevat waar het de vaststelling van de identiteit betreft. Identificatie is zinloos als men het gezicht van de betrokken persoon niet kan vergelijken met de foto op het identiteitsbewijs.

De kern van het onderhavige wetsvoorstel wordt gevormd door de verplichting van een ieder om verificatie van zijn identiteit mogelijk te maken en – in verband daarmee – het verbod om in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen gezichtsbedekkende kleding of voorwerpen te dragen. Gekozen is dus voor een algemeen verbod in plaats van voor een verplichting om op verzoek het gezicht te onthullen.

Algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding
Dit verbod beoogt een ruimere kring van personen te bedienen dan de toonplicht die reeds is neergelegd in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht. Geldt de toonplicht slechts jegens de daarin bedoelde ambtenaar, het verbod op gezichtsbedekkende kleding heeft een algemeen karakter, omdat alle burgers potentiële getuigen van het plegen van strafbare feiten zijn. Tevens wordt bereikt dat men op een herkenbare wijze waarneembaar is voor veiligheidscamera's. Dit algemene verbod vormt het complement van de verplichting om het identiteitsbewijs te voorzien van een foto van het onbedekte gelaat[5].

De keuze voor een algemeen verbod en niet voor een verplichting om zich op verzoek te onthullen, vindt ook steun in een andere rechtsstatelijke overweging. Een constructie met onthulling op verzoek is veel moeilijker te handhaven. Valt een integraalhelm op straat nog wel af te zetten, die mogelijkheid doet zich redelijkerwijs niet voor ten aanzien van het uittrekken van een boerka. In de praktijk zal de betrokkene dan veelal moeten worden meegevoerd naar het politiebureau, hetgeen de efficiënte uitvoering van identiteitscontroles in de weg staat. Bovendien wordt door een algemeen verbod het risico van een discriminatoire uitvoeringspraktijk uitgesloten.

Tenslotte vindt dit verbod ook steun in maatschappelijke maatregelen die op dit terrein zijn getroffen. Zo bevindt zich in binnen- en buitenland bij de ingang van bedrijven die met koeriersdiensten werken vaak een verbod om met de integraalhelm op het gebouw binnen te gaan.

[1] Zie Kamerstukken II, 2003–04, 29 218, nr. 3, p. 1.
[2] Zo stelt de Postbus 51-folder over de «Identificatieplicht» op p. 3 dat men te allen tijde een identiteitsbewijs bij zich dient te hebben, http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/06BR2004G827.pdf
[3] Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken II, 2006–07, 29 754, nr. 91, p. 2.
[4] Zienswijze, p. 47.
[5] Paspoortwet, artikel 3, lid 3 juncto Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 28, lid 2 & 3.

In het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven
Het verbod op gezichtsbedekkende kleding ziet in de eerste plaats op een ieder die zich in de openbaarheid begeeft. Naar vaste jurisprudentie gaat het daarbij om het zich op of aan de openbare weg bevinden. Maar het verbod beperkt zich niet tot dergelijke openbare plaatsen. Juist omdat veel van de hierboven gesignaleerde objectieve veiligheidsproblemen zich voordoen op locaties die weliswaar niet openbaar, maar wel voor het publiek toegankelijk zijn, zoals winkels en banken, is nadrukkelijk voor een wijder bereik gekozen. Door middel van het gebruik van de formule «voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven», die zijn oorsprong vindt in artikel 174 Gemeentewet, is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het verbod ook van toepassing is op stations, stadions, winkels, restaurants, banken, e.d.

Uitzonderingen op het verbod
Het verbod op gezichtsbedekkende kleding geldt niet indien gehandeld wordt in het belang van de veiligheid, de gezondheid of krachtens een ontheffing van de burgemeester ten behoeve van een evenement van culturele of commerciële aard.

Zo is het dragen van een integraalhelm wel toegestaan indien de drager ervan per brom- of motorfiets deelneemt aan het verkeer. Ook de lasser die op de openbare weg een breuk in een leiding repareert en daartoe een veiligheidsmasker draagt, valt buiten de werking van het verbod. De gezondheidsexceptie ziet op de situatie waarin het gezicht van een persoon om medische redenen in verband gehuld is. Hieronder valt tevens de situatie dat uitzonderlijke weersomstandigheden noodzaken het gezicht met een shawl en/of hoofddeksel te beschermen. In individuele gevallen kan worden teruggevallen op de algemene rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden.

Met het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt niet beoogd het verkleden in verband met carnaval, Halloween, sinterklaas en Kerstmis onmogelijk te maken. Dergelijke activiteiten zijn daarom uitgezonderd van het verbod. Voorts is het dragen van gezichtsbekkende kleding toegestaan tijdens activiteiten van culturele en commerciële aard, zoals circusvoorstellingen, theatervoorstellingen en promotie-evenementen, indien en voor zover gehandeld wordt met een algemene of individuele ontheffing van de burgemeester. Op die manier kan goed worden ingespeeld op de lokale omstandigheden. De ontheffing kan worden verleend onder voorschriften die de veiligheidsrisico's tot een minimum beperken.

Juridisch kader

Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding kan raken aan de uitoefening van bepaalde grondrechten.

Het eerste grondrecht dat door het verbod zou kunnen worden beperkt is het recht op de persoonlijke levenssfeer dat onder andere bescherming vindt in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM). Aangezien het verbod gekoppeld is aan de identificatieplicht die is neergelegd in de Wet op de identificatieplicht, zal de vraag rijzen hoe dit verbod zich verhoudt tot het advies van mr. G.J. Wiarda over de verenigbaarheid met artikel 8 EVRM[1]. In zijn advies komt Wiarda tot de conclusie dat het vereiste van een «pressing social need» slechts ruimte laat aan een beperkte identificatieplicht. Bij het vaststellen van de Wet op de Identificatieplicht heeft de wetgever echter overtuigend aangetoond dat de maatschappelijke behoefte aan

[1] Advies van mr. G.J. Wiarda, Kamerstukken II, 1986–87, 19 991, nr. 1.

identificatie sinds het uitbrengen van het advies door Wiarda sterk was toegenomen[1]. Met andere woorden, wat eerst nog niet als een «pressing social need» werd beschouwd was dat inmiddels wel geworden. In het onderhavige voorstel is aansluiting gezocht bij deze dynamisch interpretatie, die goed aansluit bij het maatschappelijk veranderingsproces. Indien een verbod van het dragen van gezichtsbedekkende kleding ten tijde van het opstellen van het advies door Wiarda nog geen «pressing social need» was, is het dat inmiddels wel geworden vanwege ontwikkelingen sindsdien en de daardoor veroorzaakte maatschappelijke onrust.

Overigens is het de vraag of artikel 8 EVRM überhaupt wel van toepassing is op gedragingen die zich afspelen op of aan de openbare weg of in voor het publiek toegankelijke ruimten. In het Peck-arrest betreffende cameratoezicht heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inmiddels namelijk duidelijk gemaakt dat handelingen van individuen in de openbare ruimte niet door artikel 8 worden beschermd[2].

Een tweede grondrecht dat door het verbod kan worden geraakt is de godsdienstvrijheid, die onder andere bescherming vindt in artikel 9 EVRM. Hier wordt niet nader ingegaan op het gegeven dat niet altijd onomstotelijk vaststaat of het dragen van gezichtsbedekkende kleding een religieuze plicht is of een door religieuze gevoelens van de drager ingegeven wens. Nu het verbod een algemeen, objectief en neutraal karakter heeft en zich dan ook niet specifiek richt tegen gezichtsbedekkende kleding gedragen uit religieuze inspiratie of motivatie en er ook niet toe strekt om leden van één bepaalde religieuze groepering in hun godsdienstvrijheid te beperken, kan dit de toets van artikel 9 ruimschoots doorstaan.

In het arrest Refah Partisi heeft het Europese Hof te kennen gegeven dat de staat in een democratische samenleving het recht heeft om de vrijheid om een godsdienst te manifesteren, bij voorbeeld door middel van het dragen van een Islamitische hoofddoek, aan banden te leggen als de uitoefening van dat recht botst met de noodzaak om de openbare orde of openbare veiligheid alsmede de rechten en vrijheden van anderen te beschermen[3]. De jurisprudentie van het Hof maakt duidelijk dat de Staten die partij zijn bij het EVRM überhaupt een wijde beoordelingsvrijheid hebben waar het gaat om het beperken van het dragen van religieus geïnspireerde kleding[4]. De bijkomstigheid dat ook het dragen van religieus geïnspireerde gezichtsbedekkende kleding onder het algemene verbod valt, kan dan ook niet afdoen aan de legitimiteit van dat verbod. Het verbod is immers noodzakelijk in het belang van het waarborgen van de openbare veiligheid en het beschermen van rechten en vrijheden van anderen, zoals het recht op leven, persoonlijke vrijheid en veiligheid, de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en het recht op eigendom[5], terwijl slechts een zeer beperkt aantal personen een religieus geïnspireerd kledingstuk wenst te dragen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I. WET OP DE IDENTIFICATIEPLICHT

Onderdeel B (Artikel 1a)
In deze bepaling wordt de draagplicht tot uitdrukking gebracht die thans nog impliciet in de Wet op de identificatieplicht besloten ligt.

Onderdeel D (Artikel 2a)
In het eerste lid van deze bepaling is de verplichting van een ieder opgenomen om verificatie van zijn identiteit mogelijk te maken.

[1] Zie Kamerstukken II, 2003–04, 29 218, nr. 3, p. 1.
[2] EHRM 28 januari 2003, EHRC 2003, 24; (2003) ECRR 719.
[3] EHRM 13 februari 2003, NJ 2005, 73, 73, m.nt. EAA; AB 2003, 152, m.nt. M.J. Kanne; (2003) EHHR 1.
[4] EHRM 29 juni 2004, EHRC 2004, m.nt. Verhey, 80; AB 2004, 338, m.nt. BPV, Sahin arrest; (2004) 38 EHHR 736.
[5] Bijvoorbeeld HR 11 februari 1986, NJ 1986, 673; KB 20 april 1989, AB, 303; Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 15 juli 1991, LJN: AQ2791. art. 2 EVRM/6 IVBPR (recht op leven), art. 5 EVRM (persoonlijke vrijheid en veiligheid), art. 11 Gw (onaantastbaarhed menselijk lichaam), recht op eigendom (art. 17 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Het tweede lid bevat, in verband daarmee, het verbod om gezichtsbedekkende kleding of voorwerpen te dragen. Het gaat hier om een toespitsing van de verificatieplicht. Het verbod heeft een algemeen en neutraal karakter. Het verbod strekt zich zowel uit tot openbare plaatsen als voor het publiek openstaande gebouwen en erven. Het gaat daarbij om locaties die weliswaar niet openbaar, maar wel voor het publiek toegankelijk zijn, zoals winkels en banken.

In het derde lid is een uitzondering op de hoofdregel van het tweede lid vervat. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding geldt niet indien gehandeld wordt in het belang van de veiligheid, of de gezondheid. Daarnaast is het verkleden ten tijde van de viering van carnaval, Halloween, sinterklaas en Kerstmis van het bereik van het verbod uitgezonderd. Tenslotte is het verbod eveneens niet van toepassing op diegenen die deelnemen aan een evenement van culturele of commerciële aard, krachtens een daartoe strekkende ontheffing van de burgemeester.

ARTIKEL II. WETBOEK VAN STRAFRECHT

Artikel 447e
Aan artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht is een lid toegevoegd dat ertoe strekt om de naleving van het in artikel 2a, tweede lid, van de Wet op de identificatieplicht vervatte verbod met een strafsanctie kracht bij te zetten.

Kamp