



Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten  
Dutch section of the International Commission of Jurists

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Vaste Commissie voor Justitie  
T.a.v. dhr. D. Nava  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Leiden, 6 september 2007

Betreft: Initiatiefwetsvoorstel Boerkaverbod

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt zich ernstig zorgen over het initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerlid Wilders van 12 juli jl. inzake een zogenaamd 'boerkaverbod'. Deze terminologie is exemplarisch voor het discriminatoire karakter van het wetsvoorstel. Hoewel een motie van Wilders' hand <sup>1</sup> al op 10 oktober 2005 sprak van het verbieden van de boerka in Nederland, leggen gezaghebbende bronnen de nadruk op de neutralere term 'gezichtsbedekkende kleding'.<sup>2</sup> Het voornaamste bezwaar tegen het dragen van de boerka is immers dat het gezicht onherkenbaar is. Omdat dit ook opgaat voor andere gezichtsbedekkende kleding, is het verbod dat specifiek gericht is op boerka's en niqaabs discriminatoir. Om deze reden hebben verschillende instanties, zoals de Commissie Gelijke Behandeling, een dergelijk verbod al uitdrukkelijk van de hand gewezen.

In weerwil van deze eerdere aanbevelingen beperkt het wetsvoorstel zich tot het verbod op de boerka en de niqaab, hetgeen Tweede Kamerlid Wilders in de memorie van toelichting onderbouwt met drie kernargumenten. De formulering van het wetsvoorstel en de genoemde argumenten zijn op zijn minst opmerkelijk te noemen, omdat ze op vrijwel ieder punt indruisen tegen aanbevelingen van het deskundigenrapport dat in 2006 is opgesteld in opdracht van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.<sup>3</sup> Het deskundigenrapport wijst net als eerder genoemde instanties de mogelijkheid van een algemeen verbod op het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers uitdrukkelijk af. Bovendien bevat het rapport conclusies die haaks staan op de argumentatie die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt.

Het NJCM is van mening dat het wetsvoorstel voor een boerkaverbod een ernstige bedreiging vormt voor de vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling. Bovendien acht het NJCM de formulering en onderbouwing van het voorstel ondeugdelijk.

### **Het wetsvoorstel is in strijd met de vrijheid van godsdienst**

Het dragen van de boerka of niqaab als uiting van godsdienst of levensovertuiging maakt deel uit van het fundamentele recht op vrijheid van godsdienst, zoals beschermd in artikel 9 EVRM.<sup>4</sup> Het recht om uiting te geven aan een godsdienst of levensovertuiging kan worden beperkt, maar slechts in overeenstemming met vereisten en doelcriteria die in de nationale en internationale regelgeving zijn aangegeven.<sup>5</sup>

Allereerst dienen beperkingen aan twee vereisten te voldoen: ze dienen wettelijk te zijn vastgelegd (de zgn. eis van legaliteit) en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Het wetsvoorstel beoogt aan de eis van legaliteit te voldoen. Het voorgestelde verbod is volgens het NJCM evenwel niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Het aantal mensen dat een boerka of niqaab draagt is naar schatting zeer gering.<sup>6</sup> Voorts heeft het NJCM groot bezwaar tegen de redenering dat het dragen van de boerka en de niqaab leidt tot een aantasting van de democratische rechtsstaat, omdat het dragen van deze kledingstukken “in strijd is met de Westerse fundamentele rechtsstatelijke waarden”.<sup>7</sup> Nog daargelaten dat uit het wetsvoorstel noch uit de memorie van toelichting blijkt wat moet worden verstaan onder deze waarden, is het enkel strijdig zijn met deze waarden volgens het NJCM onvoldoende om een verbod op te baseren.

Ten tweede moet een beperking naast bovengenoemde eisen in het belang zijn van één van vier in artikel 9 (2) EVRM genoemde doelcriteria. De memorie van toelichting beargumenteert niet afdoende welk doelcriterium het wetsvoorstel dient. De naar voren gebrachte argumenten voor een verbod verwijzen naar doelen die niet overeenkomen met de doelcriteria in het EVRM.

Het EVRM formuleert specifieke vereisten en doelcriteria om tegen te gaan dat het fundamentele recht om uiting te geven aan godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen willekeurig en onrechtmatig kan worden beperkt. Nu het wetsvoorstel niet voldoet aan deze vereisten en niet het belang van één van de doelcriteria in artikel 9 (2) EVRM dient, is het wetsvoorstel in strijd met de verdragsrechtelijk beschermde vrijheid van godsdienst.

### **Het wetsvoorstel is in strijd met het gelijkheidsbeginsel**

Waar het EVRM een verbod formuleert op discriminatie<sup>8</sup> opent de Nederlandse Grondwet in artikel 1 met een gebod op gelijke behandeling. Een essentieel aspect bij het vaststellen van de vraag of er sprake is van verboden onderscheid is wanneer er sprake is van gelijke gevallen. In de memorie van toelichting staat dat “het wél verbieden van een boerka of niqaab 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 [...] artikel 1 van de Grondwet; er is immers geen sprake van een gelijk geval”. Hiermee is volgens het NJCM een verkeerde vergelijking gemaakt. Niet het religieuze aspect, maar het gezichtsbedekkende aspect moet worden vergeleken. Een juiste vergelijking is dan ook die tussen het dragen van de boerka of niqaab en het dragen van enig andere gezichtsbedekkende kleding zonder religieuze motivatie.<sup>9</sup> Nu het voorgestelde verbod op een foutieve vergelijking is gebaseerd, is deze in strijd met het gebod op gelijke behandeling.

### **De onderbouwing van het wetsvoorstel is ondeugdelijk**

De in de memorie van toelichting genoemde argumenten voor een boerkaverbod worden ook door het deskundigenrapport en overige publicaties in ogenschouw genomen, maar worden niet doorslaggevend geacht. Terwijl de memorie van toelichting onomwonden

stelt dat de boerka of niqaab een afwijzing is van westerse waarden – en daarmee in strijd met de democratische rechtsstaat – stelt het deskundigenrapport juist grote vraagtekens bij deze aannahme.<sup>10</sup> Bovendien is het NJCM met het deskundigenrapport van mening dat het motief voor een boerkaverbod om vrouwen van hun ‘onderdrukking te bevrijden’ ronduit paternalistisch is. Terecht acht het rapport een dergelijk motief strijdig met het EVRM.<sup>11</sup>

Het kan niet uitgesloten worden dat het dragen van een boerka of niqaab de emancipatie en integratie van vrouwen belemmert. Niettemin acht het NJCM een boerkaverbod geen geschikt middel om deze belemmering op te heffen.<sup>12</sup> Omdat het argument om de emancipatie en integratie van vrouwen te bevorderen eigenlijk de keerzijde is van het argument om de onderdrukking van vrouwen weg te nemen, is een verbod gebaseerd op het eerstgenoemde argument evengoed strijdig met het EVRM.

De ongeschiktheid van een algemeen boerkaverbod kan tevens ingebracht worden tegen het argument dat een boerkaverbod de problemen bij interpersoonlijke communicatie zal wegnemen. Hoewel in bepaalde omgevingen maatregelen gewenst zijn om beperkingen te stellen aan het dragen van een boerka of niqaab, is een algemeen boerkaverbod volstrekt disproportioneel.

Het vermeende veiligheidsrisico tot slot is enkel het gevolg van het gezichtsbedekkende karakter van de boerka of niqaab en niet van het religieuze karakter. Daarom is het juist op dit punt niet te verdedigen dat een verbod zich specifiek zou moeten richten op de boerka of niqaab en niet op andere gezichtsbedekkende kleding. Motorhelmen, dikke shawls en andere gezichtsbedekkende kleding kunnen in bepaalde situaties ook een veiligheidsrisico opleveren.

### **Het NJCM adviseert verwerping van het wetsvoorstel**

Het NJCM erkent dat incidenten met de boerka en niqaab plaatsvinden. Maar juist het incidentele karakter van situaties met een boerka of een niqaab rechtvaardigt geen algemeen verbod op alleen deze vormen van gezichtsbedekkende kleding. Voorop staat dat het wetsvoorstel Boerkaverbod in strijd is met de vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling. Bovendien is er reeds regelgeving die mogelijkheden biedt om in bepaalde situaties het dragen van gezichtsbedekkende kleding, zoals de boerka of niqaab, te beperken.<sup>13</sup> Naar de mening van het NJCM is er geen noodzaak voor een formele wet.

Mocht uw Kamer op dit punt anders oordelen, dan benadrukt het NJCM dat iedere formele wet die beoogt gezichtsbedekkende kleding te verbieden in overeenstemming met de vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling dient te zijn én dient te zijn gestoeld op weldoordachte, solide argumenten. Het wetsvoorstel Boerkaverbod schiet op beide punten tekort en is derhalve ongeschikt en ongewenst.

Hopend dat u het standpunt van het NJCM in overweging zou willen nemen bij de behandeling van het Initiatiefwetsvoorstel Boerkaverbod,

verblijf ik, namens het NJCM,  
hoogachtend,

Mr. O.P.G. Vos  
Voorzitter NJCM

---

<sup>1</sup> De motie Wilders, *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, nr. 41.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling (o.a. 2005-86) en de Notitie van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht naar aanleiding van de motie Wilders die een verbod van het openbaar gebruik van de burka voorstaat, Utrecht, 29 juni 2006.

<sup>3</sup> Overwegingen bij een boerkaverbod, Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding (hierna: deskundigenrapport), Den Haag, 3 november 2006.

<sup>4</sup> Terwijl de Commissie Gelijke Behandeling de boerka beschouwt als een religieuze uiting – zie bijvoorbeeld Oordelen en Commentaar, *supra* noot 3, wijst het deskundigenrapport op het prominente belang dat moet worden gehecht aan de subjectieve geloofsopvatting van betrokkene, deskundigenrapport, *supra* noot 4, p. 28.

<sup>5</sup> In het EVRM in artikel 9 (2).

<sup>6</sup> Zie deskundigenrapport, *supra* noot 4, p. 13.

<sup>7</sup> Zie memorie van toelichting op het Initiatiefwetsvoorstel Boerkaverbod – Algemeen Deel – Kernargumenten voor een verbod.

<sup>8</sup> artikel 14 EVRM.

<sup>9</sup> Dit is in overeenstemming met een uitspraak in het Verenigd Koninkrijk van het Employment Appeal Tribunal, 8 maart 2007, Appeal No. UKEAT/0009/07/MAA. In deze zaak werd vermeende discriminatie van het dragen van een gezichtsbedekkende sluier op grond van religieuze motieven geëvalueerd aan de hand van een vergelijkbare situatie met het dragen van een gezichtsbedekkende sluier zonder religieuze motieven.

<sup>10</sup> Deskundigenrapport, *supra* noot 4, p. 17.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 5

<sup>12</sup> Zie ook de argumentatie van de deskundigen die het emancipatoire en integratieve effect van een boerkaverbod sterk betwijfelen, *ibidem*, p. 16.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 68 e.v.