

Aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
T.a.v. de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken  
[postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)



**Betreft: Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding**

Leiden, 16 januari 2017

Geachte leden van de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken,

Op 17 januari 2017 vindt het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken plaats over het wetsvoorstel houdende instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (wetsvoorstel gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding).

Het NJCM heeft ten aanzien van dit wetsvoorstel een aantal opmerkingen, die zij naar voren wil brengen zodat deze meegenomen kunnen worden in de behandeling van het wetsvoorstel.

Het invoeren van een (gedeeltelijk) verbod op gezichtsbedekkende kleding heeft een lange voorgeschiedenis. Al viermaal is een wet ontworpen om een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding geheel of gedeeltelijk in te voeren. Deze wetten hebben echter nooit de eindstreep gehaald vanwege rechtsstatelijke en mensenrechtelijke bezwaren. Over het nut en de noodzaak van zo'n verbod is de afgelopen kabinetsperiodes wel veel gedebatteerd.

Het wetsvoorstel dat nu in behandeling is, ziet op het regelen van kledingvoorschriften in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg. Tot op heden hebben deze openbare instellingen de mogelijkheid om iemand, die zich in gezichtsbedekkende kleding aan hen presenteert, te verzoeken zich te identificeren. Hierbij kunnen deze instellingen verwijzen naar hun eigen huisregels of gebruik maken van de wet op de identificatieplicht. Hierdoor wordt identificatie in het gemeentehuis of behandeling in het ziekenhuis gefaciliteerd.

**Wetsvoorstel in strijd met art. 9 lid 2 EVRM**

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft zich in het verleden kritisch uitgelaten over dit wetsvoorstel. Zij wijst erop dat het wetsvoorstel voornamelijk is ingegeven door bezwaren tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding.<sup>i</sup> Dit wetsvoorstel hanteert de neutrale term “gezichtsbedekkende kleding”, maar in de praktijk zullen slechts moslimvrouwen worden geraakt door de wet. Het wetsvoorstel maakt indirect onderscheid op grond van godsdienst en geslacht, nu slechts moslimvrouwen door deze wet worden geraakt. Het NJCM vraagt zich met de Raad van State af of dit wetsvoorstel de toets van artikel 9, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)<sup>ii</sup> kan doorstaan.<sup>iii</sup> Artikel 9 EVRM beschermt het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Inbreuken op dit recht zijn onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Naar het oordeel van het NJCM is aan die voorwaarden in dit geval niet voldaan. Dit wetsvoorstel heeft namelijk als doel om de veiligheid en de kwaliteit van dienstverlening te waarborgen. Dat kunnen legitieme doelen zijn, mits ze voorzien in een bepaalde noodzaak. Maar, is wetgeving in dit geval noodzakelijk om dit doel te bereiken? Zijn er alternatieven? De instellingen kunnen zelf regels stellen die recht doen aan de situaties waarmee zij worden geconfronteerd. De instellingen maken gebruik van die ruimte en vrijheid om de praktijk zelf te reguleren. Een uniform wettelijk verbod is dan ook niet noodzakelijk en disproportioneel.

Het NJCM acht het onwenselijk dat de overheid publiekrechtelijke kledingvoorschriften stelt zonder dat daarvoor een aantoonbare noodzaak bestaat.

## **Noodzaak wetsvoorstel ontbreekt**

Bij de toets aan artikel 8 EVRM (het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 9 EVRM dient de noodzaak voor het wetsvoorstel te worden meegenomen. Aan de hand van schattingen kan er vanuit worden gegaan dat er in Nederland ongeveer 400 vrouwen zijn die een nikaab of boerka dragen. De frequentie waarmee een ambtenaar of arts geconfronteerd wordt met een vrouw in boerka is daarmee verwaarloosbaar klein. Tot nog toe heeft dat, zover bekend, nog niet tot onwerkbaar situaties geleid. In het negatieve advies van de Afdeling Advisering van Raad van State merkt zij op dat het College voor de Rechten van de Mens zich nog niet heeft uitgelaten over gezichtsbedekkende kleding in de zorg.

Dit wetsvoorstel heeft als doel om wettelijke regels te stellen die dan in al deze instellingen zullen gelden. De noodzaak hiervoor ontbreekt echter, omdat er al regels bestaan. Er is geen verzoek gedaan door deze instellingen om op dit onderwerp tot wettelijke normstelling over te gaan. Verschillende belangen- en beroepsgroepen hebben juist te kennen gegeven het wetsvoorstel niet te steunen en achten het niet noodzakelijk. De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) heeft al in een reactie aangegeven dat ze het wetsvoorstel onwenselijk vindt en merkt op dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding in zorginstellingen de toegang tot de gezondheidszorg onnodig zou kunnen belemmeren.<sup>iv</sup> Toegang tot de gezondheidszorg is een mensenrecht en zou in een democratische rechtsstaat te allen tijden gewaarborgd moeten zijn voor alle mensen. Dit wetsvoorstel maakt niet alleen een inbreuk op de vrijheid van religie, maar verhindert ook de toegang tot noodzakelijke instanties.

Dit wetsvoorstel verhoogt bovendien de regeldruk en ondermijnt de autonomie en het zelfregulerend vermogen van de instellingen. Het ondermijnt het vertrouwen in bij deze instellingen werkende artsen en ambtenaren om tot een dialoog te komen die tot een werkbaar oplossing leidt. KNMG benadrukt dat de al geldende identificatieplicht in het ziekenhuis volstaat om te vragen het gelaat te laten zien. In de praktijk werkt deze identificatieplicht goed en levert zelden tot nooit problemen op. Ook de universiteiten en hogescholen zijn met een gelijklopende reactie op het wetsvoorstel gekomen.<sup>v</sup> De onderwijsinstellingen vinden het wetsvoorstel niet noodzakelijk.

De regering beargumenteert dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is met een beroep op de rechtszekerheid. De vrijheid die instellingen nu hebben om zelf regels te stellen wanneer situaties zich voordoen, leidt volgens de minister zonder wettelijke normstelling tot willekeur. De rechtszekerheid zou hierdoor in het geding komen indien niet duidelijk is waar in openbare instellingen wel en waar geen gezichtsbedekkende kleding gedragen mag worden. Wij onderschrijven het belang van rechtszekerheid in de democratische rechtsstaat, maar menen dat dit in deze situatie geen werkelijk of actueel probleem is dat noopt tot het borgen van de rechtszekerheid.

## **Kenmerk Nederlandse samenleving: pluriformiteit en tolerantie**

In de memorie van toelichting worden twee arresten van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) aangehaald die geenszins één op één van toepassing kunnen worden verklaard op de Nederlandse situatie.<sup>vi</sup> Het gaat hier om Turkije en Frankrijk, landen die een andere rechtscultuur en historische ontwikkeling van de democratische rechtsstaat kennen. In Frankrijk en Turkije is het principe van *laïcité* (strikte scheiding van kerk en staat) van oudsher sterk verankerd in de rechtscultuur. Meer specifiek achtte het EHRM in de Franse zaak *S.A.S.* het principe 'vivre ensemble' (zoals aangevoerd door de Franse overheid) van belang bij haar oordeel over het verbod op gezichtsbedekkende kleding: d.w.z. het belang van een publieke sfeer waarin sociale interactie mogelijk is.

Nederland kent geen dermate strikte scheiding van kerk en staat en van oudsher wordt in onze samenleving veel ruimte en vrijheid gelaten aan individuen om uitdrukking te geven aan hun godsdienst of levensovertuiging. Het opleggen van een dwingende norm van sociale interactie in de publieke sfeer verhoudt zich slecht tot deze fundamentele vrijheden. Het wetsvoorstel betekent een fundamentele breuk met de Nederlandse uitgangspunten en om die reden is het niet vanzelfsprekend

dat het EHRM Nederland een vergelijkbare 'margin of appreciation' zou gunnen om een dergelijke inbreuk op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging te maken.

In de zaak *Eweida c.s. tegen Verenigd Koninkrijk* bepaalde het EHRM dat het recht om openlijk geloof te belijden een fundamenteel mensenrecht is, omdat een gezonde democratische samenleving pluralisme en diversiteit moet tolereren, en omdat individuen bij wie godsdienst een belangrijk onderdeel van hun leven is, het recht hebben om te leven naar hun overtuigingen.<sup>vii</sup> Nederland is altijd al een land geweest met een rechtscultuur die pluriformiteit bevordert en andere geloven de ruimte laat zich te manifesteren in het publieke domein. Het wetsvoorstel dat nu voorligt staat haaks op de heersende rechtscultuur van Nederland, namelijk: pluriformiteit, diversiteit en tolerantie.

### **Conclusie: strijd met het EVRM, discriminerend en stigmatiserend**

De aanleiding voor het invoeren van een gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding is geen reactie op een concreet en actueel probleem, maar lijkt veeleer ingegeven door politieke overwegingen.

Het wetsvoorstel werkt bovendien stigmatisering en discriminatie van desbetreffende vrouwen in het bijzonder, en bepaalde bevolkingsgroepen in het algemeen, in de hand. Dit wetsvoorstel baant een weg voor verdere uitsluiting van mensen die op eigen wijze invulling willen geven aan hun leven. De vrijheid van godsdienst en het recht op eerbiediging van het privéleven worden op een onrechtmatige wijze ingeperkt. In een democratische rechtsstaat is het onwenselijk dat een meerderheid in de samenleving zonder goede reden en noodzaak haar moraal oplegt aan een minderheid, wanneer die moraal leidt tot vergaande inperkingen van de uitoefening van individuele vrijheden.

De Eerste Kamer dient te waken dat de fundamentele rechten van mensen niet in het geding komen en dat de samenleving niet geconfronteerd wordt met wetten die sociaal-maatschappelijk onwenselijk en mensenrechtelijk gezien onhoudbaar zijn.

Het NJCM is derhalve van oordeel dat het wetsvoorstel in strijd is met mensenrechten en adviseert om het wetsvoorstel niet aan te nemen. Wij hopen dat u het bovenstaande in overweging wilt nemen bij de bespreking van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,



Marloes van Noorloos, voorzitter  
071 – 527 77 48

<sup>i</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34 349, 4*: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11944>.

<sup>ii</sup> Daarnaast leidt dit verbod tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw, art. 10 EVRM en art. 19 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)) en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in art. 10 Gw, art. 8 EVRM en art. 17 IVBPR.

<sup>iii</sup> Dezelfde toets kan op basis van art. 6 Gw en art. 18 IVBPR plaatsvinden. Het toetsingskader is gelijk aan dat van art. 9 EVRM.

<sup>iv</sup> 'KNMG: breid identificatieplicht in zorg niet uit naar de spreekkamer', KNMG-persbericht, 24 november 2016: <https://www.knmg.nl/actualiteit-opinie/nieuws/nieuwsbericht/knmg-breid-identificatieplicht-in-zorg-niet-uit-naar-de-spreekkamer-htm>.

<sup>v</sup> 'Hoger onderwijs heeft nog altijd geen behoefte aan boerka-verbod', *DUB nieuws*, 23 november 2016: <http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/hoger-onderwijs-heeft-nog-altijd-geen-behoefte-boerka-verbod.html>

---

<sup>vi</sup> EHRM10 november 2005, appl.no. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije) en EHRM1 juli 2014, appl.no. 43835/11 (S.A.S/Frankrijk).

<sup>vii</sup> EHRM 15 januari 2013, appl. nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk).