

Vergaderjaar 2011–2012

33 165

Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inhoud en doelstelling

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot het invoeren van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding op openbare plaatsen, in voor publiek toegankelijke gebouwen, bij onderwijsinstellingen, niet-residentiële delen van zorginstellingen en in het openbaar vervoer. Het verbod houdt in dat het niet is toegestaan kleding te dragen die het gelaat geheel of grotendeels bedekt dan wel onherkenbaar maakt. Het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding geldt voor iedere vorm van gelaatsbedekking, waaronder ook kleding als boerka's en niqabs. Het verbod geldt niet indien het dragen van gelaatsbedekkende kleding noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de beroepsuitoefening, de gezondheid of veiligheid, of indien dit nodig is in verband met eisen die aan de uitoefening van een beroep of beoefening van een sport worden gesteld. Het verbod geldt evenmin indien dit passend is in verband met deelname aan evenementen, zoals een Sinterklaas- en carnavalsviering, of indien de burgemeester in verband met deelname aan een ander evenement een ontheffing hiervoor verleent. Tot slot zijn gebouwen en openbare of besloten plaatsen bestemd voor religieuze doeleinden uitgezonderd.

Onze samenleving wordt gekenmerkt door een maatschappelijk verkeer waarin men elkaar op herkenbare wijze tegemoet treedt, waarin men elkaar in het gezicht kan zien en waarin open communicatie mogelijk is. Herkenbaar optreden en open communicatie zijn zowel fundament als voorwaarde voor een samenleving die berust op gelijkwaardigheid, vertrouwen en persoonlijke verantwoordelijkheid. Open onderlinge communicatie tussen burgers is daarom van groot belang voor een samenleving als de Nederlandse; niet alleen in situaties zoals onderwijs, maar in het algemeen op plaatsen waar mensen elkaar tegenkomen en ontmoeten. Het is fundamenteel strijdig met het karakter van dat maatschappelijk verkeer wanneer personen of groepen mensen zich stelselmatig daaraan onttrekken door hun gelaat te verhullen of onherkenbaar te maken anders dan in situaties waarin de gezondheid, de veiligheid (bijv. motorrijders), sportbeoefening of een beroep dit vergt

(bijv. lassers) of bij bijzondere optochten en bijeenkomsten (bijv. carnavals- en sinterklaasviering). In de aanwezigheid van personen die hun gezicht verhullen of zich onherkenbaar maken, voelt men zich al gauw onbehagelijk en minder thuis («unheimisch»). Immers wie zijn gezicht bedekt voor de ander, maakt het de ander onmogelijk een inschatting te maken van zijn of haar intenties. Door onherkenbaar te zijn wekt men al gauw de indruk criminele activiteiten in de zin te hebben, en wie zich met verhuuld gelaat bij bepaalde acties of demonstraties voegt, wekt die verdenking te meer.

Het is nog minder goed verenigbaar met de maatschappelijke orde zoals wij die in ons land kennen wanneer in het bijzonder vrouwen zich op deze wijze verhullen als uiting van een eigen, niet gelijkwaardige positie in het openbare leven. Het dragen van gelaatsbedekkende kleding staat in onze maatschappij immers symbool voor een positie van vrouwen die ondergeschikt is aan die van mannen, althans een positie waarin zij zich, anders dan mannen voor de blikken van mannen hebben te verbergen. Ook valt het niet uit te sluiten dat vrouwen die een boerka of niqab dragen dit in voorkomende gevallen niet uit eigen overtuiging doen, maar zich door sociale druk van familie of traditie, of door feitelijke druk van personen uit hun naaste omgeving gedwongen voelen. Dit wetsvoorstel beschermt hen daartegen. Daarbij belemmert gelaatsbedekkende kleding, zoals een boerka en niqab vrouwen onmiskenbaar om op gelijke voet met mannen deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer. Het verkrijgen van bijvoorbeeld een dienstbetrekking is met gelaatsbedekkende kleding vrijwel onmogelijk. Volwaardige deelname van vrouwen aan het maatschappelijk verkeer acht het kabinet van wezenlijk belang voor een evenwichtige samenleving.

Grondslag van het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding is bescherming en handhaving van een wezenlijk aspect van de maatschappelijke orde. Onze maatschappelijke orde is gebaseerd op vrijheid voor iedereen om zich te gedragen zoals dat bij hem past, voor zover de vrijheid van anderen daardoor niet wordt beperkt. Daarvoor zijn spelregels nodig die bevorderen dat men elkaar kan vertrouwen en dat men niet de schijn wekt iets te verbergen te hebben. Het bedekken van het gelaat op openbare plaatsen is in strijd met die spelregels en een potentiële aantasting van het vertrouwen tussen burgers. Het verbod heeft in voorkomende gevallen ongetwijfeld ook een functie bij de bescherming van de openbare orde. Het biedt de politie de mogelijkheid om in geval van demonstraties of potentieel de openbare orde versturende acties personen die zich daar met verhuuld gelaat bij voegen, staande te houden, aan te spreken en naar hun identiteit te vragen. Hoewel bescherming van de openbare orde in voorkomende gevallen derhalve zeker ook een rechtvaardiging biedt voor handhaving van het voorgestelde verbod, berust het voorgestelde algemene verbod op overwegingen van bescherming van de maatschappelijke orde en goede gewoonten. Eertijds werd dit ook wel aangeduid met «goede zeden». In de kern berust het voorgestelde verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding derhalve op gelijke overwegingen van bescherming van het openbare leven en de maatschappelijke orde als het al lang bestaande verbod om zich geheel onbedekt op straat en publieke ruimten te bewegen. Laatstbedoeld verbod onderstreept dat het niet wezensvreemd is aan onze rechtsorde om voorschriften te stellen met betrekking tot kleding in de onderlinge omgang in het openbare leven. Niet alleen is het verboden zich ongekleed te bevinden in een voor het openbaar verkeer bestemde plaats die voor naaktrecreatie niet geschikt is. Ook is het dragen van aanstootgevende kledingstukken, het onbevoegd dragen van uniformen of het voeren van opzichtige onderscheidingstekens welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven, strafbaar gesteld.

Of het in ons recht mogelijk en denkbaar is om de kleding in het openbaar te regelen om redenen van orde en goede zeden, is derhalve geen vraag. Vraag is slechts of het opportuun is een dergelijk verbod in de wetgeving op te nemen. De wenselijkheid van nadere regels met betrekking tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding is al enige jaren onderwerp van publieke en politieke discussie. Directe aanleiding daarvoor is het verschijnen in het straatbeeld van gelaatsbedekkende kleding, zoals de boerka en niqab, hetgeen samenhangt met de groei en verscheidenheid van groepen afkomstig uit andere culturen die zich hier vestigen.

De opkomst van gelaatsbedekkende kleding in het maatschappelijk verkeer was voor privaatrechtelijke instellingen al eerder aanleiding om regels te stellen met betrekking tot de dracht daarvan. Zo ontzegde een Regionaal Opleidingcentrum (ROC) aan drie leerlingen de toegang tot de inrichting, omdat zij een gezichtssluier droegen. Naar aanleiding van een klacht van de betrokken leerlingen boog de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) zich over de toelaatbaarheid van een dergelijk verbod en stelde het ROC in het gelijk. Het oogmerk van het verbod, bevordering van onderlinge communicatie, identificatie van deelnemers aan opleiding en naleving van wettelijke taken, vormden volgens de CGB een voldoende zwaarwegende grond om een verbod op gelaatsbedekking te hanteren. Daarnaast oordeelde de CGB dat het verbod niet tot doel heeft te discrimineren en dat het middel passend, noodzakelijk en evenredig is om het doel te bereiken.¹

De Tweede Kamer heeft zich bij herhaling uitgesproken voor invoering van een verbod op gelaatsbedekkende kleding. Zo aanvaarde de Kamer op 20 december 2005 een motie met het verzoek aan de regering het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden.² Het coalitieakkoord op basis waarvan op 22 februari 2007 een coalitie van CDA, PvdA en CU aantrad, bevatte de afspraak tot invoering van de mogelijkheid om ter bescherming van de openbare orde en veiligheid gelaatsbedekkende kleding te verbieden.³ In de Tweede Kamer werden daarnaast initiatieven genomen tot regeling van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. De leden Wilders en Fritsma (PVV) dienden op 12 juli 2007 een voorstel in tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of niqabs in de openbare ruimte.⁴ Op 24 januari 2008 diende het toenmalige Kamerlid Kamp (VVD) een initiatiefwet in tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en (artikel 447e van) het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar en in het voor het publiek openstaande gebouwen.⁵

In een brief van februari 2008 stelde het vorige kabinet dat nadere grenzen aan het dragen van gelaatsbedekkende kleding nodig zijn vanwege de belemmeringen in de open communicatie, in het bijzonder waar dat essentieel is voor het ontwikkelen en functioneren van de democratische rechtsstaat.⁶ Het kabinet concludeerde evenwel dat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om gelaatsbedekkende kleding plaats- en functiegebonden te verbieden.

Vanuit de optiek van beperkte belangen is de conclusie voorstelbaar dat er andere mogelijkheden en wettelijke bepalingen zijn om gelaatsbedekkende kleding in bepaalde situaties te verbieden. 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 kabinet komt thans echter tot de conclusie dat dit niet voldoende is, gezien de hedendaagse maatschappelijke weerstand die het dragen van gelaatsbedekkende

¹ CGB 2003–40.

² *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 41 (motie Kamerlid Wilders) en *Handelingen II* 2005/06, p. 36–2546. De motie kreeg steun van CDA, VVD, LPF en Groep Nawijn.

³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 27.

⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 108.

⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 331.

⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

kleding in het openbaar oproept. Gegeven dat herkenbaar optreden en open communicatie een wezenlijk kenmerk zijn van onze samenleving, kan niet volstaan worden met bepalingen die het dragen van gelaatsbedekkende kleding alleen op bepaalde plaatsen en in bepaalde situaties tegengaan, maar is een algemene, uniforme en duidelijke regeling rond het dragen van gelaatsbedekking geboden. Juist gegeven de wezenlijke betekenis van het maatschappelijk verkeer voor onze samenleving, dient de beslissing daarover niet af te hangen van de persoonlijke kledingkeuze en smaak, maar is een algemene norm op dit punt gerechtvaardigd. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel de identificatie te vergemakkelijken, waar de Wet op de identificatieplicht dit al mogelijk maakt, noch de openbare orde te beschermen bij dreigende 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. Gelukkig is het dragen van gelaatsbedekkende kleding in Nederland geen wijdverbreid verschijnsel. Dat dient echter geen argument te zijn om de ontwikkeling op dit punt verder op zijn beloop te laten. Juist gelet op het fundamentele karakter van een maatschappelijk verkeer waarin geen groepen mensen hun gelaat onherkenbaar verhullen, en al helemaal niet indien het daarbij alleen gaat om vrouwen, is er reden om dit tijdig normatief te bevestigen. Niet de kwantiteit van het verschijnsel is immers doorslaggevend, maar het principieel onverenigbare karakter daarvan met de maatschappelijke orde in ons land. Een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding is daarom nodig. Het brengt tot uitdrukking dat burgers elkaar op openbare plaatsen, in voor publiek toegankelijke gebouwen, bij onderwijsinstellingen, niet-residentiële delen van zorginstellingen en in het openbaar vervoer open tegemoet treden.

Het voorgestelde algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding zal strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Indien sprake is van overtreding van het verbod, zal een geldboete worden opgelegd van de eerste categorie, als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze sanctie is een strafrechtelijke sanctie, aangezien door de handhaving door politie samen met het Openbaar Ministerie plaatselijke verschillen in de handhaving worden voorkomen en het voorshands kenbaar zal zijn wat de hoogte van de boete zal zijn.¹ Dit zal de rechtszekerheid ten goede komen. In geval van een bestuursrechtelijke boete die wordt opgelegd door verschillende bestuursorganen, i.c. de gemeenten, is dergelijke rechtseenheid en kenbaarheid niet bij voorbaat gegarandeerd. Daarnaast biedt het strafprocesrecht een betere rechtsbescherming aan de dader en kunnen bij strafoplegging door de rechter eventueel bijzondere motieven van de dader worden meegewogen.

Het kabinet staat in deze conclusie niet alleen. Ook in andere Europese landen, zoals Frankrijk en België, blijkt de behoefte tot nadere regelgeving rond het dragen van gelaatsbedekkende kleding in openbare ruimten. In Frankrijk is op 11 april 2011 een verbod op gelaatsbedekkende kleding in openbare ruimten van kracht gegaan.² In België is op 23 juli 2011 een wet tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt van kracht gegaan.³

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

² Projet de loi interdisant du visage dans l'espace public (n°2520).

³ Wetsvoorstel, 53-219, nr. 1. – Addendum, 53-219, nr. 2. – Amendement, 53-219, nr. 3. – Verslag namens de commissie, 53-219, nr. 4.

2. Grondrechten en mensenrechten

Het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding kan ook personen treffen die zich beroepen op de vrijheid om met het dragen van gelaatsbedekkende kleding uitdrukking te geven aan een godsdienstige overtuiging. Het verbod heeft tot doel belemmeringen voor open communicatie weg te nemen en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen te bevorderen. Het dragen van islamitische gelaatsbedekkende kleding, zoals boerka's en niqabs, wordt door bepaalde orthodoxe stromingen binnen de islam gezien als het naleven van een religieus voorschrift.¹ Hierbij gaat het om een kleine minderheid binnen de islam. In dit licht rijst de vraag hoe het verbod zich verhoudt tot de Grondwet en mensenrechtenbepalingen, zoals onder meer opgenomen in het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). In de hierna volgende paragrafen zal daar nader op worden ingegaan.

2.1. Vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Tegen een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding kan door iemand die gelaatsbedekkende kleding wil dragen in voorkomende gevallen worden ingebracht dat het voorgestelde verbod leidt tot een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst, zoals opgenomen in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR, of tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting is opgenomen in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Tevens kan worden gesteld dat het onderhavige verbod raakt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die wordt gegarandeerd door artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Het toetsen aan deze voornoemde bepalingen levert geen wezenlijk andere uitkomst op dan de toetsing aan het afwegingskader van artikel 9 EVRM, derhalve wordt met deze laatste toetsing volstaan.

Het kabinet is van mening dat de onderhavige maatregel, voor zover zij een inbreuk op deze rechten zou opleveren in het licht van deze bepalingen, te rechtvaardigen is. Een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst is gerechtvaardigd op basis van artikel 9, tweede lid, van het EVRM indien deze beperking is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is met het oog op bepaalde omschreven legitieme doelen. Een maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving indien de belangenafweging tussen het algemeen belang en het belang van het individu leidt tot een redelijke balans (de zogenaamde «fair balance»), waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) leert dat de lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid (oftewel een «margin of appreciation») hebben ten aanzien van het bepalen dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst in het algemeen belang is en het bepalen dat er sprake is van een redelijke balans.²

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 ten aanzien van de beperking tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding is gelegen in het beschermen van de openbare orde – wat volgens het EHRM ruim dient te worden geïnterpreteerd³ –, waarvan het open met elkaar kunnen communiceren en

¹ B. P. Vermeulen e.a., «Overwegingen bij een boerka verbod, Zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding», Den Haag, 3 november 2006, par. 3.2–3.4.

² Zie EHRM, *Dahlab v. Switzerland*, no. 4293/98, 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing); EHRM, *Leyla Sahin v. Turkey*, no. 44774/98, 10 november 2005, par. 109; EHRM, *Lautsi and Others v. Italy*, no. 30814/06, 18 maart 2011, par. 68–70.

³ Zie EHRM, *Serif v. Griekenland*, 15 december 1999, Reports 1999-IX, par. 53, AB 2000, 73 m.nt. Sewandono; EHRM, *Aggav. Griekenland*, 17 oktober 2002, par. 55; EHRM, *Chaáre Shalom Ve Tsedek v. Frankrijk*, 27 juni 2000, Reports 2000-VII, par. 84, AB 2001, 116, m.nt. Vermeulen; EHRM, *Dahlab v. Switzerland*, no. 4293/98, 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing).

gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen een belangrijk element vormen.

In een dynamisch land als Nederland met een verscheidenheid aan culturen, religies en levensbeschouwingen is het noodzakelijk dat de staat een duidelijke norm stelt voor een evenwichtige samenleving, opdat een ieder kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het kabinet is daarbij van mening dat het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding voldoet aan de redelijke balans, aangezien het voornoemde algemene belang van open communicatie in de samenleving en de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen zwaarder weegt dan het individuele belang van een draagster van gelaatsbedekkende kleding. Het verbod is in de hedendaagse samenleving nodig om belemmeringen voor open communicatie weg te nemen en het verbergen van de identiteit door personen die strafbare gedragingen in de zin hebben te bemoeilijken. Burgers moeten zich niet voor elkaar verbergen, omdat zij daarmee twijfel wekken over de aard van hun bedoelingen. Door het belemmeren van de open communicatie wordt daarnaast de maatschappelijke participatie van een ieder en de omgang tussen mensen bemoeilijkt, of zelfs onmogelijk gemaakt. Daarbij belemmert gelaatsbedekkende kleding vrouwen onmiskenbaar om hun sociale en economische mensenrechten, zoals recht op onderwijs en recht op arbeid, op gelijke voet met mannen uit te kunnen oefenen. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat vrouwen in voorkomende gevallen een boerka of niqab dragen als gevolg van enige vorm van fysieke of sociale dwang uit hun omgeving. Dit wetsvoorstel beschermt hen daartegen. Verder valt het algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding en de daaruit voortvloeiende beperking van het recht op vrijheid van godsdienst voor de draagster van gelaatsbedekkende kleding volgens het kabinet onder de beoordelingsvrijheid van de Nederlandse staat.

Het is de mening van het kabinet dat dit algemene verbod tevens voldoet aan de eis van proportionaliteit, aangezien het hier gaat om een maatregel die, gezien het voornoemde grote belang van open communicatie en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen, in verhouding staat tot het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat met dit verbod niet het belijden van een bepaalde godsdienst zodanig wordt beperkt dat deze niet plaats kan vinden, aangezien er slechts een beperking wordt opgelegd aan één specifieke uiting daarvan. Voorts verzekert de strafrechtelijke handhaving door politie en het Openbaar Ministerie rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid, alsmede een adequate rechtsbescherming. Daarbij staat de hoogte van het gestelde strafmaximum in redelijke verhouding tot de aard van de gesanctioneerde gedraging.

2.2. Verbod van discriminatie op grond van religie of geslacht

Het discriminatieverbod op grond van onder meer religie of geslacht is onder andere neergelegd in artikel 14 EVRM, artikel 1 Protocol 12 bij het EVRM, artikel 26 IVBPR, artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling. Dit discriminatieverbod is ook van belang in het kader van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Het verbod van discriminatie verbiedt immers niet alleen directe, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie. Aangezien het onderhavige verbod een algemeen verbod is dat voor een ieder geldt, leidt dit verbod niet tot directe discriminatie.

¹ Zie EHRM, *D.H. and Others v. The Czech Republic*, no. 57325/00, 13 november 2007, par. 175, 183 en 184; EHRM, *Oršuš versus Croatia*, no. 15766/03, 16 maart 2010, par. 150.

Er is sprake van indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij voor het verschil in behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat.¹ Het

verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding is neutraal geformuleerd. Ten aanzien van een draagster van gelaatsbedekkende kleding, zoals boerka's of niqabs, kan gesteld worden dat dit verbod ten aanzien van haar indirect discriminatoir is op grond van geslacht of religie, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Deze objectieve rechtvaardiging is gelegen in het belang van een algemene norm waardoor een ieder kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Wanneer vrouwen hun gelaat bedekken kunnen zij niet op gelijke voet met alle andere burgers aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Het verbod is een geschikt en passend middel om open communicatie en gelijkwaardigheid te bevorderen. Wat betreft de proportionaliteit van het verbod wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgenomen in het kader van de toetsing aan artikel 9 EVRM. Door het EHRM is de objectieve rechtvaardiging van gelijke rechten van mannen en vrouwen ook aangenomen in zijn jurisprudentie.¹ Het algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding leidt gezien het voorgaande dan ook niet tot indirecte discriminatie.

3. Financiële gevolgen

De kosten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zullen structureel betrekkelijk gering zijn en zullen binnen de bestaande budgetten worden ingepast.

4. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de burger en het bedrijfsleven en is daarom niet voorgelegd aan Actal voor de toets op deze lasten.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding is in deze bepaling opgenomen. Onder het opgenomen verbod valt tevens het onherkenbaar maken van het gezicht, waarbij het gezicht wordt bedekt en zodanig onherkenbaar wordt gemaakt door bijvoorbeeld het dragen van een bivakmuts. Onder het onherkenbaar maken van het gezicht wordt niet begrepen een geschminkt gezicht.

Het onderhavige verbod geldt voor een ieder die zich op een openbare plaats bevindt, zoals straten en pleinen, maar ook voor openbare delen van winkelcentra en stationshallen. Ten aanzien van een openbare plaats kan worden verwezen naar de definitie zoals die is opgenomen in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties (Wom): «plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek». Dat een plaats openstaat voor publiek wil zeggen dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn. Dat de plaats «openstaat» betekent voorts dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eisen van voorafgaand verlof, of de heffing van een toegangsbewijs gelden voor het betreden van de plaats.²

Daarnaast geldt het verbod in alle publiek toegankelijke gebouwen, zoals uitkeringsinstanties, gemeentehuizen, stadions, postkantoren, musea, luchthavens, warenhuizen, parkeergarages en restaurants. Als een voor publiek toegankelijk gebouw wordt een gebouw beschouwd dat openstaat voor het publiek, maar waarvan het verblijf door de gerechtigde aan een bepaald doel is verbonden en welke soms slechts tegen betaling en/of op

¹ Zie EHRM, *Leyla Sahin v. Turkey*, no. 44774/98, 10 november 2005, par. 112–116.

² *Kamerstukken II 2003/04*, 29 440, nr. 3, p. 8.

bepaalde tijdstippen toegankelijk is. Ten aanzien van gebouwen bestemd voor kantoorgebruik betreft het voor publiek toegankelijke deel alleen bijvoorbeeld de balie van een bankgebouw of van een gemeentehuis en niet de ruimte die voor kantoorgebruik is afgeschermd van het publiek. Voor luchthavens geldt dat alleen het voor publiek toegankelijke deel dat door de exploitant is aangewezen op grond van artikel 37b, eerste lid, onder d van de Luchtvaartwet, onder het verbod valt.

Het verbod geldt ook in alle vormen van openbaar vervoer. Het kabinet is van mening dat een verbod op gelaatsbedekkende kleding ook dient te gelden in het openbaar vervoer, aangezien men zich in een afgesloten ruimte bevindt waardoor men de ander niet gemakkelijk kan ontwijken. Onder openbaar vervoer wordt begrepen alle voer- en vaartuigen die als openbaar vervoer worden beschouwd in het verkeer, zoals treinen, bussen, trams, taxi's en veerponten. Hierbij wordt verwezen naar de definitie van openbaar vervoer als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000, taxivervoer als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder j, van de Wet personenvervoer 2000 en voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling per passagiersschip als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit personenvervoer 2000 (bijvoorbeeld een veerpont of een watertaxi). Luchtvaartuigen als bedoeld in de Wet luchtvaart vallen niet onder het verbod.

Het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding geldt tevens in onderwijsinstellingen, aangezien in het onderwijs wordt voorbereid op de maatschappij waarin herkenbaar optreden en open communicatie van wezenlijk belang zijn. Zichtbare communicatie is ook essentieel voor zowel het onderwijsproces als voor het waarborgen van een veilig schoolklimaat. Om die reden was een wetsvoorstel voor een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs in voorbereiding. In plaats van een aparte wet voor het onderwijs is het verbod op gelaatsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen nu onderdeel van dit wetsvoorstel, aangezien dit wetsvoorstel een algemeen geldend verbod behelst. Als onderwijsinstellingen worden instellingen beschouwd die onderwijs verzorgen of examens dan wel staatsexamens afnemen in de zin van de relevante wetten op het terrein van onderwijs (Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Leerplichtwet 1969, Wet op de erkende onderwijsinstellingen of Wet College voor examens). Onder erven behorend bij gebouwen van onderwijsinstellingen vallen bijvoorbeeld de schoolpleinen.

Verder geldt het verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding ook in niet-residentiële delen van zorginstellingen. Onder zorginstellingen worden instellingen zoals ziekenhuizen, huisarts-, tandarts-, fysiotherapiepraktijken, verzorgingstehuizen en jeugdinstanties verstaan, oftewel instellingen die zorg verlenen als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet op de jeugdzorg. Onder residentiële delen van zorginstellingen wordt het verblijf van patiënten of cliënten op hun eigen kamer of appartement verstaan in zorginstellingen als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet op de jeugdzorg (bijvoorbeeld verzorgingstehuizen en jeugdinstanties). Het verblijf door patiënten of cliënten in dergelijke residentiële delen is uitgezonderd van het algemene verbod, aangezien dit als verblijf in een privédomein dient te worden aangemerkt.

De uitzondering die onder a is opgenomen betreft het dragen van gelaatsbedekkende kleding indien dit nodig is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid (bijvoorbeeld bescherming tegen

extreme temperaturen) of de veiligheid (bijvoorbeeld een motorrijder). De uitzondering die onder b is opgenomen betreft het dragen van gelaatsbedekkende kleding indien dit nodig is in verband met eisen die aan de uitoefening van een beroep (bijvoorbeeld een brandweerman) of aan de beoefening van een sport (bijvoorbeeld een schermer) worden gesteld. Onder c zijn de uitzonderingen opgenomen waarbij het dragen van gelaatsbedekkende kleding passend is in verband met de genoemde vieringen, tijdens een huwelijksluiting (bruidssluier), begrafenis of crematie (sluier van de weduwe) en bij een toneeluitvoering. Onder c is ook opgenomen dat de burgemeester van de gemeente waar een evenement plaatsvindt, anders dan de hiervoor genoemde evenementen onder c, kan bepalen dat deelnemers daaraan van het verbod zijn ontheven. Als evenementen worden onder meer beschouwd openbare samenkomsten en vermakelijkheden als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Samenkomsten zijn openbaar als zij in beginsel voor een ieder toegankelijk zijn en geen besloten of persoonlijk karakter hebben; het aantal deelnemers en of ervoor betaald moet worden is daarbij irrelevant.¹ Openbare samenkomsten waarbij het uiten van een mening centraal staat vallen niet onder artikel 174 van de Gemeentewet, maar onder de Wom.² In het kader van dit wetsvoorstel kunnen onder evenementen, naast voormelde openbare samenkomsten en vermakelijkheden, in voorkomende gevallen ook andere samenkomsten zoals betogingen en vergaderingen als bedoeld in de Wom worden begrepen. Onder d is een uitzondering gemaakt voor het dragen van gelaatsbedekkende kleding in een gebouw of een besloten of openbare plaats bestemd voor religieuze doeleinden. Het verbod op gelaatsbedekkende kleding geldt derhalve niet in kerken, moskeeën en andere gebouwen en plaatsen bestemd voor religieuze doeleinden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet.

Artikel 2

Het voorgestelde algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding zal strafrechtelijk worden gesanctioneerd en worden meegenomen in het reguliere toezicht door de politie.³ Daarbij zal er in het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie overleg worden gepleegd over de toepassing van de ontheffing op grond van artikel 1, onderdeel c.

Indien sprake is van overtreding van het verbod, zal een geldboete worden opgelegd van de eerste categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het een ander dwingen tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding is in Nederland strafbaar op grond van artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht, dat dwang met bedreiging of door geweld in het algemeen strafbaar stelt.⁴

Artikel 3

In dit artikel is de inwerkingtreding van deze wet geregeld. Deze wet zal in overeenstemming met het systeem van vaste verandermomenten in het Staatsblad worden gepubliceerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ T. Cammelbeeck en H. Kummeling (red.), «Gemeentewet Provinciewet, tekst & commentaar», Kluwer, 2009, p. 216.

² Ibid.

³ *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.* Uit de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel volgt dat strafrecht in aanmerking komt als sprake is van een «open context». D.w.z. handhaving van algemene normen zonder specifieke rechtsbetrekking.

⁴ Een wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht is in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in een verhoging van het strafmaximum dat is gesteld op het misdrijf dwang.