

MASTER'S THESIS

Het boerkaverbod: een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, of toch niet?

Anoniem

Award date:
2022

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. Dec. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Het boerkaverbod: een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, of toch niet?

Naam:
Studentnummer:
Begeleider: mr. drs. B.M. Van Schaik
Examinator: dr. J. Doomen
Aantal woorden: 13.538
Datum: 12 maart 2022

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	3
1.1 AANLEIDING.....	3
1.2 ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN	4
1.3 AFBAKENING.....	4
1.4 ONDERZOEKSMETHODE	5
1.5 LEESWIJZER	5
2. DE VRIJHEID VAN GODSDIENST EN LEVENSOVERTUIGING.....	6
2.1 INLEIDING	6
2.2 DE JURIDISCHE BETEKENIS VAN GODSDIENST	6
2.2.1 <i>Scheiding tussen kerk en staat</i>	6
2.2.2 <i>Forum internum en forum externum</i>	6
2.2.3 <i>Leer en traditie</i>	7
2.2.4 <i>De islamitische gezichtssluier als godsdienstige uiting</i>	8
2.3 HET EVRM.....	8
2.3.1 <i>Bij wet voorzien</i>	9
2.3.2 <i>Legitiem doel</i>	9
2.3.3 <i>Noodzakelijk in een democratische samenleving</i>	10
2.4 CONCLUSIE	12
3. DE WET GEDEELTELIJK VERBOD GEZICHTSBEDEKKENDE KLEDING	13
3.1 INLEIDING	13
3.2 POLITIEKE DISCUSSIE EN DE TOTSTANDKOMING VAN HET VERBOD	13
3.3 DE WET GEDEELTELIJK VERBOD GEZICHTSBEDEKKENDE KLEDING	14
3.3.1 <i>Inhoud</i>	14
3.3.2 <i>Uitzonderingen</i>	15
3.3.3 <i>Handhaving</i>	16
3.4 NOODZAKELIJKHEID	16
3.5 ACADEMISCHE DISCUSSIE.....	17
3.6 IN DE PRAKTIJK	19
3.7 CONCLUSIE.....	20
4. HET VERBOD OP GEZICHTSBEDEKKENDE KLEDING IN FRANKRIJK, BELGIË EN ZWITSERLAND.....	21
4.1 INLEIDING	21
4.2 FRANKRIJK	21
4.2.1 <i>Motivering</i>	21
4.3 S.A.S. VS. FRANCE.....	22
4.4 BELGIË.....	24
4.4.1 <i>Motivering</i>	24
4.5 BELCACEMI EN OUSSAR VS. BELGIË.....	25
4.5.1 <i>Overweging van het Hof</i>	26
4.6 ZWITSERLAND	26
4.7 VERGELIJKING MET HET NEDERLANDSE VERBOD	27
4.8 CONCLUSIE	28
5. IS HET NEDERLANDSE VERBOD IN STRIJD MET ARTIKEL 9 EVRM?	29
5.1 INLEIDING	29
5.2 HET NEDERLANDSE VERBOD GETOETST AAN ARTIKEL 9 EVRM	29
5.3 WENSELIJKHEID.....	30
5.4 CONCLUSIE	31
CONCLUSIE.....	32
LITERATUURLIJST	34

Inleiding

1.1 Aanleiding

De vrijheid van godsdienst is het oudste Nederlandse grondrecht en heeft haar oorsprong liggen in de zestiende en zeventiende eeuw. De Grondwet van 1814 eiste voor het eerst dat gelijke bescherming werd geboden aan bestaande godsdiensten. Thans is de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging geregeld in artikel 6 van de Grondwet. Met de invoering van deze bepaling in 1983 is ook expliciet de vrijheid van niet-godsdienstige levensovertuiging gegarandeerd en zijn beperkingsmogelijkheden ingevoerd. In de jaren negentig rees de vraag naar de betekenis van godsdienstvrijheid in samenhang met de beschermingswaardigheid van de islam. Het maatschappelijk, politieke en juridische debat over dergelijke vragen is in de afgelopen decennia verder aangescherpt en uitgebreid. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) heeft de afgelopen decennia over complexe vraagstukken in het kader van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), zoals de scheiding van kerk en staat, geoordeeld.¹ Zo typeert het Hof de staat met enige regelmaat als 'neutral and impartial organiser of religions' in zaken die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst.² De aandacht van de wetgever is de afgelopen jaren steeds meer gericht op het invoeren van wettelijke regelingen die de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging treffen. De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is daar een voorbeeld van.³

Na veertien jaar van politieke discussie en diverse wetsvoorstellen is op 1 augustus 2019 het verbod, dat in de volksmond het 'boerkaverbod' wordt genoemd, ingevoerd. Het is daarmee verboden om gezichtsbedekkende kleding, zoals een boerka of niqaab te dragen in het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen, overheidsgebouwen en zorginstellingen. Gezichtsbedekkende kleding wordt door orthodoxe moslimvrouwen gedragen in het kader van geloofsbelijdenis en wordt binnen de islam gezien als een religieus voorschrift. Bij vrouwen die een niqaab dragen is het hele gezicht bedekt, met uitzondering van de ogen. Een boerka bedekt het gehele gelaat, waarbij de ogen bedekt zijn door middel van een gaasje.⁴

De discussie over de gezichtsbedekkende kleding begon met een uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling (hierna: de CGB), waarin werd geoordeeld dat onderwijsinstelling ROC terecht drie leerlingen had geweigerd vanwege het dragen van een gezichtssluier. De doelstellingen van het ROC waren voldoende zwaarwegend dat een verbod op het dragen van een gezichtssluier kon worden gerechtvaardigd. Vervolgens is de politieke discussie gestart die, zoals al eerder gezegd, ruim veertien jaar heeft geduurd. De Raad van State reageerde kritisch op de plannen van de wetgever om een dergelijk verbod in te voeren. Volgens de Raad van State ontbrak het aan de noodzaak voor de invoering van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Bovendien hadden instellingen voldoende mogelijkheden om zelf een dergelijk verbod in te stellen, bijvoorbeeld door het opstellen van huisregels.⁵

¹ B. P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld, 'Wetenschappelijk commentaar op artikel 6 Grondwet', *Nederland Rechtsstaat*

² Van Bijsterveld, *TvRRB* 2013, p. 44.

³ B. P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld, 'Wetenschappelijk commentaar op artikel 6 Grondwet', *Nederland Rechtsstaat*.

⁴ Loenen 2006, *NJCM*, p. 984.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 4.

Evenals de totstandkoming kon ook de invoering van het verbod rekenen op de nodige kritiek. Nog voor de daadwerkelijke invoering van het verbod werd door verschillende burgemeesters van grote Nederlandse steden aangegeven geen prioriteit te geven aan de handhaving van het verbod. Zo stelde de burgemeester van Amsterdam, Halsema, dat de toch al schaarse inzet van de politie voor belangrijker zaken kan worden gebruikt. Volgens Halsema volgden de Amsterdamse politie en het Openbaar Ministerie haar standpunt.⁶ De burgemeester van Rotterdam, Aboutaleb, gaf aan dat er geen agenten op straat gaan om de wet te handhaven.⁷ De uitspraken konden op kritiek rekenen vanuit de regering. Het gaat immers om naleving van de wet. Bovendien heeft niemand de macht om boven de wet te staan.⁸

Met de invoering van een dergelijk verbod rijst de vraag of de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in strijd is met de vrijheid van godsdienst zoals opgenomen in artikel 9 EVRM. In deze scriptie zal dan ook worden onderzocht hoe de wet beoordeeld dient te worden in het licht van artikel 9 EVRM. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre het verbod (moreel) wenselijk is.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Met dit onderzoek wordt onderzocht of de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in strijd is met de vrijheid van godsdienst. De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt dan ook als volgt:

Is de Wet gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in strijd met artikel 9 EVRM?

Om de centrale vraag te beantwoorden zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat houdt de vrijheid van godsdienst in?
2. Wat is de inhoud van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding?
3. Welke vergelijkbare verboden gelden er in Frankrijk, België en Zwitserland en hoe heeft het Hof hierover geoordeeld?
4. Voldoet de beperking van de vrijheid van godsdienst door middel van de 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' aan de clausulering uit het tweede lid van artikel 9 EVRM?

1.3 Afbakening

De focus van deze scriptie ziet op artikel 9 EVRM, daar dit eenieder verbindende bepaling betreft die op basis van artikel 93 en 94 Grondwet directe werking heeft in de Nederlandse rechtsorde, waardoor burgers zich rechtstreeks op deze bepaling kunnen beroepen.⁹ Hoewel artikel 6 Grondwet eveneens belangrijk is, is het op grond van het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet verboden om een wet in formele zin te toetsen aan artikel 6 Grondwet.

In dit onderzoek wordt een rechtsvergelijkende analyse gemaakt met Frankrijk, België en Zwitserland. Zo zullen onder andere de overwegingen die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van deze verboden worden vergeleken met de Nederlandse wet en wordt relevante jurisprudentie van het Hof onderzocht.

⁶ Feenstra, de Volkskrant, 'Net als Amsterdam gaan ook Utrecht en Rotterdam handhaving boerkaverbod geen prioriteit geven', 25 november 2018 en NU.nl, 'Burgemeester Halsema: Amsterdam zal boerkaverbod niet handhaven', 23 november 2018.

⁷ AD, 'Ook Rotterdam en Utrecht gaan boerkaverbod niet handhaven', 25 november 2018.

⁸ AD, 'Halsema geeft toe: Boerkaverbod geldt ook in Amsterdam', 28 november 2018.

⁹ Vleugel 2018, p. 27-28.

1.4 Onderzoeksmethode

Deze scriptie is voornamelijk gebaseerd op een literatuuronderzoek. Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zal onderzoek worden gedaan naar de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de daarbij behorende juridische betekenis van het begrip. Daarnaast wordt de totstandkoming van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding onderzocht waarbij de relevante parlementaire kamerstukken worden meegenomen. Verder wordt een rechtsvergelijkende analyse met Frankrijk, België en Zwitserland gemaakt. Voor deze landen is gekozen omdat Frankrijk en België als eerste landen in Europa in 2011 vergelijkbare verboden hebben ingevoerd en Zwitserland als meest recente land in 2021 een dergelijk verbod heeft ingevoerd. De argumenten die aan de verboden ten grondslag lagen worden onderzocht evenals de relevante jurisprudentie van het Hof. Tot slot wordt de academische discussie inzake dit onderwerp geanalyseerd.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken staan de deelvragen, zoals in deelparagraaf 1.2 beschreven, centraal. In hoofdstuk twee komt de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging aan bod. Ingegaan wordt op de juridische betekenis van het begrip godsdienst en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals opgenomen in artikel 6 Grondwet en 9 EVRM waarbij relevante jurisprudentie wordt besproken. In hoofdstuk drie staat de Wet gedeeltelijke verbod gezichtsbedekkende kleding centraal. Hierin wordt op de totstandkoming, de inhoud en noodzakelijkheid van de wet besproken. Eveneens komen de reacties uit de academische wereld op het verbod aan de orde. Hoofdstuk vier behelst een rechtsvergelijking met vergelijkbare verboden in Frankrijk, België en Zwitserland. Hierin staan de overwegingen die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de verboden centraal evenals de relevante jurisprudentie van het Hof. In hoofdstuk vijf wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en wordt getoetst of de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in strijd is met artikel 9 EVRM. Afsluitend volgt de conclusie.

2. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

2.1 Inleiding

De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding verbiedt het dragen van kleding die het gezicht bedekt op bepaalde locaties. Moslimvrouwen die vanwege geloofsovertuigingen religieuze kledij dragen, zoals een boerka of niqaab, kunnen hierdoor worden beperkt in het belijden van hun geloof. Om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een beperking en of deze te rechtvaardigen is, is het van belang om in te gaan op het juridische begrip van godsdienst en levensovertuiging. Daarnaast wordt de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging besproken zoals opgenomen in artikel 6 Grondwet, artikel 9 EVRM. De focus ligt hierbij op artikel 9 EVRM, daar dit eenieder verbindende bepaling betreft die op basis van artikel 93 en 94 Grondwet directe werking heeft in de Nederlandse rechtsorde, waardoor burgers zich rechtstreeks op deze bepaling kunnen beroepen.¹⁰ Hoewel artikel 6 Grondwet eveneens belangrijk is, is het op grond van het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet verboden om een wet in formele zin te toetsen aan artikel 6 Grondwet. Indien relevant, worden uitspraken van de Hoge Raad genoemd.

2.2 De juridische betekenis van godsdienst

2.2.1 *Scheiding tussen kerk en staat*

Een belangrijk beginsel ten aanzien van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is de scheiding tussen kerk en staat. De Nederlandse scheiding tussen kerk en staat is niet nadrukkelijk in de Grondwet opgenomen, maar wordt geacht besloten te liggen in het stelsel van de Grondwet en vloeit voort uit het samenspel van artikel 1, 6 en 23 Grondwet. Daarbij spelen het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een bepalende rol. Het houdt in dat de kerk zich niet bemoeit met overheidszaken en gevrijwaard blijft van overheidsinmenging. Belangrijke uitgangspunten zijn dat verschillende godsdiensten en levensbeschouwingen op een gelijke manier worden behandeld en dat de overheid zich neutraal dient op te stellen in godsdienstige aangelegenheden.¹¹ Een voorbeeld hiervan is dat de wens van een werknemer om een vrije dag te krijgen voor de viering van een godsdienstige feestdag niet naar gelang de godsdienst mag worden beoordeeld.¹²

2.2.2 *Forum internum en forum externum*

De grondrechtobjecten van artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM worden in de literatuur onderverdeeld in twee rechten: enerzijds het recht om gedachten, geweten en geloof te hebben en anderzijds de vrijheid om uiting te geven aan een geloof of levensovertuiging. Dit onderscheid wordt aangeduid als het *forum internum* en het *forum externum*.¹³ Het *forum internum* houdt de bescherming van de onaantastbaarheid van de gewetensvrijheid in, waarbij de kern ligt in de keuzevrijheid om zelf het geloof of de levensovertuiging te bepalen. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging beschermt het individu tegen vervolging en dwang door de overheid of anderen voor het hebben van bepaalde denkbeelden, gedachten en opvattingen die voortkomen uit een religie of levensbeschouwing.¹⁴

¹⁰ Vleugel 2018, p. 27-28.

¹¹ B. P. Vermeulen en S.C. van Bijsterveld, 'Wetenschappelijk commentaar op artikel 6 Grondwet', *Nederland Rechtstaat*.

¹² HR 30 maart 1984, AB 1984, 366, NJ 1985, 350.

¹³ Van Ooijen, *TvCR* 2012, p. 163.

¹⁴ Vleugel 2018, p.28.

Deze scriptie spitst zich toe op het *forum externum*. Hiervan is sprake wanneer een geloofsovertuiging resulteert in een uiting of gedraging die voortvloeit uit een 'leer' of 'traditie' die begrepen kan worden als godsdienst of levensovertuiging. Wanneer bijvoorbeeld een islamitische vrouw klaagt dat zij wordt beperkt in de vrijheid van godsdienst doordat zij geen boerka mag dragen in een ziekenhuis, zal moeten worden vastgesteld dat haar wens voor het dragen van een boerka voortvloeit uit een 'leer' of 'traditie' die als godsdienst kan worden aangemerkt om vervolgens na te gaan of het dragen van een boerka een uiting is van de betreffende godsdienst.¹⁵

2.2.3 Leer en traditie

Uit de literatuur en de jurisprudentie blijkt dat zowel de nationale rechter als het Hof geen inhoudelijke definitie heeft gegeven aan een godsdienstige leer of levensovertuiging.¹⁶ Als basisvoorwaarden stelt het Hof dat opvattingen een zekere mate van 'cogency, seriousness, cohesion and importance', moeten hebben, om als godsdienst te kunnen worden aangemerkt.¹⁷ Deze voorwaarden impliceren dat de godsdienst of levensovertuiging waar een beroep op wordt gedaan begrijpelijk, serieus, samenhangend en belangrijk moet zijn. Een nadere uitleg door het Hof ontbreekt echter.¹⁸ Met betrekking tot de term begrijpelijkheid kan worden gesteld dat het onwenselijk wordt geacht wanneer de rechter een onbegrijpelijke opvatting als godsdienst zou aanmerken, met als gevolg dat iedere singuliere opvatting als godsdienst kan worden gekwalificeerd.¹⁹ Voor het vereiste van samenhang is het noodzakelijk dat de godsdienst betrekking heeft op een 'fundamenteel vraagstuk'. In de zaak Blumberg oordeelde het Hof dat een moreel dilemma niet kan worden gekwalificeerd als een levensovertuiging.²⁰ De wens om na overlijden de as uitgestrooid te hebben over het eigen land achtte het Hof onvoldoende getuigen van een coherente visie op bepaalde fundamentele problemen om als levensbeschouwelijke overtuiging te kwalificeren.²¹ Wat het Hof verstaat onder een 'fundamenteel vraagstuk' wordt in de jurisprudentie niet nader toegelicht. In de literatuur wordt hierover verschillend gedacht. Sommige auteurs stellen dat het Hof refereert aan bepaalde universele levensvragen.²² Terwijl anderen stellen dat alle diep doorvoelde gewetensvragen hieronder kunnen vallen.²³ Vleugel stelt dat de eis van samenhang eveneens valt te begrijpen vanuit het perspectief van de gevestigde godsdiensten. Deze godsdiensten behelzen veelal een samenhangende visie op alle aspecten van het leven waardoor men wellicht geneigd is om andere opvattingen door die lens te bezien.²⁴

De termen 'serieus' en 'belangrijk' zijn meer subjectief van aard. Hieronder valt onder andere het onoprecht aanhangen van een godsdienst om er beter van te worden. Een voorbeeld hiervan is het Sint Walburga-arrest waarin een seksclub zich presenteerde als kerkgenootschap ('Kerk van Satan') om politiecontroles, die het 'satanistische ritueel'

¹⁵ Vleugel 2018, p.29.

¹⁶ Vleugel 2018, p.33.

¹⁷ Het Hof heeft betreffende criteria ten aanzien van levensovertuiging geformuleerd in: EHRM 25 februari 1982, 7511/76 en 7743/76 (Campbell and Cosans/Verenigd Koninkrijk), r.o. 36. Ten aanzien van godsdienst formuleerde het Hof betreffende criteria in: EHRM 15 januari 2013, EHRC 2013/67 (Eweida/Verenigd Koninkrijk), r.o. 82.

¹⁸ Vleugel 2018, p. 34.

¹⁹ Vleugel 2018, p. 35.

²⁰ EHRM 18 maart 2008, nr. 14618/03 (Blumberg/Germany).

²¹ ECRM 10 maart 1981, nr. 8741/79 (X/Duitsland).

²² Vleugel 2018, p. 36.

²³ Vleugel 2018, p. 36.

²⁴ Vleugel 2018, p.36.

verstoren, te vermijden. De Hoge Raad volgde het oordeel van het gerechtshof Den Haag, dat de activiteiten die plaatsvonden in de seksclub niet konden worden gekwalificeerd als godsdienst. Volgens het gerechtshof onderscheidde de activiteiten van het kerkgenootschap zich niet van de activiteiten van een gewone seksclub en was er geen sprake van religieuze ervaringen.²⁵ Hoewel het Gerechtshof niet heeft uitgelegd waarom er geen sprake was van een godsdienst, acht Advocaat-Generaal Franx het oordeel niet onbegrijpelijk. Franx stelt dat een godsdienst getoetst mag worden aan het criterium van een 'culte sérieux': "niet als godsdienst of als godsdienstuitoefening kan worden gekwalificeerd wat als niet serieus of als die namen niet waardig kan worden beschouwd".²⁶ Duidelijk is dat de bekende religieuze tradities, zoals o.a. het christendom, islam en hindoeïsme door het Hof als religie worden erkend, evenals de minderheidsvarianten van deze godsdiensten.²⁷ In de zaak Ahmad vs. United Kingdom werd de islam door het Hof als godsdienst aangemerkt.²⁸

2.2.4 De islamitische gezichtssluier als godsdienstige uiting

Voor gelovigen kan een groot deel van het leven gekleurd zijn door hun godsdienst of levensovertuiging. Niet bij alles wat zij doen kunnen zij zich op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging beroepen. Dat zou immers een opgerekte reikwijdte van de vrijheid van godsdienst met zich meebrengen.²⁹ Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat de reikwijdte van artikel 9 EVRM niet zo ruim mag worden opgevat.³⁰ In de zaak Arrowsmith, oordeelde het Hof dat van belang is dat aangetoond kan worden dat de uiting objectief religieus is geïnspireerd en bewezen moest worden dat de uiting een 'necessary part' van de godsdienstuitoefening vormde.³¹ Na de Arrowsmith zaak heeft de beoordeling van geloofsuiting een meer subjectief karakter gekregen.³² In de zaak Eweida oordeelde het Hof dat een handeling of uiting 'intimately linked' moet zijn aan de overtuiging.³³ Het Hof veronderstelt dat bepaalde kledingvoorschriften een dusdanige link moeten hebben met een godsdienst dat dergelijke uitingen vallen onder de bescherming van artikel 9 EVRM.³⁴ Dit blijkt onder andere uit de zaak Leyla Sahin waarin het Hof oordeelde dat het gegeven dat Sahin op de universiteit geen hoofddoek mocht dragen in strijd was met de vrijheid van godsdienst. Hierbij hield het Hof rekening met de verklaring van Sahin dat zij de hoofddoek droeg vanuit religieus oogpunt.³⁵ Op grond van bovenstaande overwegingen worden traditionele uitingen of gedragingen, zoals het dragen van een boerka of niqaab, door het Hof relatief gemakkelijk als godsdienstige uiting gekwalificeerd.³⁶

2.3 Het EVRM

Het Hof acht artikel 9 EVRM van fundamentele betekenis voor een democratische samenleving, omdat religie een vitaal element van de identiteit van gelovigen is en ook

²⁵ HR 31 oktober 1986, *NJ* 1987, 173, m.nt. ThWvV, r.o. 5.

²⁶ Conclusie AG Francks bij HR 31 oktober 1986, *NJ* 1987, 173.

²⁷ Vleugel 2018, p. 33.

²⁸ Ahmad/United Kingdom 4 EHRR 126, 1982.

²⁹ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 84.

³⁰ EHRM 4 oktober 2004, nr. 49859/99 (Pichon & Sajous/Frankrijk); vlg. EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije), par. 105: 'Artikel 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief'.

³¹ EHRM 12 oktober 1978, nr. 7050/75 (Arrowsmith/Verenigd Koninkrijk), p. 5 (19-20).

³² EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10, m.nt. Lisanne Groen (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk).

³³ EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk).

³⁴ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 85.

³⁵ EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije).

³⁶ Vleugel 2018, p. 43.

belangrijk is voor niet-gelovigen.³⁷ Dat de vrijheid van godsdienst geen absoluut recht is blijkt uit de beperkingsclausule uit het tweede lid. Wil er sprake zijn van een gerechtvaardigde beperking dan moet deze aan drie voorwaarden voldoen. De beperking dient bij wet te zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hieronder worden deze voorwaarden nader besproken.

2.3.1 Bij wet voorzien

De voorwaarde 'bij wet voorzien' ziet zowel op een wet in formele zin, als op wetgeving in materiële zin, ongeschreven recht en een bevoegd gegeven bevel.³⁸ In het Sunday Times-arrest heeft het Hof twee criteria aan het law-vereiste gesteld. De wet moet 'accessible', oftewel toegankelijk, zijn. De burger moet weten welke regels van toepassing zijn. Van belang is de manier waarop een regeling is gepubliceerd, bijvoorbeeld door publicatie in het Staatsblad. Het tweede criterium houdt in dat de wet 'foreseeable', oftewel voorzienbaar, moet zijn.³⁹ De burger moet kunnen inschatten wanneer hij een norm overtreedt.⁴⁰ Hoewel de beperking deugdelijk moet zijn onderbouwd, betekent de eis van voorzienbaarheid niet dat een regeling of wet niet met betrekkelijk vage begrippen mag zijn omschreven.⁴¹ Deze voorwaarde hangt nauw samen met de ernst en de aard van de beperking waarbij vergaande beperkingen een duidelijkere regeling nodig hebben.⁴²

2.3.2 Legitiem doel

Daarnaast moet de beperking een legitiem doel dienen, te weten: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het belijden van een godsdienst, bijvoorbeeld door het dragen van een islamitische gezichtssluier, mag alleen worden beperkt als het een van deze doelen dient. Evenals de voorwaarde 'bij wet voorzien' leidt ook deze voorwaarde niet vaak tot grote problemen. Het Hof accepteert redelijk eenvoudig de door de staat aangedragen legitieme doelen. Of de beperking daadwerkelijk geschikt is om het betreffende doel te dienen komt pas bij de derde voorwaarde aan de orde. Bovendien wordt een aantal van de genoemde doelen redelijk ruim uitgelegd.⁴³ Zo heeft het Hof, in een zaak waarin een Belgische moslima de toegang tot de rechtszaal werd geweigerd vanwege het dragen van een hoofddoek, aangenomen dat deze beperking het doel had om gedrag te voorkomen dat oneerbiedig was tegenover de rechterlijke macht en het goede verloop van de zitting zou verstoren. Het Hof concludeerde dat het legitieme doel de bescherming van de openbare orde hiermee werd gediend.⁴⁴

Uit het arrest Leyla Sahin waarin het Hof een verbod op het dragen van een hoofddoek door studenten op Turkse universiteiten accepteerde, blijkt eveneens dat het begrip 'openbare orde' ruim wordt uitgelegd. Volgens de Turkse staat was het dragen van een hoofddoek op de

³⁷ EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88, *NJCM-bulletin* 1994, p. 699-709, m.nt. B.C. Labuschagne, par. 31 (Kokkinakis/Griekenland).

³⁸ EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije)

³⁹ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk)

⁴⁰ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 112.

⁴¹ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 112.

⁴² EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (Uzun/Duitsland).

⁴³ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 114-115.

⁴⁴ EHRM 18 september 2018, nr. 3413/09 (Lachiri/België).

universiteit in strijd met de constitutionele beginselen van Turkije. Het Hof oordeelde dat het begrip openbare orde ook kan verwijzen naar het principe van secularisme waarop de staat is gefundeerd.⁴⁵ Inmiddels heeft de Turkse Raad voor Hoger onderwijs deze maatregel teruggedraaid.⁴⁶ Dat is opmerkelijk gezien de eerdere uitspraak van het Hof. In *S.A.S vs. France* legt het Hof het doel 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' ruim uit door 'vivre ensemble' te accepteren als legitiem doel. Met vivre ensemble wordt bedoeld op het samenleven in de Franse samenleving waar sociale interactie mogelijk moet zijn.⁴⁷ Dit beginsel is van essentieel belang in deze scriptie en zal in paragraaf vier nader worden besproken. Door de ruime uitleg door het Hof en de verscheidenheid aan doelen is er in de meeste gevallen een passend doel ten behoeve van het legitiem beperken van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.⁴⁸

2.3.3 Noodzakelijk in een democratische samenleving

De derde voorwaarde houdt in dat de beperking van een grondrecht noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. In de gevallen dat het Hof een beperking niet gerechtvaardigd acht, wordt doorgaans niet aan deze voorwaarde voldaan.⁴⁹ In het *Handyside*-arrest is deze materiële toets nader uitgewerkt. Zo werd onder andere door het Hof opgemerkt dat noodzakelijk geen synoniem is voor 'onmisbaar' of 'absoluut noodzakelijk', maar ook niet dusdanig ruim is als 'toelaatbaar' of 'wenselijk'.⁵⁰ Het feit dat de meerderheid van de bevolking achter een bepaalde maatregel staat die de vrijheid van godsdienst beperkt, maakt die beperking nog niet noodzakelijk in een democratische samenleving.⁵¹

In het *Sunday Times*-arrest oordeelde het Hof dat de proportionaliteit van de beperking getoetst moest worden door te beoordelen of de redenen voor de beperking 'relevant and sufficient' zijn en dat er sprake moet zijn van 'pressing social need'.⁵² Het subsidiariteitsbeginsel is hierbij eveneens van belang. Het nastreven van het legitieme doel moet gebeuren op een manier waardoor de beperking zo gering mogelijk is. Met andere woorden: er moet een belangenafweging worden gemaakt tussen de met het beperking gediende belang en de beperking van de religieuze vrijheid. De uitkomst zal afhangen van de omstandigheden van het specifieke geval.⁵³ Ter illustratie: het Hof achtte het geoorloofd om bij een veiligheidscontrole op Schiphol van een Sikh te eisen dat hij zijn tulband zou afzetten, hoewel dat in strijd was met zijn geloofsovertuiging.⁵⁴ Ook de verplichting tot het dragen van een motorhelm door de Sikh kwam door de noodzakelijkheidstoets.⁵⁵ Relevant om op te merken is dat de beperking van de godsdienstvrijheid in dergelijke gevallen relatief klein is en minder verstrekkend dan een algeheel verbod op het dragen van een tulband op de openbare weg of op het vliegveld.⁵⁶ Als bijkomende factor is de sanctie waarmee een verbod wordt gehandhaafd relevant voor de proportionaliteitstoets. Een gevangenisstraf op het dragen van een boerka in het openbaar vervoer zal waarschijnlijk als disproportioneel moeten worden

⁴⁵ EHRM, 10 november 2005, nr. 44774/98, (*Leyla Sahin/Turkije*).

⁴⁶ Het Parool, Hoofddoeken mogen op universiteiten Turkije, 5 oktober 2010.

⁴⁷ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (*S.A.S./Frankrijk*).

⁴⁸ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 114-115.

⁴⁹ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115-116.

⁵⁰ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

⁵¹ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 116.

⁵² EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

⁵³ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 116.

⁵⁴ EHRM 11 januari 2005, nr. 35753/03 (*Phull/Frankrijk*).

⁵⁵ Zie verwijzing in *Phull* naar ECRM 7 juli 1977, nr. 7215/75 X./Verenigd Koninkrijk).

⁵⁶ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 117.

beoordeeld. Een beperkte omvang van de sanctie maakt de beperking echter niet per definitie proportioneel.⁵⁷

Over de term 'democratische samenleving' heeft het Hof ook uitleg gegeven. Het Hof oordeelde enerzijds dat de democratie wordt gewaarborgd door het pluralisme wat een extra bescherming van de vrijheid van godsdienst met zich meebrengt, omdat het uitgaat van de vrijheid van de mens om zelf vorm te geven aan het leven.⁵⁸ Anderzijds greep het Hof de term democratie aan om de staat te verplichten om tot een neutrale waarheidsopvatting te komen. Met andere woorden: de staat mag niet worden geassocieerd met een bepaalde godsdienst of levensovertuiging.⁵⁹

Bij de noodzakelijkheidstoets heeft het Hof de aangesloten lidstaten een zekere 'margin of appreciation' gegeven in de gevallen waarin grenzen worden gesteld aan de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.⁶⁰ Europese overeenstemming over de invulling van dit recht ontbreekt namelijk en lidstaten zijn zelf beter in staat te oordelen over de noodzakelijkheid van een beperking.⁶¹ In Polen en Turkije zullen immers andere afwegingen gemaakt worden in de toegestane geloofsbelijdenis dan in Nederland.⁶² Het Hof toetst de beperking van de vrijheid van godsdienst slechts marginaal en beoordeelt in dergelijke gevallen of de lidstaten redelijkerwijs tot een beperkende maatregel konden komen.⁶³

Verschillen in de beoordeling die gebaseerd zijn op de maatschappelijke en culturele context in de betreffende lidstaat worden door het Hof tot op zekere hoogte geaccepteerd.⁶⁴ Dat blijkt onder andere uit de zaak Dahlab vs. Zwitserland waarin een Zwitserse onderwijzeres besloot om de islam te belijden en een hoofddoek te dragen wat vervolgens door de schooldirecteur werd verboden.⁶⁵ Het Zwitserse Federale Hof overwoog dat het recht op neutraal onderwijs voor kinderen zwaarder weegt dan de vrijheid van godsdienst van Dahlab. Het Hof volgde de motivering van de Zwitserse rechter en oordeelde dat Dahlab als ambtenaar tijdens de uitoefening van haar functie als onderwijzeres in het primair onderwijs verplicht was om op godsdienstig en levensovertuigend gebied neutraal te zijn.⁶⁶ Volgens het Hof is het dragen van een hoofddoek moeilijk te verenigen met de beginselen van tolerantie, respect, seksegelijkheid en non-discriminatie. Een onderwijzeres wordt gezien als vertegenwoordiger van de staat die juist deze beginselen moet overbrengen op de kinderen.⁶⁷ Een vergelijkbare situatie speelde een aantal jaar later in de zaak Kurtulmus tegen Turkije waarin een Turkse docent aan de universiteit werd verboden een hoofddoek te dragen op haar werk.⁶⁸ Het Hof achtte de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving, vanwege de strikte scheiding van kerk en staat in Turkije. Het Hof oordeelde dat het neutrale karakter van de Turkse universiteit

⁵⁷ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 11.

⁵⁸ EHRM 25 mei 1993, Series A, nr. 260-A (Kokkinakis/Griekenland), par. 31.

⁵⁹ Bos, AA 2007, p. 733.

⁶⁰ Leenknecht & Van Vugt 2018.

⁶¹ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 58.

⁶² Leenknecht & Van Vugt, *Nederland Rechtstaat* 2018.

⁶³ Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 58.

⁶⁴ Leenknecht & Van Vugt, *Nederland Rechtstaat* 2018.

⁶⁵ EHRM 15 februari 2001, nr. 42393/98 (Dahlab/Switzerland).

⁶⁶ Oldenhuis e.a. 2007, p. 40.

⁶⁷ Oldenhuis e.a. 2007, p. 40.

⁶⁸ EHRM 24 januari 2006, RVDW 2006,359 (Kurtulmus/Turkije).

gewaarborgd moest worden vanwege de onpartijdigheid van de staat waar Kurtulmus als docent onderdeel van is.⁶⁹

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de juridische betekenis van de vrijheid van godsdienst besproken. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is een fundamenteel recht dat wordt beschermd door overheidsoptreden waarbij iedereen vrij is om een godsdienst te belijden en zich hiernaar te gedragen. De islam is door het Hof aangemerkt als een godsdienst in de zin van artikel 9 EVRM waarbij het dragen van een islamitische gezichtsluier als uiting is geaccepteerd en derhalve valt onder de bescherming van het *forum externum*. Uiting geven aan een geloofsovertuiging kan worden beperkt, mits de beperking bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De legitieme doelen worden door het Hof redelijk ruim uitgelegd en bij de noodzakelijkheidstoets kent het Hof een ruime beoordelingsvrijheid aan de lidstaten toe.

⁶⁹ Oldenhuis e.a. 2007, p. 41.

3. De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

3.1 Inleiding

Op 1 augustus 2019 trad de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in werking. Deze wet houdt onder andere in dat er in het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en overheidsgebouwen geen kleding gedragen mag worden die het gezicht bedekt. De invoering van het verbod ging niet over één nacht ijs. In de politiek leidde dit tot de nodige discussies, onderzoeken, moties en wetsvoorstellen. In de academie is er eveneens veel aandacht aan besteed. In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming en de inhoud van de wet besproken, alsook een aantal standpunten van academici.

3.2 Politieke discussie en de totstandkoming van het verbod

De discussie over het verbod begon in 2003 en richtte zich vrijwel uitsluitend op de situatie van moslimvrouwen die een boerka of niqaab droegen. Drie leerlingen diende bij de CBG⁷⁰ een klacht in omdat zij de toegang tot een Regionaal Opleidingscentrum (ROC) werd geweigerd vanwege het dragen van een gezichtssluijer.⁷¹ De leerlingen zijn praktiserend moslim en droegen sinds november 2002 een niqaab over hun hoofddoek waardoor het volledige gezicht werd bedekt, met uitzondering van de ogen. De CBG oordeelde dat de weigering van de drie leerlingen terecht was omdat de doelstellingen van het ROC voor het verbod op gezichtsbedekkende kleding voldoende zwaarwegend zijn en een verbod rechtvaardigen. Deze doelstellingen bestonden uit het bevorderen van de onderlinge communicatie, het kunnen vaststellen van de identiteit van de leerlingen en het naleven van de wettelijke taken.⁷² Volgens de CBG had het verbod niet het doel om te discrimineren en was de weigering noodzakelijk en evenredig.⁷³

Op 20 december 2005 werd in de politiek een motie van Kamerlid Wilders aangenomen waarin het verbod op het gebruik van een boerka in Nederland werd verzocht.⁷⁴ Naar aanleiding daarvan vroeg de toenmalig Minister van vreemdelingenzaken en integratie, Verdonk, een deskundigencommissie te beoordelen of het op grond van juridische en maatschappelijke overwegingen mogelijk is om een verbod op het gebruik van een boerka in te voeren.⁷⁵ Dit resulteerde in november 2006 in het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod' waarin onder andere werd ingegaan op de in het geding zijnde waarden bij een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding, zoals de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod. Tevens werden in het rapport de nationaal- en internationaalrechtelijke kaders, waaraan een dergelijk verbod zou moeten voldoen, getoetst.⁷⁶

De commissie onderzocht vier mogelijkheden voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding:

- a. Een algemeen verbod uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers;
- b. Een specifieke plaats- of functiegebonden verbod uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers;

⁷⁰ De Commissie gelijke behandeling was de voorganger van het College van de Rechten van de Mens.

⁷¹ CGB 2003-40.

⁷² Artikel 1.2.1. Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁷³ CGB 2003-40.

⁷⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 41.

⁷⁵ Kamerstukken II 2015–2016, 34 349, nr. 3, p. 2.

⁷⁶ Kamerstukken II 2015–2016, 34 349, nr. 3, p. 2.

- c. Een algemeen verbod gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar;
- d. Een specifieke plaats- of functiegebonden verbod gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding.

Erkend werd dat het dragen van een boerka in het openbaar een maatschappelijk probleem vormde, namelijk een beperking van de emancipatie, problemen in de communicatie, opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde. De commissie oordeelde dat uitsluitend optie d juridisch haalbaar zou zijn. Het ontbrak opties a en b aan een legitieme grondslag om de vrijheid van godsdienst te beperken en optie c voldeed niet aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste.

Bij de toetreding van het kabinet Balkenende IV, in februari 2007, werd in het regeerakkoord beoogd een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in te voeren ter bescherming van de openbare orde en veiligheid.⁷⁷ Dat leidde in juli 2007 tot een wetsvoorstel van Tweede Kamerleden Wilders en Fritsma (PVV) waarin het verbod op het dragen van een boerka en niqaab was opgenomen.⁷⁸ De initiatiefnemers stelde dat de boerka en niqaab symbool staan voor vrouwenonderdrukking, wordt gezien als een afwijzing van de Westerse kernwaarden en een belemmering vormt voor de interpersoonlijke communicatie.⁷⁹ Hoewel het wetsvoorstel het niet haalde werd er begin 2008 een initiatiefwetsvoorstel ingediend door toenmalig Kamerlid Kamp (VVD). Hierin werd, middels een wijziging van de Wet op de identificatieplicht en artikel 447^e van het Wetboek van Strafrecht, een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en publieke gebouwen, voorgesteld.⁸⁰ In tegenstelling tot het wetsvoorstel van Wilders en Fritsma, zag dit wetsvoorstel op alle vormen van gezichtsbedekkende kleding.

In diezelfde periode nam het kabinet het standpunt in dat in de Nederlandse samenleving nadere grenzen moesten worden gesteld aan het dragen van gezichtsbedekkende kleding, omdat open communicatie essentieel was voor het ontwikkelen en functioneren van de democratische rechtstaat.⁸¹ Op 30 september 2010 verscheen het Regeerakkoord van kabinet Rutte I, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', waarin regelgeving voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding in voor publiek toegankelijke gebouwen, het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen en zorginstellingen werd aangekondigd. Pas in het Regeerakkoord, 'Bruggen slaan', van kabinet-Rutte II van 29 oktober 2012 is een dergelijk verbod afgesproken.⁸² Vervolgens heeft het nog zeven jaar geduurd voordat de huidige wet op 1 augustus 2019 in werking trad.

3.3 De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

3.3.1 Inhoud

De Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding verbiedt het dragen van kleding die het gezicht geheel of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, dan wel onherkenbaar maakt in het openbaar vervoer, overheidsgebouwen, onderwijsinstellingen en

⁷⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr.4, p. 27.

⁷⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 2.

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 3, p 2.

⁸⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 331, nr. 2.

⁸¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

⁸² Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 3.

zorginstellingen.⁸³ Hoewel de term gezichtsbedekkende kleding volgens de memorie van toelichting extensief moet worden uitgelegd, ontbreekt een definitie. Gedacht kan worden aan een boerka, helm of bivakmuts.⁸⁴ Ondanks dat het verbod zich niet specifiek richt op het dragen van een islamitische gezichtssluier, zal in de praktijk met name de islamitische vrouw door dit verbod worden geraakt.

Het verbod geldt voor alle vormen van het openbaar vervoer. Invoering van een verbod in het openbaar vervoer is volgens de wetgever noodzakelijk omdat mensen zich in een afgesloten ruimte bevinden en elkaar niet gemakkelijk kunnen ontwijken. Gezichtsbedekkende kleding bemoeilijkt de vaststelling van de intenties en identiteit van de medereiziger of chauffeur, kan zorgen voor een onveilig gevoel en het controleren van een geldig vervoersbewijs bemoeilijken.⁸⁵ Voor het verbod in overheidsgebouwen gelden dezelfde overwegingen als voor het openbaar vervoer. Het gaat om alle instellingen die vallen onder het Rijk, de provincies, waterschappen, gemeentes en zelfstandig bestuursorganen, zoals de Sociale Verzekeringsbank en de Kamer van Koophandel. Het is niet noodzakelijk dat het gebouw eigendom is van de overheid, het feitelijk in gebruik zijn door een overheidsinstelling volstaat. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is er geen onderscheid gemaakt tussen de vrij toegankelijke delen van een overheidsinstelling, zoals de centrale hal, en delen die zijn afgeschermd van publiek.⁸⁶ In zorginstellingen geldt het verbod voor bezoekers, patiënten en personeel. Hierbij moet worden gedacht aan ziekenhuizen, verpleeghuizen, tandarts- en fysiotherapiepraktijken. Het gaat zowel om zorg die wordt verleend op grond van de Zorgverzekeringswet, als de Wet langdurige zorg en de Jeugdwet. De wetgever acht de onderlinge communicatie essentieel voor een goede zorgverlening waarbij het van belang is dat de zorgverlener het gezicht van de patiënt kan zien om diens gezondheid te kunnen beoordelen.⁸⁷ In onderwijsinstellingen, inclusief islamitische scholen, geldt het verbod voor zowel leerkrachten als leerlingen en bezoekers. Het gaat hier om instellingen die onderwijs verzorgen, maar ook instellingen die (staat)examens afnemen.⁸⁸

3.3.2 Uitzonderingen

Het verbod geldt niet in residentiële delen van zorginstellingen die als privédomein worden aangemerkt.⁸⁹ Dit houdt echter niet in dat het gezicht bedekt kan blijven als de kwaliteit van de zorg anders vereist.⁹⁰ Het verbod geldt eveneens niet wanneer de zorg bij een patiënt thuis wordt verleend. De verzorging vindt dan immers plaats bij een patiënt thuis en valt derhalve niet onder de reikwijdte van het verbod.⁹¹ Daarnaast is er een uitzondering op het verbod gemaakt wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met gezondheid of veiligheid of wanneer het noodzakelijk is in verband met de eisen die de uitvoering van het beroep of sport daaraan stelt, bijvoorbeeld voor een lasser die een veiligheidsmasker moet dragen om zijn gezicht te beschermen of voor verplegend personeel tijdens de coronapandemie.⁹² In dergelijke gevallen weegt de veiligheid zwaarder dan het

⁸³ Artikel 1, Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

⁸⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 5.

⁸⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 6. en Kamerstukken II 2015/16, 34349, nr. 6, p. 14.

⁸⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 6.

⁸⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 6.

⁸⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 6.

⁸⁹ Artikel 1, lid 2, sub a Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

⁹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 6.

⁹¹ Kamerstukken II, 2015/16, 34 349, nr. 6, p.17.

⁹² Artikel 1, lid 2, sub b en c Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

belang van onderlinge communicatie.⁹³ Tot slot is het dragen van gezichtsbedekkende kleding toegestaan bij het deelnemen aan feestelijke of culturele activiteiten.⁹⁴

3.3.3 Handhaving

De strafrechtelijke sanctionering van het verbod is neergelegd in het tweede artikel van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Degene die handelt in strijd met het verbod is in overtreding en wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.⁹⁵ Een strafrechtelijke sanctie wordt als meeste geschikt geacht om het verbod te kunnen handhaven. Van instellingen wordt verwacht dat zij overtreders wijzen op het verbod en verzoeken de gezichtsbedekkende kleding te verwijderen. Wanneer de overtreder weigert kan de politie worden ingeschakeld.⁹⁶

3.4 Noodzakelijkheid

Zoals deels al uit de vorige paragrafen blijkt wordt een dergelijk verbod noodzakelijk geacht voor een goed functionerende Nederlandse samenleving waarbij de basisprincipes, zoals open communicatie, een belangrijke rol spelen. Onderlinge communicatie tussen burgers is daarbij belangrijk, evenals het herkennen en identificeren van elkaar. Dat wordt immers bemoeilijkt wanneer het gezicht wordt bedekt.⁹⁷

De wetgever zag geen grond voor een algemeen wettelijk verbod. Een dergelijk verbod zou niet passen in de Nederlandse maatschappelijke orde waarin iedereen de vrijheid moet hebben om zich te kleden en gedragen op een manier die bij hem past.⁹⁸ Bovendien had de deskundigencommissie al geoordeeld dat een algemeen verbod juridisch niet haalbaar zou zijn. Een locatie gebonden verbod wordt wel gerechtvaardigd geacht, omdat op die plaatsen de veiligheid en dienstverlening onvoldoende gewaarborgd kunnen worden wanneer de onderlinge communicatie wordt belemmerd.⁹⁹ Op de aangewezen locaties is het noodzakelijk dat men elkaar in het gezicht kan aankijken daar zij op elkaar zijn aangewezen en elkaar niet kunnen ontlopen. Gezichtsbedekkende kleding brengt een dusdanige belemmering in de onderlinge communicatie met zich mee die de kwaliteit van de zorg en het onderwijs kan beïnvloeden. Bovendien kan door gezichtsbedekkende kleding de veiligheid in overheidsgebouwen en het openbaar vervoer onvoldoende worden gewaarborgd.¹⁰⁰

De wetgever stelt hiermee het maatschappelijk belang boven het belang van het individu door de vrijheid te ontnemen om zich te kleden zoals hij of zij wil.¹⁰¹ In het geval van een gezichtssluier dragende vrouw wordt derhalve meer gewicht toegekend aan het maatschappelijk belang dan aan haar vrijheid van godsdienst. Agevraagd dient te worden of dat een juiste afweging is. Van belang daarbij is het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel waarin wordt gesteld dat de noodzaak van een dergelijk verbod onvoldoende is aangetoond.¹⁰²

⁹³ Kamerstukken II 2015–2016, 34 349, nr. 3, p. 7.

⁹⁴ Artikel 1, lid 2, sub d Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

⁹⁵ Artikel 23, vierde lid, Sr. En artikel 2 Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding

⁹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 10.

⁹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, n. 3, p. 3-4.

⁹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.

⁹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 4.

¹⁰² Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 4.

Het verbod zou eveneens bijdragen aan het voorkomen van onduidelijkheid en rechtsonzekerheid. Sommige onderwijsinstellingen hebben reeds zelf huisregels opgesteld over het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Niet alle instellingen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt waardoor er verschillen tussen de instellingen zijn ontstaan. Mede om die reden acht de wetgever een uniforme wettelijke regeling noodzakelijk.¹⁰³ De onduidelijkheid van verschillende huisregels lijkt echter geen dermate groot probleem dat moet worden opgelost met een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Kinderen staan doorgaans een aantal jaren op dezelfde onderwijsinstelling ingeschreven. Ook de zorginstelling waar iemand heengaat zal in het merendeel van de gevallen dezelfde zijn. Wanneer de huisregels duidelijk zijn is er geen onduidelijkheid die met dit verbod wordt weggenomen. Verschillende huisregels geven islamitische gezinnen juist de mogelijkheid om een weloverwogen keuze te maken voor een bepaalde school of instelling die het beste aansluit bij de waarden die zij onderschrijven en waar zij uiting kunnen geven aan hun geloofsovertuiging.

Een relevante vraag die gesteld (had) moet(en) worden is *of* er daadwerkelijk een probleem is dat moe(s)t worden opgelost. Uit het advies van de Raad van State blijkt immers dat er maar een gering aantal islamitische vrouwen zijn die een gezichtssluier dragen waardoor het niet waarschijnlijk wordt geacht dat de betreffende locaties op relevante schaal daarmee te maken krijgen.¹⁰⁴ Daarnaast dient afgevraagd te worden waarom er onderscheid is gemaakt tussen bepaalde locaties. De motivering van de wetgever voor de invoering van het verbod is, met de verwijzing naar de basisprincipes en de onderlinge communicatie, vrij algemeen geformuleerd terwijl het verbod slechts in een aantal sectoren is ingevoerd. Het is niet duidelijk waarom het in die sectoren belangrijker is om elkaar te herkennen en te kunnen communiceren dan bijvoorbeeld in het café, de supermarkt of op straat.

3.5 Academische discussie

Vanaf het moment dat Wilders en Fritsma in 2005 een wetsvoorstel indienden voor de invoering van een algemeen boerkaverbod is er vanuit de academie kritisch gereageerd. Het wetsvoorstel zou discriminatoir van aard zijn en in strijd zijn met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Van Ooijen merkt discrepantie op tussen de memorie van toelichting en het deskundigenrapport uit 2006. De redenering voor de invoering van een boerkaverbod is gelegen in het feit dat de boerka of niqaab staat voor vrouwenonderdrukking en onverenigbaar is met de democratische rechtstaat. Het deskundigenrapport staat hier echter haaks op. Volgens de deskundigen kan niet eenduidig worden gesteld dat het dragen van een gezichtssluier een uiting is van het afwijzen van de democratische rechtstaat. Er kunnen immers allerlei motieven aan het dragen van een gezichtssluier ten grondslag liggen.¹⁰⁵

Vanaf de klacht bij de CGB tot aan de invoering van de wet is de belemmering van de communicatie een terugkerend argument. Van Ooijen stelt hierover dat hoewel het evident is dat een gezichtssluier de communicatie belemmert, dat niet betekent dat een verbod op het dragen van een gezichtssluier juridisch gerechtvaardigd is. Zo zijn er ook zaken bij de CGB behandeld waarin een beperking aan het dragen van gezichtsbedekkende kleding niet objectief gerechtvaardigd werd geacht.¹⁰⁶ Daarnaast is het nog maar de vraag of het

¹⁰³ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3, p. 5.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 4.

¹⁰⁵ Van Ooijen, *NJCM-Bulletin* 2018, p. 174.

¹⁰⁶ Van Ooijen, *NTM/NJCM-bull.* 2018, p. 174.

wetsvoorstel de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan. Volgens haar ontbreekt het aan een dringende maatschappelijk behoefte door het geringe aantal draagsters van een gezichtssluier en is er geen sprake van een 'pressing social need' waardoor neutraal geformuleerde verboden binnen de sferen van bijvoorbeeld de werkgever of onderwijsinstelling meer voor de hand liggen.¹⁰⁷ Tichelaar merkte op dat bij de totstandkoming van het Nederlandse verbod de objectieve onveiligheid wordt getransformeerd tot subjectieve onveiligheidsgevoelens die opgeroepen (kunnen) worden door de persoon die gezichtsbedekkende kleding draagt.¹⁰⁸ Loenen merkte daarentegen op dat non-verbale aspecten van groot belang zijn voor een goede communicatie. Hoewel communicatie niet onmogelijk is zonder non-verbale aspecten, zal men wel veel kunnen missen. Een gezichtssluier zorgt bovendien voor machtsongelijkheid in de communicatie en kan een intimiderend effect hebben op de gesprekspartner.¹⁰⁹

Evenals de deskundigencommissie merkte Witteveen in 2010 terecht op dat een algemeen boerkaverbod, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel van Wilders en Fritsma uit 2007, in strijd was met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en dat de sociale werking van een algemeen verbod onzeker is. Zoals reeds aangegeven was een van de doelen van het wetsvoorstel van Wilders en Fritsma om vrouwenonderdrukking tegen te gaan. In de praktijk zal een algemeen verbod ertoe leiden dat sommige vrouwen de boerka niet meer zullen dragen, maar een ander deel van de vrouwen zal hierdoor juist aan huis worden gekluisterd waardoor zij verder worden onderdrukt.¹¹⁰ Daarentegen merkte Loenen op dat het dragen van een gezichtssluier ook een zeker gevoel van macht kan geven. De draagster weet dat zij onzichtbaar is en waant zich daardoor veilig en onaantastbaar.¹¹¹ In dergelijke situaties zal geen sprake zijn van vrouwenonderdrukking. Witteveen was eveneens kritisch op een wetsvoorstel dat het dragen van een boerka slechts verbiedt in het openbaar vervoer en onderwijsinstellingen. Het wordt immers onmogelijk voor een islamitische moeder om haar kinderen met de tram naar school te brengen. In navolging van Dominique Rousseau, hoogleraar constitutioneel recht aan de Franse universiteit van Montpellier, merkt Witteveen terecht op dat het onmogelijk is om in het algemeen vast te kunnen stellen of een vrouw die een boerka draagt dat doet vanwege haar geloofsovertuiging of omdat zij daartoe gedwongen wordt. Een algemeen verbod kan daar geen recht aan doen. Met een algemeen verbod loopt men bovendien het risico van een onrechtvaardige uitwerking in individuele gevallen.¹¹²

De gedachten van John Stuart Mill zijn hier ook relevant. Mill stelde in 1859 in zijn klassieker *Over vrijheid* dat vrijheden van burgers begrensd mogen worden als zij ernstige schade aan anderen toebrengen. Bij een algemeen boerkaverbod zou dan moeten worden aangetoond dat een islamitische vrouw die een boerka draagt schade aanbrengt aan een ander. De vraag is hoe deze schade objectief kan worden vastgesteld. Het dragen van een boerka is immers geen handeling jegens anderen. In plaats van het dragen van een boerka te verbieden, zou strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen mensen die islamitische vrouwen dwingen een boerka te dragen. Hiermee zou vrouwenonderdrukking beter worden bestreden dan door middel van een boerkaverbod. Bovendien is nauwelijks gesproken met de boerkadraagsters

¹⁰⁷ Van Ooijen, *NTM/NJCM-bull.* 2018, p. 176.

¹⁰⁸ Tichelaar 2012, p. 381.

¹⁰⁹ Loenen, *NTM/NJCM-bull.* 2006, p. 990.

¹¹⁰ Witteveen, *NJB*, 2010 p. 911.

¹¹¹ Loenen, *NTM/NJCM-bull.* 2006, p. 990.

¹¹² Witteveen, *NJB*, 2010 p. 911.

zelf waardoor de kennis over en de motieven van deze groep onvoldoende was. Het lijkt erop dat dit debat over deze vrouwen gevoerd is zonder dat zij zelf zijn gehoord.¹¹³

Na de invoering van het Franse en Belgische verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte in 2011, waar nader aandacht aan wordt besteed in hoofdstuk 4, is de academische discussie in Nederland in een stroomversnelling geraakt. Zo stelt Berger dat het nog maar de vraag is of de (algemene) verboden die Frankrijk en België hebben ingevoerd in lijn zijn met de uitspraak in *Ahmet Arslan vs. Turkije* waarin het Hof stelt dat de vrijheid van godsdienst niet zomaar kan worden beperkt als het gaat om een uiting daarvan op de openbare weg.¹¹⁴ Zowel Berger als Zoethout merkten hierover op dat een algemeen verbod problematisch zou kunnen zijn.¹¹⁵ Volgens Zoethout is het Nederlandse verbod dat alleen ziet op onderwijsinstellingen, zorginstellingen, overheidsgebouwen en het openbaarvervoer specifiek. Hierdoor is eenvoudiger te beargumenteren dat er een taak voor de staat ligt met het oog op de bescherming van de openbare orde en veiligheid.¹¹⁶ Van Vugt stelt daarentegen dat er sprake is van symboolwetgeving waarbij afgevraagd dient te worden of de overheid met deze wet niet een signaal wil afgeven aan de Nederlandse samenleving dat een communicatieangst belangrijker is dan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.¹¹⁷

Van Sasse van Ysselt betoogt terecht dat de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding neutraal geformuleerd is. Er wordt immers gesproken over gezichtsbedekkende kleding in het algemeen. In navolging van Van Sasse van Ysselt ontbreekt het in de totstandkoming van de wet echter niet aan discriminatoire varianten. Zo is het duidelijk dat de wetgever de intentie had om de boerka en niqaab te verbieden. Dit blijkt onder andere uit de presentatie van het regeerakkoord waarin werd gesproken van een algemeen boerkaverbod en het wetsvoorstel van Wilders en Fritsma.¹¹⁸

3.6 In de praktijk

Inmiddels is het ruim twee jaar geleden dat het verbod in werking is getreden, maar tot boetes heeft het (nog) niet geleid. Er zijn slechts vier waarschuwingen uitgedeeld, in een trein, een bus, een gemeentehuis en een ziekenhuis en de laatst geregistreerde dateert van 15 oktober 2019.¹¹⁹ Dit geringe aantal waarschuwingen is overigens wel te verklaren. Alvorens de invoering van de wet kondigde de burgermeester van Amsterdam, Femke Halsema, aan niet te zullen handhaven.¹²⁰ Ook de politie heeft laten weten geen prioriteit te geven aan de handhaving van het verbod.¹²¹ Dit is opmerkelijk daar handhaving van verboden juist een van de taken van de politie is. In het openbaar vervoer is men bang dat handhaving van het verbod tot vertragingen leidt en ziekenhuizen handhaven niet omdat zij bang zijn dat boerkadraagsters de zorg zullen mijden. Dit is opmerkelijk nu een van de redenen voor de invoering van het verbod was dat gezichtsbedekkende kleding de kwaliteit van de zorg zou belemmeren. Als het

¹¹³ Witteveen, *NJB*, 2010 p. 911.

¹¹⁴ EHRM 23 februari 2010, 41135/98 (*Ahmet Arslan e.a./Turkije*).

¹¹⁵ Zoethout, *TvRRB* 2013, p. 95.

¹¹⁶ Zoethout, *TvRRB* 2013, p. 95.

¹¹⁷ Van Vugt, *Nederland Rechtstaat* 2018.

¹¹⁸ Van Sasse van Ysselt, *TvRRB* 2010, p. 27.

¹¹⁹ RTLNieuws, 'Eén jaar boerkaverbod: nul boetes, slechts vier waarschuwingen uitgedeeld', 21 oktober 2020.

¹²⁰ NU.nl, 'Burgemeester Halsema: Amsterdam zal boerkaverbod niet handhaven', 23 november 2018.

¹²¹ WNL, 'Politie zal mensen met boerka gewoon helpen bij aangifte, maar dan buiten het bureau', 25 juli 2019.

verbod tot gevolg heeft gehad dat boerkdraagsters daadwerkelijk benodigde zorg hebben vermeden, lijkt het verbod zijn doel voorbij te hebben gestreefd.

Volgens Stichting Meld Islamofobie, een stichting met een islamitisch oogmerk, zorgt de wet voor een toename van islamofobie. Gesteld wordt dat in de praktijk het verbod als legitimering wordt gebruikt om moslimvrouwen die een gezichtssluier dragen onheus te bejegenen, te discrimineren en verbaal aan te vallen. Volgens de Stichting hebben moslima's met en zonder gezichtssluier vaker te maken met islamofobie sinds de invoering van de wet.¹²² In september 2020 pleitte de stichting dan ook voor afschaffing van het verbod.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken is er in mei 2021 een inventarisatie gedaan naar de gevolgen van het verbod in het dagelijks leven van islamitische vrouwen. Hieruit blijkt onder anderen dat de moslimvrouwen zich onveiliger voelen in de samenleving en minder vaak de deur uitgaan. Dit gevolg werd door Witteveen overigens reeds in 2010 voorspeld. Boerkdraagsters ervaren vaker verbale agressie vanuit de samenleving en zien dat, zowel bij henzelf als bij anderen, onduidelijkheid bestaat over het verbod. Zo is het voor mensen onduidelijk waar het verbod geldt en of het wordt gehandhaafd.¹²³

3.7 conclusie

In dit hoofdstuk werd nader ingegaan op de totstandkoming en de inhoud van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding die na veertien jaar van politieke discussie, op 1 augustus 2019, in werking is getreden. De wet verbiedt het dragen van alle vormen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer, overheidsgebouwen, zorg- en onderwijsinstellingen. De wetgever achtte de wet noodzakelijk in het kader van de onderlinge communicatie, de veiligheid en de mogelijkheid om personen te identificeren. Waarbij het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. In de academie is om diverse redenen kritiek geuit op de invoering van een dergelijk verbod. Zo kleven er aan het verbod diverse discriminatoire aspecten. Het verbod wordt nauwelijks gehandhaafd en met name moslimvrouwen ondervinden negatieve gevolgen van de invoering van het verbod.

¹²² Zwartboek 'boerkaverbod' een pleidooi voor de afschaffing van het boerkaverbod,' MeldIslamofobie.org, 21 september 2020.

¹²³ Rapportage inventarisatie van ervaringen na invoering wet Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, 29 oktober 2021.

4. Het verbod op gezichtsbedekkende kleding in Frankrijk, België en Zwitserland

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op het Nederlandse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding en de relatie tot de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Echter, in meer Europese landen leeft de discussie over een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Frankrijk was het eerste Europese land dat in 2011 een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding invoerde. In 2011 volgde België met een vergelijkbaar verbod evenals Zwitserland in maart 2021. In dit hoofdstuk worden de argumenten die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de vergelijkbare verboden in Frankrijk, België en Zwitserland geanalyseerd en wordt onderzocht in hoeverre er zekere overeenkomsten en verschillen te ontwaren zijn tussen deze landen enerzijds en Nederland anderzijds.

4.2 Frankrijk

Sinds april 2011 geldt in Frankrijk een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de 'publieke ruimte'. Met publieke ruimte worden openbare wegen en locaties bedoeld die opengesteld zijn voor het publiek of bedoeld zijn voor publieke dienstverlening.¹²⁴ Daarmee gaat dit verbod verder dan de Nederlandse Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, die het dragen van gezichtsbedekkende kleding (slechts) verbiedt in het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en overheidsgebouwen. Een uitzondering op het Franse verbod is gemaakt voor situaties waarin het dragen van gezichtsbedekkende kleding wettelijk verplicht is als gevolg van bepaalde veiligheidsvoorschriften. Overtreding van het verbod wordt bestraft met een boete van ten hoogste 150 euro. Ter vergelijking, bij een overtreding van het Nederlandse verbod kan de rechter een boete opleggen van ten hoogste 450 euro. Hoewel het bedrag van de boete in Frankrijk een stuk lager ligt, heeft de Franse rechter aanvullend de ingrijpende mogelijkheid om bij overtreding een verplichte cursus burgerschap op te leggen.¹²⁵

4.2.1 Motivering

Voor de invoering van het verbod beroept de Franse wetgever zich op de waarden van de Republiek: vrijheid, gelijkheid en broederschap. Deze waarden vormen de basis van het Franse sociale stelsel en zien op: samenhang, respect voor de waardigheid van personen en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.¹²⁶ Aan de invoering van het verbod liggen vier rechtvaardigingsgronden ten grondslag.¹²⁷ Als eerste beroept de Franse wetgever zich op de sociale omgangsvormen, ofwel 'vivre ensemble'. Het bedekken van het gezicht wordt gezien als een weigering om samen te leven en is in strijd met het 'pact social' dat de mogelijkheid geeft om alles te kunnen doen wat een ander niet schaadt.¹²⁸ Afgevraagd moet worden in hoeverre het dragen van een boerka of niqaab een ander schaadt. In lijn met het schadebeginsel van Mill dat in het vorige hoofdstuk aan de orde is geweest, kan afgevraagd worden in hoeverre valt vast te stellen dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding schade toebrengt aan een ander.

¹²⁴ Berger, *TvRRB* 2010, p. 99.

¹²⁵ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 45.

¹²⁶ Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, nr. 2520, ingediend bij het parlement door de minister van Justitie Alliot-Marie namens premier Fillon op 19 mei 2010.

¹²⁷ Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, nr. 2520.

¹²⁸ Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, nr. 2520.

De bescherming van menselijke waardigheid wordt eveneens als een rechtvaardigingsgrond aangevoerd. Menselijke waardigheid moet volgens het Frans Constitutioneel Hof worden beschermd tegen iedere vorm van onderwerping en vernedering en brengt de noodzaak met zich mee om de eigen identiteit te tonen. Door het dragen van gezichtsbedekkende kleding is dit niet mogelijk en derhalve strijdig met de menselijke waardigheid. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt tevens gezien als publieke afzondering, zowel voor de persoon die het gezicht bedekt als voor de personen met wie de ruimte wordt gedeeld.¹²⁹ Verder wordt gendergelijkheid als rechtvaardigingsgrond voor een verbod op het dragen van de gezichtsluier aangevoerd. Die ziet op een ogenschijnlijke weigering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, waarbij het vrouwen wordt verhinderd om een sociale rol te vervullen, aldus de Franse wetgever.¹³⁰ Tot slot wordt de openbare orde als rechtvaardigingsgrond genoemd met een verwijzing naar sociaal contact als de basis van de Franse samenleving. Een gezichtsbedekkende sluier beperkt het sociale contact en druist daarmee in tegen de regels van de Franse samenleving.¹³¹

Het verbod richt zich daarmee op de waarden van de Franse staat en niet primair op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dat is terug te leiden naar het Franse beginsel 'laïcité', oftewel secularisme, dat kan worden gezien als een overkoepelend constitutioneel principe dat enerzijds de neutraliteit van de staat benadrukt en anderzijds de vrijheid van geweten van de burger.¹³² Dit houdt in dat de staat zich neutraal dient op te stellen, dat godsdienst tot een privéaangelegenheid is verklaard en dat religieuze symbolen in publieke gebouwen verboden zijn.¹³³ Zo is het voor ambtenaren niet toegestaan om blijk te geven van de religie of levensovertuiging die zij aanhangen.¹³⁴ Met het verbod heeft de Franse staat uitdrukkelijk de keuze gemaakt voor het uitdragen van de waarden van de Franse samenleving, de gelijkheid van alle burgers voor de wet en de noodzaak om samen te leven in de maatschappij.¹³⁵

4.3 S.A.S. vs. France

Op 11 april 2011, dezelfde dag dat het Franse verbod in werking trad, diende een Franse moslima bij het Hof een klacht in tegen de Franse staat.¹³⁶ Volgens de Française schendt het verbod het recht op de persoonlijke levenssfeer, neergelegd in artikel 8 EVRM en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM. De Française gaf aan dat zij vanuit geloofsovertuigingen af en toe een boerka of niqaab draagt zowel thuis als in de publieke ruimte.¹³⁷ Op 1 juli 2014 oordeelde de Grote Kamer van het Europees Hof dat het Franse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding verenigbaar is met zowel artikel 8 EVRM als artikel 9 EVRM.¹³⁸ Hoewel het Hof beide bepalingen gelijktijdig heeft behandeld zal, gelet op het onderwerp van deze scriptie, in de navolgende paragrafen de argumentatie van de beoordeling op grond van artikel 9 EVRM worden besproken.

¹²⁹ Berger, *TvRRB* 2010, p. 100.

¹³⁰ *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, nr. 2520.

¹³¹ *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, nr. 2520.

¹³² Zoethout, *TvRRB* 2014, p. 12-13.

¹³³ Berger *TvRRB* 2010, p. 97.

¹³⁴ Berger *TvRRB* 2010, p. 97.

¹³⁵ Zoethout, *TvRRB* 2014, p. 12-13.

¹³⁶ Op eigen verzoek is zij anoniem gebleven.

¹³⁷ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).

¹³⁸ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 47.

Het Hof stelt vast dat het Franse verbod een bij wet voorziene beperking van de vrijheid van godsdienst behelst en een legitiem doel dient. Volgens de Franse staat ziet het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding op twee doelen, namelijk het bijdragen aan de openbare veiligheid en het respect voor de waarden die horen bij de Franse samenleving: gendergelijkheid, menselijke waardigheid en het vereiste van *vivre ensemble* in een democratische samenleving.¹³⁹ Het Hof volgt de redenering van de Franse staat dat het verbod nauw samenhangt met de noodzaak om mensen te kunnen identificeren, gevaar te voorkomen en identiteitsfraude te bestrijden en acht het voldoende aannemelijk dat de inbreuk op de vrijheid van godsdienst dient ter bescherming van de openbare veiligheid.¹⁴⁰ Bij de beoordeling van het tweede doel kent het Hof veel gewicht toe aan de stelling van de Franse staat dat het vereiste van *vivre ensemble* in het geding is. Het Hof is van mening dat 'open interpersonal relationships' onmisbaar zijn in de Franse samenleving. Dat houdt volgens het Hof een recht in 'to live in a space of socialisation which makes living together easier' – met andere woorden een recht op sociale interactie. Het Hof stelt vast dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding de sociale interactie tussen mensen bemoeilijkt, wat maakt dat het dragen van een boerka of niqaab een schending oplevert van de rechten van anderen in de zin van het tweede lid van artikel 9 EVRM.¹⁴¹

Bij de noodzakelijkheidstoets achtte het Hof het Franse verbod ter bescherming van de openbare orde en veiligheid niet proportioneel. Volgens het Hof zijn er minder vergaande middelen mogelijk om personen te kunnen identificeren. Een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt door het Hof enkel proportioneel geacht in de context van een aangetoonde algemene dreiging van openbare veiligheid.¹⁴² Het Hof toets de beperking van de vrijheid van godsdienst slechts marginaal aan 'de rechten en vrijheden van anderen', omdat weging van de belangen die daarbij in het geding zijn in ruime maten binnen de lidstaat moet plaatsvinden. Het Hof kent de lidstaten derhalve een ruime margin of appreciation toe.¹⁴³ Gepoogd wordt om recht te doen aan de diversiteit op nationaal niveau en te voorkomen dat vanuit het Hof normen worden opgelegd die niet verenigbaar zijn met de waarden die gelden binnen de afzonderlijkede lidstaten.¹⁴⁴ Er bestaat immers geen Europese consensus over dit onderwerp. Het Hof achtte het Franse verbod derhalve noodzakelijk in een democratische samenleving (slechts) op grond van het vereiste van *vivre ensemble*. Daarmee erkent het Hof de sociale interactie als een onmisbaar element in de Franse samenleving. Volgens het Hof bemoeilijkt het bedekken van het gezicht de sociale interactie tussen mensen en levert dat een schending op van de rechten van anderen op sociale interactie met boerkadraagsters.¹⁴⁵ Het Hof aanvaardt de stelling van de Franse wetgever dat het verbod is ingesteld ter bescherming van de waarden die kenmerkend zijn voor de Franse samenleving en dat die onder druk komen te staan wanneer men zich met een bedekt gezicht in de openbare ruimte begeeft.¹⁴⁶

¹³⁹ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 47.

¹⁴⁰ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 115.

¹⁴¹ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 122.

¹⁴² EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 139.

¹⁴³ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).

¹⁴⁴ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 48.

¹⁴⁵ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 48.

¹⁴⁶ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 49.

Wat opvalt aan deze uitspraak is dat de religieuze overweging voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding er voor het Hof niet wezenlijk toe doet.¹⁴⁷ Het Hof overweegt: “The Court is aware of the fact that the impugned ban mainly affects Muslim women who wish to wear the full-face veil. It nevertheless finds it to be of some significance that the ban is not expressly based on the religious connotation of the clothing in question but solely on the fact that it conceals the face.”¹⁴⁸

Evenals Ouwerkerk dient afgevraagd te worden of het mogelijk is dat het religieuze aspect er werkelijk niet toe doet. Mede gelet op de totstandkoming van het Franse verbod waarin het verbieden van de islamitische gezichtssluier expliciet werd genoemd. Daarnaast stelt Ouwerkerk terecht dat het Hof zichzelf redenen heeft gegeven voor een zeer terughoudende opstelling, door veel gewicht toe te kennen aan het beginsel van samenleven. Hiermee voorkomt het Hof in feite dat het moet oordelen over het dragen van gezichtsbedekkende kleding.¹⁴⁹ Ouwerkerk stelt tevens dat het Hof niet over heeft willen gaan tot een veroordeling van Frankrijk vanwege schending van de vrijheid van godsdienst. Een veroordeling van de Franse staat had tot heftige reacties geleid in Frankrijk en andere lidstaten. Om dat te vermijden heeft het Hof zich in bochten moeten wringen door het Franse verbod op een puur maatschappelijke grondslag te aanvaarden.¹⁵⁰ Berger is eveneens kritisch op de uitspraak van het Hof en stelt dat de wet ertoe dient om vrijheden van burgers, verankerd in verschillende grondrechten, te waarborgen. De wet is er niet om bepaalde religieuze gedragingen te beschermen omdat niet-naleving daarvan afwijzende reacties oproept bij de meerderheid van de bevolking. Berger beargumenteert dat de Franse wetgever het verbod niet had moeten invoeren, daar het in het geval van het dragen van een boerka om een gedraging gaat die de meerderheid van de samenleving niet aanstaat, het gaat niet om dwang of fysieke mishandeling. Zolang daarvan geen sprake is, is het niet aan de wetgever om op te treden. De wetgever schrijft nu voor wat cultureel wel of niet gepast is: een taak die niet aan de wetgever is toebedeeld in een democratische samenleving.¹⁵¹

4.4 België

Kort na de invoering van het Franse verbod, voerde België op 1 juni 2011 ook een verbod in op het dragen van kleding die het gezicht, volledig dan wel grotendeels, verbergt in publieke ruimten.¹⁵² Daarmee gaat het Belgische verbod, evenals het Franse verbod, verder dan de Nederlandse Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

4.4.1 Motivering

De Belgische wetgever voerde drie argumenten aan voor de invoering van het verbod, die grotendeels overeenkomen met de Franse argumenten. In het kader van de openbare veiligheid moet men elkaar in openbare ruimte kunnen herkennen en identificeerbaar zijn. Verwezen wordt naar een overval in Frankrijk die werd gepleegd door twee mannen in een boerka en de mogelijkheid om wapens onder degelijke kledingstukken te verbergen.¹⁵³ Daarnaast is het van belang dat vrouwen die hun kinderen van school halen identificeerbaar

¹⁴⁷ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 49.

¹⁴⁸ EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk), par. 151.

¹⁴⁹ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 49.

¹⁵⁰ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 55.

¹⁵¹ Berger, *TvRRB* 2014, p. 79.

¹⁵² Belgisch Staatsblad, 13 juli 2011. De wet ging 10 dagen na publicatie van kracht.

¹⁵³ Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-bull.* 2011, p. 630.

zijn als de moeder van het kind.¹⁵⁴ Afgevraagd dient te worden of er geen minder vergaande maatregel geschikt is om dit belang te dienen. Gedacht kan worden aan het kort afdoen van de gezichtssluier ter identificatie.

Een ander argument dat aangevoerd wordt door de Belgische wetgever is gelegen in het 'asociale karakter' van de gezichtssluier, daar het wordt beschouwd als 'een breuk met het samenleven, de burgerzin en de maatschappelijke band'.¹⁵⁵ Het dragen van een gezichtssluier verstoort de leefwereld omdat de bevolking in het algemeen heeft aangegeven dat 'zij een gezichtssluier niet op straat willen tegenkomen'.¹⁵⁶ Afgevraagd kan worden in hoeverre morele opvattingen van de meerderheid van de bevolking voldoende reden zijn om dergelijke strafbaarstelling in te voeren. Eveneens wordt gesteld dat een gezichtssluier de communicatie en interactie tussen personen verstoort, doordat het dragen van een gezichtssluier een afwijzing zou vormen van de westerse manier van samenleven. Het verbod wordt dan ook gezien als een stap ter bestrijding van het islamisme of ter bestrijding van de islamisering in het algemeen.¹⁵⁷

Het laatste argument ziet op vrouwenrechten waarbij de gezichtssluier wordt gekwalificeerd als een aantasting van de menselijke waardigheid van de vrouw en derhalve discriminatoir van aard is. Het dragen van de gezichtssluier werd aangeduid als een aantasting van het recht op onderwijs en het recht op zelfbeschikking.¹⁵⁸ Relevant hierbij is de overweging dat het vrouwen betreft die worden gedwongen tot het dragen van een gezichtssluier.¹⁵⁹ De gezichtssluier werd in deze context onder andere aangemerkt als een 'mobiele gevangenis' en als een symbool van onderdrukking van vrouwen.¹⁶⁰ Hierbij dient echter, zoals in paragraaf 3.5. aangegeven, de opmerking van Witteveen en Rousseau in acht te worden genomen, namelijk dat het niet eenvoudig is om vast te stellen of vrouwen al dan niet gedwongen worden tot het dragen van een gezichtssluier.

4.5 Belcacemi en Oussar vs. België

Een tweetal Belgische moslima, Belcacemi en Oussar, heeft zich verzet tegen de Belgische wet van 1 juni 2011 vanwege een (vermeende) schending van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM. Klaagsters geven aan dat zij diepgelovige moslima zijn en vanwege de geloofsovertuiging uit eigen wil een niqaab dragen. Het verbod belet Belcacemi om haar geloof tot uitdrukking te brengen in de publieke ruimte. Oussar beroept zich op dezelfde grond en stelt daarnaast dat zij vanwege het verbod niet meer buitenshuis komt en derhalve aanzienlijk beperkt is in haar bewegingsvrijheid.¹⁶¹ Op 26 juli 2011 dienden klaagsters een beroep in tot opschorting en nietigverklaring van de wet bij het Grondwettelijk Hof in België. Beide verzoeken werden afgewezen waarop klaagsters een klacht indienden bij het Hof.¹⁶²

¹⁵⁴ Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 630.

¹⁵⁵ Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-219/4, p. 6.

¹⁵⁶ Hand. Kamer 2010-11, 28 april 2011, nr. 53-30, p. 35.

¹⁵⁷ Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 631.

¹⁵⁸ Parl.St. Kamer 2010-11, nr. 53-219/4, p. 7.

¹⁵⁹ Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 631.

¹⁶⁰ Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 631.

¹⁶¹ Berger, *TvRRB* 2017, p. 83.

¹⁶² EHRM, 17 juli 2017, nr. 37798/13, (Belcacemi en Oussar/België).

4.5.1 Overweging van het Hof

In 2017 oordeelde het Hof, met vergelijkbare overwegingen als in *S.A.S. vs. France*, dat er sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Evenals Frankrijk wilde België met het verbod minimumstandaarden garanderen die nodig zijn voor een samenleving waarin de rechten en vrijheden van anderen worden beschermd. Het Hof kende België een ruime margin of appreciation toe en volgde de uitleg van België over het beginsel van samenleven.¹⁶³ Het Hof volgde eveneens de redenering van de Belgische wetgever dat bepaalde interactie tussen mensen dusdanig essentieel is dat zij moet worden beschermd in een democratische samenleving.¹⁶⁴

Interessant aan deze uitspraak is de kritische beschouwing van de voorzitter (Spano) van het Hof. Volgens Spano werd erkend dat een ruime beoordelingsvrijheid aan België toekomt, maar dat staat niet gelijk aan een vrijbrief voor soortgelijke verboden in andere lidstaten. Een schriftelijke uitleg van het beginsel samenleven, dat belangrijk is gebleken in zowel de Franse als Belgische uitspraken, ontbreekt immers in het EVRM. Het Hof heeft de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen als rechtvaardigingsgrond geaccepteerd. Het beginsel van samenleven is slechts een interpretatie daarvan voor een specifiek geval.¹⁶⁵ Hiermee lijkt Spano te verwijzen naar artikel 46 EVRM dat bepaalt dat een uitspraak van het Hof slechts bindend is voor de betrokken lidstaat. Uitspraken van het Hof hebben derhalve geen erga omnes werking. De opmerking van Spano impliceert dat er in België omstandigheden zijn die een dergelijk verbod rechtvaardigen. De bespreking van deze omstandigheden lijkt echter te ontbreken in de uitspraak van het Hof. Derhalve dient afgevraagd te worden welke waarde aan de opmerking van Spano kan worden toegekend.¹⁶⁶ Daarnaast noemde Spano de notie van samenleven kunstmatig en vaag, omdat het moeilijk vast te stellen is hoe een ander werkelijk beperkt zou worden in zijn rechten en vrijheden. Hij waarschuwde voor het gevaar van het gebruik van een dusdanig rekbaar beginsel zoals samenleven en dat het gebruikt zou kunnen worden om omgangsvormen voor te schrijven. In deze context zou dat strijdig zijn met de fundamentele waarden van de autonomie van de persoon, de menselijke waardigheid en tolerantie. Ook hier ontbreekt een bespreking van de omstandigheden van het geval. Tot slot werd opgemerkt dat het beginsel van samenleven en de 'stem van de meerderheid' dicht bij elkaar liggen. Het kan niet zo zijn dat het beginsel van samenleven gelijkstaat aan de opvatting van de meerderheid, zodat deze kan voorschrijven hoe een individu zich moet gedragen.¹⁶⁷ Dat is opmerkelijk nu één van de overwegingen voor de invoering van het Belgische verbod was gelegen in het feit dat de meerderheid van de bevolking geen gezichtssluier op straat wenste tegen te komen. In navolging van Berger dient afgevraagd te worden waarom deze overwegingen niet doorslaggevend zijn geweest in het arrest.¹⁶⁸

4.6 Zwitserland

In Zwitserland is op 7 maart 2021 een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimten en het voor publiek vrij toegankelijke plaatsen ingevoerd. Daarmee geldt het verbod op de openbare weg, maar ook binnen openbare dienstverlenende bedrijven en particuliere bedrijven die open zijn voor het publiek. Het Zwitserse verbod gaat daarmee,

¹⁶³ Berger, *TvRRB* 2017, p. 84.

¹⁶⁴ Berger, *TvRRB* 2017, p. 84.

¹⁶⁵ Berger, *TvRRB* 2017, p. 85.

¹⁶⁶ Berger, *TvRRB* 2017, p. 85.

¹⁶⁷ Berger, *TvRRB* 2017, p. 85.

¹⁶⁸ Berger, *TvRRB* 2017, p. 87.

evenals het Franse en Belgische verbod, verder dan het verbod in Nederland. Opmerkelijk is dat de invoering van dit verbod, welke immers een fundamentele beperking is in de levens van bepaalde burgers, overgelaten is aan het 'volk'. Middels een referendum, waarbij slechts een nipte meerderheid, 51,21 procent, van de bevolking instemde met de invoering van het verbod, werd de wet aangenomen.¹⁶⁹

Gedurende de periode dat het wetsvoorstel werd besproken en ten tijde van het referendum zijn er verschillende campagneposters met de teksten 'Stop de radicale islam!' en 'Stop het extremisme!' gepresenteerd. Deze leuzen waren voornamelijk afkomstig uit radicaal rechtse hoek.¹⁷⁰ Volgens Wobmann, van de radicaal-rechtse Zwitserse Volkspartij (SVP) en initiatiefnemer van het wetsvoorstel, is het in Zwitserland een traditie om je gezicht te laten zien. Dat is een uiting van de vrijheden van de Zwitserse bevolking. "Het dragen van gezichtsbedekkende kleding staat symbool voor een extreme, politieke islam die steeds prominenter wordt in Europa en die geen plaats mag krijgen in Zwitserland", aldus Wobmann.¹⁷¹

Het verbod heeft voornamelijk betrekking op twee groepen, namelijk een groep die zich vermomt bij massa-evenementen om anoniem te blijven en een groep die het gezicht bedekt vanwege religieuze redenen. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat de motivering van de wet vergelijkbaar is met die van Frankrijk en België. De wet is bedoeld ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen waarbij het kunnen zien van het gezicht van de persoon die je ontmoet wordt gezien als een voorwaarde voor sociale interactie. Het kan verontrustend zijn om mensen te ontmoeten die hun gezicht volledig hebben bedekt. Bovendien veroorzaakt het ongemak en wordt gezichtsbedekkende kleding gezien als een weigering om deel te nemen aan de samenleving.¹⁷² De initiatiefnemers beroepen zich daarmee, met de verwijzing naar *S.A.S. vs. France*, op de vrije samenleving. Gezichtsbedekking staat symbool voor vrouwenonderdrukking en past derhalve niet in een vrije samenleving. Gesteld wordt dat met het verbod een signaal wordt afgegeven tegen discriminatie van vrouwen. Het Zwitserse verbod heeft verder als doel het beschermen van de openbare orde.¹⁷³ Dat is opmerkelijk aangezien het Hof dit in *S.A.S vs. France* niet proportioneel achtte. In de toelichting op het wetsvoorstel staan echter ook kritische opmerkingen. Zo wordt gesteld dat het verbod de vrijheid van vrouwen beperkt doordat zij worden uitgesloten van de openbare ruimte. Deze opmerkingen hebben echter geen doorslaggevend effect gehad.

4.7 vergelijking met het Nederlandse verbod

De Nederlandse wetgever heeft bij de totstandkoming van het verbod kunnen kijken naar de motivering van Frankrijk en België en de uitspraken van het Hof. Hoewel de Nederlandse discussie begon met het wetsvoorstel van Wilders en Fritsma om de boerka te verbieden en het *de facto* wel de islamitische vrouwen zijn die door het verbod geraakt worden, zijn de argumenten die ten grondslag liggen aan het Nederlandse verbod niet specifiek gericht op de islamitische gezichtsluier. Bovendien heeft de Nederlandse wetgever bij de totstandkoming van het verbod gekozen voor de neutrale term gezichtsbedekkende kleding. Wellicht heeft dat te maken gehad met het deskundigenonderzoek waarin werd geconcludeerd dat een

¹⁶⁹ RTLNieuws, 'Nipte meerderheid Zwitsers stemt voor boerkaverbod', 7 maart 2021.

¹⁷⁰ RTLNieuws, 'Nipte meerderheid Zwitsers stemt voor boerkaverbod', 7 maart 2021.

¹⁷¹ RTLNieuws, 'Nipte meerderheid Zwitsers stemt voor boerkaverbod', 7 maart 2021.

¹⁷² Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, 27 juni 2018, p.16-17.

¹⁷³ Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, 27 juni 2018, p. 14.

algemeen verbod op het dragen van een islamitische gezichtssluier in strijd is met de vrijheid van godsdienst. In tegenstelling tot Frankrijk en België wordt bij de totstandkoming van het Nederlandse verbod minder nadruk gelegd op de mensenwaardigheid van de islamitische gezichtssluier.¹⁷⁴ Hoewel de verboden in Frankrijk en België zich eveneens richten op alle vormen van gezichtsbedekkende kleding, blijkt uit de memorie van toelichting echter dat de verboden zich toespitsten op het verbieden van het dragen van de islamitische gezichtssluier.¹⁷⁵ Zo beroept Frankrijk zich op gendergelijkheid als een rechtvaardigingsgrond voor de invoering van het verbod en verwijst België naar het asociale karakter van de gezichtssluier. Bovendien lijkt de Belgische wetgever veel explicieter te enten op het islamisme en de dreiging van islamisering.

Wat opvalt in de totstandkoming van het Zwitserse verbod is dat, hoewel Zwitserland, evenals Nederland, de uitspraken van het Hof heeft kunnen betrekken toch de nadruk heeft gelegd op de mensenwaardigheid van de gezichtssluier. De Zwitserse wetgever stelt bij de totstandkoming van het verbod immers dat gezichtsbedekkende kleding symbool staat voor vrouwenonderdrukking. Derhalve kan gesteld worden dat zowel de Franse, Belgische als Zwitserse wetgever een negatieve inhoudelijke visie hebben op het dragen van een islamitische gezichtssluier.¹⁷⁶ Specifiek ten aanzien van het Franse verbod geldt dat het opmerkelijk is dat de Franse wetgever het dragen van een gezichtssluier niet expliciet relateert aan een religie of de islam.¹⁷⁷ In lijn met Vleugel kan gesteld worden dat de Franse wetgever daarmee mogelijk heeft willen voorkomen verzeild te raken in een theologische discussie.¹⁷⁸

4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is de totstandkoming van de verboden in Frankrijk, België en Zwitserland onderzocht en vergeleken met de totstandkoming en inhoud van het Nederlandse verbod. Frankrijk en België hebben als eerste Europese landen een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte ingevoerd. Daarmee gaan deze verboden verder dan het Nederlandse verbod, dat 'slechts' ziet op bepaalde locaties. De overwegingen die ten grondslag lagen aan het Franse en Belgische verbod waren, meer dan bij het Nederlandse verbod, ingegeven door negatieve opvattingen over de islamitische gezichtssluier. De Belgische wetgever lijkt met de invoering van het verbod explicieter te enten op de dreiging van de islamisering. Het Hof heeft in de zaken *S.A.S. vs. France* en *Belcacemi en Oussar vs. België* geoordeeld dat er sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst. Het Hof erkende het recht op sociale interactie als een legitiem doel dat valt onder de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Door het Hof werd veel gewicht toegekend aan het beginsel van samenleven en aan de lidstaten werd een ruime beoordelingsvrijheid toegekend.

¹⁷⁴ Tichelaar 2012, p. 381.

¹⁷⁵ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 46 en Vrieling, Oulad Chaib & Brems, *NTM/NJCM-Bulletin* 2011, p. 631.

¹⁷⁶ Vleugel 2018, p. 178.

¹⁷⁷ Vleugel 2018, p. 178.

¹⁷⁸ Vleugel 2018, p. 178.

5. Is het Nederlandse verbod in strijd met artikel 9 EVRM?

5.1 inleiding

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals vastgelegd in artikel 9 EVRM, de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, en zijn vergelijkbare verboden in Frankrijk, België en Zwitserland onderzocht waarbij relevante jurisprudentie is besproken. In dit hoofdstuk wordt getoetst of de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in strijd is met artikel 9 EVRM, waarmee antwoord wordt gegeven op de centrale vraag van deze scriptie: *Is de Wet gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in strijd met artikel 9 EVRM?*

5.2 Het Nederlandse verbod getoetst aan artikel 9 EVRM

In hoofdstuk twee is uiteengezet dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding een uiting is van een godsdienstige leer, namelijk de islam, en derhalve onder de bescherming valt van artikel 9 EVRM. Door de Nederlandse wet wordt het moslimvrouwen op bepaalde locaties verboden om een gezichtssluier te dragen waardoor zij niet overal hun geloof kunnen uiten. Gesteld kan worden dat de wet een beperking van het *forum externum* van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM behelst. Wil deze beperking als rechtvaardig kunnen worden aangemerkt dan zal aan de drie voorwaarden, zoals besproken in hoofdstuk twee, moeten worden voldaan. Eenvoudig valt vast te stellen dat het verbod voldoet aan de voorwaarde 'bij wet voorzien'. Het gaat in dit geval om een wet in formele zin die is gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁷⁹ Hiermee is voldaan aan het vereiste van accessible. Daarnaast is de wet voldoende nauwkeurig omschreven waardoor het voor de burger duidelijk is wanneer het verbod wordt overtreden. Hiermee voldoet de wet eveneens aan het vereiste van foreseeable. Derhalve kan gesteld worden dat aan de eerste voorwaarde is voldaan.

De motivering van de Nederlandse wet ziet op het legitieme doel de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, welke is gelegen in de onderlinge communicatie als basisprincipe in de Nederlandse samenleving. Gezichtsbedekkende kleding zou dit immers bemoeilijken. In *S.A.S. vs. France* accepteerde het Hof een vergelijkbare motivering van de Franse staat, namelijk het beginsel van samenleven en daarmee het recht op sociale interactie. In het Belgische arrest *Belcacemi* herhaalde het Hof dat oordeel. Nu het Hof voor de verdergaande verboden in zowel Frankrijk als België het beginsel van samenleven heeft geaccepteerd als legitiem doel ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, valt niet in te zien waarom de vergelijkbare motivering bij het Nederlandse verbod, dat slechts ziet op bepaalde locaties, niet als zodanig zal worden geaccepteerd.¹⁸⁰ Van belang is daarbij eveneens het ontbreken van de argumentatie van het specifieke geval in de overwegingen van *Spano* naar aanleiding van het *Belcacemi* arrest. Hiermee had duidelijk kunnen worden gemaakt waarom de beperking van de vrijheid van godsdienst in België gerechtvaardigd was ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In lijn met *Berger* kan worden gesteld dat er sprake is van een gemis voor de jurisprudentie ontwikkeling, zeker op een onderwerp dat al jaren veel stof doet opwaaien.¹⁸¹

Uit de bovengenoemde arresten valt eveneens op te maken dat het Hof zich bij de laatste voorwaarde, de noodzakelijkheidstoets, terughoudend opstelt. Het Hof geeft landen een ruime

¹⁷⁹ Stb. 2018, 222.

¹⁸⁰ *Berger*, *TvRRB* 2017, p. 87.

¹⁸¹ *Berger*, *TvRRB* 2017, p. 86.

margin of appreciation als het gaat om beperkingen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Berger stelt terecht dat de ruime beoordelingsvrijheid die aan landen is gegeven in grote mate bijdraagt aan de conclusie van het Hof dat de 'samenleving de keuze voor de beperking heeft gemaakt'. Hiermee gaat de rechterlijke toetsing bijna volledig voorbij aan de bespreking van de beperking van de vrijheid van godsdienst van de islamitische boerkadraagsters. Er wordt enkel gekeken naar de overwegingen van de staat die het verbod heeft ingesteld en het Hof accepteert eenvoudig dat de samenleving de keus heeft gemaakt. Hiermee wordt een rechterlijke toetsing bijna onmogelijk gemaakt.¹⁸² De motieven die aan de grondslag lagen van het Franse verbod draaien in de kern om het fundamentele seculiere karakter van de Franse Staat. Derhalve zou gesteld kunnen worden dat die motieven niet zondermeer gebruikt kunnen worden bij het Nederlandse verbod, daar de Nederlandse staat een eigen seculier karakter heeft.¹⁸³ Het Hof heeft echter vergelijkbare waarden geaccepteerd voor de invoering van het Belgische verbod. Gelet op de weg die het Hof is ingeslagen naar aanleiding van de uitspraken *S.A.S. vs. France* en het *Balcacemi* arrest, kan geconcludeerd worden dat het Hof naar alle waarschijnlijkheid het Nederlandse verbod zal accepteren en oordelen dat er sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het Hof zal zich echter pas over deze materie buigen als er daadwerkelijk een Nederlandse burger een klacht indient bij het Hof.

5.3 Wenselijkheid

Ondanks dat de wet juridisch gezien niet in strijd is met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM, dient afgevraagd te worden of een dergelijk verbod wenselijk is. De kritiek die vanuit de academische wereld op het verbod is geuit is immers niet mals.

Gesteld kan worden dat sprake is van een botsing tussen de praktiserende religie en de religie die door de wetgever wordt geduld. Daarbij dient afgevraagd te worden of overheidsoptreden in deze vorm passend is in de Nederlandse multireligieuze en democratische samenleving.¹⁸⁴ De vraag die onbeantwoord blijft is welk probleem er met dit verbod wordt opgelost. Dit blijkt eveneens uit het advies van de Raad van State waarin werd aangegeven dat naar schatting slechts tweehonderd tot vierhonderd vrouwen in Nederland een islamitische gezichtssluier dragen.¹⁸⁵ Bovendien doet de invoering van de wet niets af aan de opmerking van Ouwerkerk dat de wet in feite een verkapt verbod op het dragen van een boerka is.¹⁸⁶ Ook het schadebeginsel van Mill blijft relevant omdat het onduidelijk is op welke manier objectief valt vast te stellen welke schade boerkadraagsters anderen aanbrengen. In lijn met Van Vugt kan gesteld worden dat er sprake is van symboolwetgeving, waarbij afgevraagd dient te worden of de overheid met deze wet niet een signaal wil afgeven aan de Nederlandse samenleving dat communicatie-angst belangrijker is dan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het is immers de taak van de overheid om te waarborgen dat de wet niet door angst voor de boerka, maar door rechtstatelijke waarden wordt geregeerd. Afgevraagd kan worden of daar in het geval van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding sprake van is.¹⁸⁷

¹⁸² Berger, *TvRRB* 2017, p. 86.

¹⁸³ Wahedi, *NJB* 2012, p.1575.

¹⁸⁴ Karic, *Nederland Rechtstaat* 2017.

¹⁸⁵ Berger, *TvRRB* 2017, p. 86.

¹⁸⁶ Ouwerkerk, *DD* 2015, p. 48.

¹⁸⁷ Van Vugt, *Nederland Rechtstaat* 2018.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, zoals beschreven in hoofdstuk 3, getoetst aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM. Eenvoudig valt vast te stellen dat het verbod aan de eerste voorwaarde voldoet. Bij de totstandkoming van het verbod heeft de Nederlandse wetgever kunnen kijken naar de uitspraken van het Hof naar aanleiding van de verboden in Frankrijk en België. De Nederlandse wetgever heeft het verbod ingevoerd ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, meer specifiek het recht op open communicatie. Nu het Hof dit als legitiem doel heeft geaccepteerd in de verdergaande verboden van Frankrijk en België, zal deze doelstelling voor het Nederlandse verbod waarschijnlijk ook door het Hof worden geaccepteerd. Gelet op de ruime beoordelingsvrijheid die het Hof aan de lidstaten heeft gegeven bij de derde voorwaarde, kan gesteld worden dat de Nederlandse Wet gedeeltelijke verbod gezichtsbedekkende kleding een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst ex artikel 9 EVRM behelst. Afgevraagd dient wel te worden in hoeverre een dergelijk verbod wenselijk is in een democratische samenleving waar mensen met verschillende religies samenleven.

Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: *Is de Wet gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding in strijd met artikel 9 EVRM?* Hiervoor is een literatuuronderzoek uitgevoerd. De juridische betekenis van de vrijheid van godsdienst werd onderzocht evenals de inhoud en totstandkoming van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Verder is er een rechtsvergelijking met Frankrijk, België en Zwitserland gemaakt waarbij ook is ingegaan op jurisprudentie van het Hof. Tot slot is getoetst of de Nederlandse wet voldoet aan de beperkingsclausule van artikel 9 EVRM.

Voordat kan worden getoetst of er sprake is van een beperking van de vrijheid van godsdienst moet worden vastgesteld dat het dragen van een gezichtssluier een uiting is van een godsdienstige leer en derhalve valt onder de bescherming van het *forum externum* van artikel 9 EVRM. Om als godsdienstige leer of levensovertuiging te kunnen worden aangemerkt moet de opvatting begrijpelijk, serieus, samenhangend en voldoende belangrijk zijn. Het Hof heeft het dragen van een gezichtssluier geaccepteerd als uiting van de islam en valt derhalve onder de bescherming van artikel 9 EVRM.

Een beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is slechts gerechtvaardigd in de gevallen waarin deze bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De eerste voorwaarde betekent dat de wet toegankelijk en voorzienbaar moet zijn. Om aan de tweede voorwaarde te voldoen moet de beperking een legitiem doel dienen, te weten: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Tot slot moet de beperking noodzakelijk zijn in de democratische samenleving. Het Hof heeft lidstaten een ruime margin of appreciation toegekend in de gevallen waarin grenzen worden gesteld aan de uitoefening van de vrijheid van godsdienst. Europese consensus hierover ontbreekt immers. Lidstaten kunnen zelf beter oordelen over de noodzakelijkheid van een beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het Hof toetst de noodzakelijkheid van een beperking van de vrijheid van godsdienst dan ook marginaal.

De Wet gedeeltelijke verbod gezichtsbedekkende kleding, die na een lange politieke discussie op 1 augustus 2019 werd ingevoerd, verbiedt het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen (inclusief islamitische scholen), overheidsgebouwen, zorginstellingen en het openbaar vervoer. Hiermee worden islamitische vrouwen beperkt in het uiten van hun geloofsovertuiging doordat zij de islamitische gezichtssluier niet meer overal kunnen dragen. Het verbod wordt door de Nederlandse wetgever noodzakelijk geacht voor een goed functionerende samenleving waarbij een open communicatie van essentieel belang is. Het herkennen en identificeren van elkaar is noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs en de zorg te garanderen en de veiligheid te waarborgen in het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Vanuit de academie werd kritisch gereageerd op het verbod. Afgevraagd werd onder andere of het verbod de noodzakelijkheidstoets zou doorstaan gelet op het geringe aantal draagsters van een islamitische gezichtssluier. Verder werd gesteld dat sprake was van symboolwetgeving en dat het bij de totstandkoming van de wet niet ontbrak aan discriminatoire varianten.

In Frankrijk en België werd reeds in 2011 een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding ingevoerd. Zwitserland volgde in 2021 met een vergelijkbaar verbod. Frankrijk, België

en Zwitserland verbieden het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte. Daarmee gaan deze verboden verder dan het Nederlandse verbod. De motivering van het Franse verbod was gelegen in de waarden van de Republiek: vrijheid, gelijkheid en broederschap die de basis vormen voor het Franse stelsel. Als rechtvaardigingsgrond voerde Frankrijk onder andere het vereiste van samenleven en de menselijke waardigheid aan. Bij de totstandkoming van het Belgische verbod werden vergelijkbare argumenten aangevoerd, zoals vrouwenrechten en het recht op een open communicatie. Ook Zwitserland voerde het recht op sociale interactie aan als rechtvaardigingsgrond voor het verbod. De drie landen delen een negatieve visie met betrekking tot de islamitische gezichtssluier die aan de totstandkoming van de verboden ten grondslag lag. Hoewel de Nederlandse discussie begon met het verbieden van de boerka, heeft de Nederlandse wetgever bij de totstandkoming van het verbod gekozen voor de neutrale term gezichtsbedekkende kleding. In *S.A.S. vs. France* oordeelde het Hof dat het Franse verbod niet in strijd was met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM waarbij veel gewicht werd toegekend aan het vereiste van samenleven en een ruime margin of appreciation aan de lidstaten werd toegekend. In zaak *Balcacemi en Oussar vs. België* oordeelde het Hof vergelijkbaar, waarbij door de voorzitter van het Hof een kritische beschouwing aan de uitspraak werd toegevoegd.

Wanneer het Nederlandse verbod wordt getoetst aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 9 EVRM kan allereerst gesteld worden dat de wet een beperking van dit recht behelst, daar islamitische vrouwen op bepaalde locaties geen uiting meer kunnen geven aan hun geloofsovertuiging. Wil deze beperking als gerechtvaardigd kunnen worden aangemerkt dan zal aan de drie voorwaarden van de beperkingsclausule van artikel 9 EVRM moeten worden voldaan. Eenvoudig valt vast te stellen dat het Nederlandse verbod bij wet is voorzien, doordat het voldoet aan de vereisten van voorzienbaar en toegankelijk. Het legitieme doel dat met het verbod wordt gediend is gelegen in de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, dat zich toespitst op de onderlinge communicatie als basisprincipe van de Nederlandse samenleving. Gezien de uitspraken van het Hof in *S.A.S. vs. France* en *Belcacemi en Oussar vs. België* en de ruime margin of appreciation die aan de lidstaten wordt overgelaten, kan gesteld worden dat het Hof het Nederlandse verbod ook noodzakelijk zou achten in de democratische samenleving. Daarmee voldoet de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding aan de drie vereisten uit de beperkingsclausule van artikel 9 EVRM en is er sprake van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Wel dient afgevraagd te worden in hoeverre het verbod wenselijk wordt geacht in een democratische samenleving waar mensen met verschillende religies samenleven. De vraag die onbeantwoord blijft, is welk probleem er nu daadwerkelijk moest worden opgelost.

Literatuurlijst

Berger, TvRRB 2010

M. Berger, 'Rechtsgronden voor een verbod op de gezichtsbedekkende sluier in Frankrijk, België en Nederland', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010, afl. 3, p. 96-106.

Berger, TvRRB 2014

M. Berger, 'Boerkaverbod en de terugkeer van Rousseau', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014, afl. 3, p. 77-80.

Berger, TvRRB 2017

M. Berger, 'De geest en de fles van de nieuwe EHRM-uitspraken inzake het Belgische boerkaverbod', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017, afl. 2, p. 83-87.

Van Bijsterveld, TvRRB 2013

S. van Bijsterveld, 'De staat als 'neutral organiser of religions'? Een analyse van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens(l)', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013, afl. 1, p. 44-64.

Bos, AA 2007/10

J. Bos, 'Geeft Nederland juiste toepassing aan de beste beschermingsclausule bij het waarborgen van de vrijheid van godsdienst?', *Aers Aqui* 2007, nr.10, p.727-736.

Bunschoten, in: T&C commentaar op art. 6 GW, 2021

D.E. Bunschoten, 'Commentaar op art. 6 Gw', *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, 9 juni 2021.

CRM 2018

College voor de Rechten van de Mens, 'Advies wetsvoorstel verbod gezichtsbedekkende kleding', 2018.

Karic, Nederland Rechtstaat 2017

A. Karic, 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding legt godsdienstvrijheid aan banden', *Nederland Rechtstaat*, 6 juli 2017.

Leenknecht & Van Vugt, Nederland Rechtstaat 2018

G. Leenknecht & E. Van Vugt, 'Stadsrecht of staatsrecht? Het verbod op gezichtsbedekkende kleding', *Nederland Rechtstaat*, 18 december 2018.

Loenen, NTM/NJCM-bull. 2006

T. Loenen, 'Gezichtsbedekkende sluiers: toestaan of beperken?', *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 2006, p.984 - 996.

Moors 2018

A. Moors, 'Het 'boerkaverbod' is vooral symboolpolitiek', *Trouw opinie*, 16 juni 2018.

Nieuwenhuis, TvRRB 2020

A.J. Nieuwenhuis, 'Grotere vrijheid in geval van godsdienstige motieven?', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2020-1, p. 26-41.

Nieuwenhuis 2021

A.J. Nieuwenhuis M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

Oldenhuis e.a. 2007

F.T. Oldenhuis e.a., *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2007.

Van Ooijen NTM/NJCM-bull. 2008

H.M.A.E. van Ooijen, 'Boerka of bivakmuts: verbod in de openbare ruimte? Het wetsvoorstel Wilders en Fritsma en het wetsvoorstel Kamp nader onder de loep genomen', *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 2008 33, nr. 2, p. 160-176.

Van Ooijen TvCR 2012

H.M.A.E. van Ooijen, 'Franse boerkaboete. Het Franse verbod op het bedekken van het gelaat in de openbare ruimte', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2012, p. 202-209.

Van Oort NJB 2020

S.P. van Oort, 'De burka, het mondkapje en de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding', *Nederlands Juristenblad*, 2020/1562 afl. 25, p. 1806-1807.

Ortlep, JBplus 2013

R. Ortlep, 'Toetsing aan de vrijheid van godsdienst door de bestuursrechter', *JBplus* 2013, p. 192-209.

Ouwekerk, DD 2015

J.W. Ouwekerk, 'Het EHRM over het Franse boerkaverbod: Gepast terughoudend of krampachtig vermijdend?', *Delikt en Delinkwent* 2015/7, p. 42-56.

Van Sasse van Ysselt TvRRB 2010

P. van Sasse van Ysselt, 'Over het verbod op het dragen van een gezichtssluier en andere gelaatsbedekkende kleding', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010, afl. 3, p. 5-28.

Tigchelaar 2012

J. Tigchelaar, *Een intimiderend wetsvoorstel. Het 'boerkaverbod' beoordeeld*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2012, p. 377-394.

Vleugel 2018

A. Vleugel, *Het juridische begrip van godsdienst (Staat en Recht nr. 43)(diss. Nijmegen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Vleugel TvRRB 2019

J. Vleugel, 'Religie, belangenafweging en neutraliteit', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2019-3, p. 32-51.

Vleugel NTM/NJCM-bull. 2020

J. Vleugel, 'Radicalen moslims en het bewaken van religieuze tolerantie', *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 2020/13, afl. 2, p. 149-169.

Vrielink, Oulad Chaib & Brems, NTM/NJCM-Bulletin 2011

J. Vrielink, S. Oulad Chaib & E. Brems, 'Het "boerkaverbod" in België', *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 2011, p. 623-638.

Van Vugt, Nederland Rechtstaat 2018

E. Van Vugt, 'Boerkaverbod is een schande voor de rechtstaat', *Nederland Rechtstaat*, 19 juni 2018.

Wahedi, NJB 2012

S. Wahedi, 'Een boerkaverbod. Waarop is dat gebaseerd', *Nederlands Juristenblad*, 2012-1301, p. 1572-1576.

Witteveen, NJB 2010

W. Witteveen, 'Montesquieu en het boerkaverbod', *Nederlands Juristenblad* 2010, p. p. 909-953.

Van der Woude, 2013

W. van der Woude, 'Scheiding van kerk en staat in Nederland,' *De Hofvijver*, nr. 28, 25 maart 2013.

Zoethout, TvRRB 2013

C. Zoethout, 'Het verbod op gezichtsbedekkende kleding. Getoetst door het grondwettelijk Hof van België', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2013, afl. 1, p. 87-96.

Zoethout, TvRRB 2014

C. Zoethout, 'Constitutionele antwoorden op toenemend pluralistische samenlevingen', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014-2, p. 6-25.

Jurisprudentie**EHRM**

EHRM 7 december 1976, 6538/74 (Handyside/ Verenigd Koninkrijk).

EHRM 12 oktober 1978, 7050/75 (Arrowsmith/United Kingdom).

EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).

ECRM 10 maart 1981, nr. 8741/79. (X./Bondsrepubliek Duitsland).

EHRM 25 februari 1982, 7511/76 en 7743/76 (Campbell and Cosans/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523 (Kruslin/Frankrijk).

ECRM 29 maart 1993, nr. 19459/92 (F.P./Duitsland).

EHRM 3 mei 1993, 16278/90 (Karaduman/Turkije).

EHRM 25 mei 1993, 14307/88 (Kokkinakis/Greece).

EHRM 26 september 1996, 18748/91 (Manoussakis e.a./Griekenland).

EHRM 15 februari 2001, 42393/98 (Dahlab/Zwitserland).
EHRM 4 oktober 2004, 49859/99 (Pichon & Sajous/Frankrijk).
EHRM 11 januari 2005, 35753/03 (Phull/Frankrijk).
EHRM 10 november 2005, 44774/98 (Leyla Sahin/Turkije).
EHRM 24 januari 2006, RVDW 2006,359 (Kurtulmus/Turkije).
EHRM 4 december 2008, 27058/05 (Dogru/Frankrijk).
EHRM 23 februari 2010, 41135/98 (Ahmet Arslan e.a./Turkije).
EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (Uzun/ Duitsland).
EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10 (Eweida e.a./ Verenigd Koninkrijk).
EHRM 1 juli 2014, 43835/11 (S.A.S./Frankrijk).
EHRM 11 juli 2017, 37798/13 (Belcacemi en Oussar/België).
EHRM 11 juli 2017, 4619/12 (Dakir/België).
EHRM 18-09-2018, 3413/09, (Lachiri/België).

Hoge Raad

HR 31 oktober 1986, NJ 1987, 173.

Commissie Gelijke Behandeling

CGB 2003-40.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 41.
Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr.4.
Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 2.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4.
Kamerstukken II 2015/16, 34349, nr. 6.