

Godsdienstvrijheid in het gedrang?

De politieke discussie over het boerkaverbod

Aangeboden aan:

Prof. Dr. Georg Essen
Faculteit der Religiewetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. Nico Landman
Faculteit der Geesteswetenschappen, Universiteit Utrecht

Scriptie ter afsluiting van de Bachelor Taal- en Cultuurstudies, hoofdrichting Religie en Cultuur, aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht

S. E. Zonderland

3014495 (Universiteit Utrecht)
4048423 (Radboud Universiteit Nijmegen)

Augustus 2010

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING	3
2. HET POLITIEKE DEBAT IN DE TWEDE KAMER.....	5
2.1 DE EERSTE MOTIE VOOR EEN BOERKAVERBOD	5
2.2 WETSVOORSTEL OM BOERKA'S TE VERBIEDEN IN DE OPENBARE RUIMTE.....	6
2.3 SCHRIFTELIJKE REACTIES VAN ANDERE PARTIJEN	8
2.3.1 CDA	8
2.3.2 PvdA	8
2.3.3 SP.....	9
2.3.4 VVD	9
2.3.5 ChristenUnie.....	9
2.3.6 D66	9
2.3.7 SGP	9
2.4 EEN TWEDE MOTIE VOOR EEN BOERKAVERBOD.....	10
2.5 DE ARGUMENTEN OP EEN RIJ	11
3. WETENSCHAPPELIJK DEBAT OVER GODSDIENSTVRIJHEID	13
3.1 OVER DE GESCHIEDENIS VAN DE SCHEIDING VAN KERK EN STAAT	13
3.2 HET VERSCHIL TUSSEN ONVERSCHILLIGHEID EN TOLERANTIE	16
3.3 GODSDIENSTVRIJHEID EN HAAR GRENZEN.....	19
3.4 DE UITVOERBAARHEID VAN EEN BOERKAVERBOD	21
3.5 VERSCHILLENDE VISIES BIJEEN	22
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIE.....	24
5. BIBLIOGRAFIE	26
<i>Bronteksten</i>	26
<i>Literatuur</i>	26

1. Inleiding

'Religie is op zijn retour', het is een veelgehoorde uitspraak. Hoewel dit na de ontzuiling in Nederland ook waar leek te zijn, lijkt godsdienst de laatste jaren weer terug te komen. Dit leidt tot een aantal problemen, op verschillende vlakken botsen levensovertuigingen en religies met elkaar. De multiculturele samenleving is een groot goed, maar brengt ook een aantal problemen met zich mee. Zo is er de laatste jaren een spanningsveld ontstaan met de Islam. In veel West-Europese landen worden er discussies gevoerd over de Islam in de Westerse samenleving en hoe men het beste hiermee kan omgaan. De hoofdpunten van de discussie hebben betrekking op het belijden van de Islam in niet-islamitische landen. Er valt hierbij te denken aan het verbod op minaretten dat in Zwitserland is uitgevaardigd of aan het verbod op hoofddoekjes dat in verschillende landen op scholen geldt. De afgelopen vijf jaar is het verbod op het dragen van gezichtssluiers een opkomende discussie. Steeds meer landen in en buiten Europa geven aan tegen deze religieuze uiting te zijn. De argumenten en consequenties verschillen hierbij per land. In Frankrijk is het dragen van de gezichtsbedekkende sluiers boerka en nikaab wettelijk verboden. Het parlement in België heeft unaniem voor een verbod gestemd en brengt de wet zo snel mogelijk in uitvoering. In bepaalde deelstaten in Duitsland is het dragen van een boerka strafbaar. In Syrië wordt het dragen van een boerka op de universiteit sinds 20 juli 2010 bestraft. Ook in Nederland ligt een wetsvoorstel klaar om de boerka te verbieden. Hoe deze wet er precies uit komt te zien is nog niet duidelijk. Dat er waarschijnlijk een meerderheid in de Tweede Kamer voor deze wet zal stemmen wel.¹ Wat alle landen met elkaar gemeen hebben, is dat de argumenten om de gezichtssluier te verbieden veelal rusten op het argument dat de staat neutraal moet zijn. In het privé domein is iedereen vrij om een boerka te dragen, maar zo gauw men in de publieke sfeer treedt moet de neutraliteit van de staat gewaarborgd blijven. De neutrale staat heeft zijn oorsprong bij de godsdienstoorlogen die in de 16^e en 17^e eeuw gevoerd werden. Om hier een einde aan te maken werd besloten dat ieder zijn godsdienst mocht belijden. Dit resulteerde in de godsdienstvrijheid die wij vandaag de dag kennen. De neutrale staat die iedereen het recht op vrijheid van godsdienst garandeert legt nu beperkingen op aan bepaalde uitingen van godsdienst. Een boerkaverbod is zo'n beperking van de godsdienstvrijheid. Is deze beperking een bescherming van de autonomie van het individu, of komt hiermee de godsdienstvrijheid in het gedrang?

In dit eindwerkstuk wordt deze kwestie behandeld door te reconstrueren hoe het debat om het boerkaverbod wordt gevoerd. Eerst wordt het politieke debat gekeken. Er volgt een reconstructie van het debat over het boerkaverbod in de Tweede Kamer. Hierbij wordt het wetsvoorstel voor een verbod op het dragen van boerka's in de publieke sfeer besproken. Dit wetsvoorstel is door de PVV ingediend. Eerdere moties over dit onderwerp zijn met een meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer. De verschillende argumenten die partijen hebben met betrekking tot het verbod op boerka's worden kort besproken en

¹ Bij alle voorgaande moties over een boerkaverbod stemde een meerderheid van de Tweede Kamer voor de motie. Gezien de huidige samenstelling van de Tweede Kamer is het aannemelijk dat dit weer zal gebeuren.

geanalyseerd. Dan wordt het wetenschappelijk debat besproken en gespiegeld aan het politieke debat. Het wetenschappelijke debat zal betrekking hebben op de juridische verhouding tussen kerk en staat, maar vooral ook op het begrip godsdienstvrijheid en de uitleg van deze term. Verschillende auteurs komen aan het woord, waarna een beschouwende conclusie zal volgen. In de conclusie zullen de wetenschappelijke en politieke discussies worden samengebracht en met elkaar worden vergeleken, waarna een conclusie volgt.

Uiteindelijk is de uitvoerbaarheid van een boerkaverbod dan wel een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding een juridische zaak. Daar ik geen juriste ben kan ik hierover geen uitspraken doen. Het is echter niet mogelijk om de juridische kant volledig te negeren en een aantal wetsartikelen zal dan ook aan bod komen. Het belangrijkste doel is echter om een reflectie geven op het debat dat over de boerka wordt gevoerd. Hierbij zal ik voornamelijk aandacht besteden aan de godsdienstwetenschappelijke kant van de zaak en proberen me zo min mogelijk te mengen in de juridische kant. De politieke kant van het debat zal meer aan bod komen. De nadruk zal dus liggen op de scheiding van kerk en staat en godsdienstvrijheid.

2. Het politieke debat in de Tweede Kamer

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het debat dat de Nederlandse politiek voert over boerka's. Het debat dat besproken wordt beperkt zich tot het debat over het verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte. Er zijn meerdere debatten geweest waarin de boerka werd besproken, maar juist het debat over het boerkaverbod geeft de argumenten van de verschillende politieke partijen goed weer. Het boerkaverbod betreft een verbod op het dragen van een boerka of nikaab in de openbare ruimte in Nederland. De argumenten van de politieke partijen zijn afgeleid uit woordelijke verslagen van debatten uit de Tweede Kamer en uit schriftelijke reacties van de partijen op het wetsvoorstel om de boerka te verbieden. Daar niet elke partij dezelfde spelling van de woorden boerka en nikaab gebruikt, komen er verschillende spellingsvormen voor in dit stuk.

Om de ontwikkelingen rond het uiteindelijke wetsvoorstel voor een boerkaverbod goed weer te geven worden de gebeurtenissen met betrekking tot het verbod op chronologische volgorde beschreven. De eerste motie tot een verbod op het dragen van boerka's in het publieke domein werd in 2005 ingediend. Na een korte behandeling van de verschillende debatten en de daarbij behorende standpunten en argumenten volgt een analyserende samenvatting.

2.1 De eerste motie voor een boerkaverbod

Op 10 oktober 2005 diende Geert Wilders namens zijn partij Groep Wilders (later PVV) de volgende motie in *De Kamer, gehoord de beraadslaging verzoekt het kabinet het openbaar gebruik van de burka in Nederland te verbieden, en gaat over tot de orde van de dag.*² Dit was de eerste motie in Nederland die vroeg om een boerkaverbod. Geert Wilders noemt de volgende argumenten om de boerka te verbieden: *'Los van het feit dat het vrouwonvriendelijk en niet van deze tijd is, kunnen mensen hierdoor niet-identificeerbaar zijn.'*³ Minister Donner van Justitie reageert als volgt op de motie van Wilders: [...] *'Ik sluit volstrekt niet de ogen voor de voedingsbodem van het radicalisme waarmee wij nu worden geconfronteerd. Daarover is geen discussie. De oplossing in een democratie is echter niet om in reactie daarop een van de grondslagen van de democratie, namelijk vrijheid en eerbiediging van godsdienstvrijheid los te laten.'*⁴ Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie reageert ook op de motie om de boerka te verbieden. *'Een algemeen verbod van de burka is in het licht van de nota niet goed mogelijk. Wel ben ik bereid, in overleg met betrokken collega's te bezien of overwegingen van veiligheid aanleiding kunnen geven tot een verbod in specifieke situaties, op bepaalde momenten of*

² *Kamerstukken II 2005-2006, 29 754, nr. 41.*

³ *Kamerstukken II 2005-2006, 29 754, nr. 53.*

⁴ *Kamerstukken II 2005-2006, 29 754, nr. 53.*

*bij bepaalde gelegenheden. Ik ontraad de motie.*⁵ De motie wordt vervolgens uitgesteld, zodat minister Verdonk kan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een verbod op de boerka. Op 24 april 2006 komt minister Verdonk terug op de motie met de volgende brief. *Hierbij bericht ik u dat het verbod op het openbaar gebruik van een boerka in Nederland, zoals voorgesteld in de motie van Kamerlid Wilders (TK 2005–2006, 29 754, nr. 41) onderwerp is geweest van bespreking binnen het kabinet. Het kabinet heeft verschillende mogelijkheden voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding onderzocht. Vanwege de maatschappelijke en de juridische complexiteit van het opleggen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding acht het kabinet het wenselijk om de verschillende opties nader ter consultatie voor te leggen aan verschillende deskundigen. U wordt over de uitkomsten hiervan zo spoedig mogelijk geïnformeerd.*⁶ Op 20 december 2005 stemde de kamer over de motie Wilders. De motie werd aangenomen met een meerderheid van de partijen VVD, Groep Wilders, CDA, LPF en Groep Nawijn. De partijen Christen Unie, D66, GroenLinks, Groep Lazrak, PvdA, SGP en SP stemden tegen de motie.⁷

De argumenten die gebruikt worden bij de eerste motie van Geert Wilders voor een boerkaverbod kunnen als volgt worden weergegeven. Wilders' argumenten om de boerka te verbieden hebben vooral betrekking op veiligheid, maar hij noemt ook vrouwonvriendelijkheid en zegt dat de boerka 'niet van deze tijd' is. Minister Verdonk gebruikt tevens het veiligheidsargument, maar geeft als reden om het boerkaverbod niet direct om te zetten in een wetsvoorstel 'maatschappelijke en juridische complexiteit'. Minister Donner vindt dat godsdienstvrijheid een reden is om de boerka niet te verbieden.

Naar aanleiding van de motie in 2005 vraagt het kabinet een aantal deskundigen om de mogelijkheden tot het verbieden van de boerka te onderzoeken. Dit gebeurt onder leiding van Bram Vermeulen, van de Universiteit Leiden. In november 2006 wordt het rapport 'Overwegingen bij een Boerkaverbod' aangeboden aan de regering.⁸ De commissie heeft als belangrijkste conclusie dat een verbod specifiek op een islamitische uiting van godsdienst in strijd is met het recht op vrijheid van godsdienst zoals dat verwoord is in de Grondwet en de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens.⁹ Het rapport wordt uitgebreider behandeld in het hoofdstuk over het wetenschappelijke debat over godsdienstvrijheid en het boerkaverbod in Nederland.

2.2 Wetsvoorstel om boerka's te verbieden in de openbare ruimte

Op 17 juli 2007 dienen Kamerleden Wilders en Fritsma van de PVV een wetsvoorstel in om de boerka te verbieden in de publieke ruimte. Zij dragen hiervoor drie kernargumenten aan. De boerka staat haaks op de moderniteit en is dus in strijd met de democratische

⁵ *Kamerstukken II 2005-2006, 29 754, nr. 53.*

⁶ *Kamerstukken II, 2006-2007, 29 754, nr. 71.*

⁷ *Handelingen der Kamer, 2005-2006, nr. 36, 2546.*

⁸ B.P. Vermeulen (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod*, (Den Haag 2006).

⁹ Vermeulen (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod*, 5.

rechtsstaat, de boerka gaat emancipatie en integratie van vrouwen tegen en de boerka levert een ongewenst veiligheidsrisico op. Op dit wetsvoorstel komt een advies van de Raad van State. Deze komt met de volgende opmerkingen.

Het argument van de indieners van het wetsvoorstel dat het dragen van een boerka of nikab de integratie en emancipatie van vrouwen belemmert, acht de Raad van State niet bewezen. Zij zien geen direct verband tussen deze twee zaken. Bovendien wijzen zij op het feit dat het verbod kan leiden tot een vergroot sociaal isolement van draagsters, omdat zij zonder boerka het huis niet meer (mogen) verlaten.

Het argument dat de boerka een veiligheidsrisico oplevert wordt erkend door de Raad van State. De raad is echter van mening dat dit veiligheidsrisico ontstaat bij alle soorten gezichtsbedekkende kleding. Een specifiek verbod op het dragen van een boerka is aan de hand van dit argument dus niet gerechtvaardigd. Daarnaast geeft de Raad aan dat het wetsvoorstel de term 'openbare plaats' gebruikt en dat de indieners daar duidelijk bij vermelden dat ze hiermee ook plaatsen als stadions, stations, postkantoren, supermarkten, winkels, warenhuizen, restaurants, musea, wachtruimten, ziekenhuizen, de auto op de openbare weg en het openbaar vervoer bedoelen.¹⁰ Het betreft in veel van deze gevallen particuliere ruimten, waar de verantwoordelijkheid van de eigenaren is om gedragsregels te stellen. Bovendien kan de overheid geen regels stellen met betrekking tot godsdienst in deze ruimten volgens artikel 6, lid 2 van de Grondwet.¹¹

De Raad van State bespreekt artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Beide artikelen hebben betrekking op godsdienstvrijheid. De Raad geeft aan dat een boerkaverbod in strijd is met artikel 6, lid 2 van de Grondwet, dat betrekking heeft met het recht op het belijden van godsdienst op openbare plaatsen. Een boerkaverbod vereist dus een beperking van dit grondrecht. Een dergelijke wijziging is volgens de Raad alleen mogelijk als het er niet om gaat om het grondrecht als zodanig te beperken, maar om andere belangen te beschermen. Het zou hierbij gaan om het argument dat de boerka een veiligheidsrisico oplevert. De Raad acht dit risico niet voldoende bewezen en vindt het dus onvoldoende reden om de godsdienstvrijheid in te perken.

In artikel 9, lid 2 van het EVRM staat dat het recht op godsdienstvrijheid beperkt mag worden als er een dringende maatschappelijke behoefte is en het moet in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel. De Raad is van mening dat er een grondige analyse moet plaatsvinden om te onderzoeken of er van een dringende maatschappelijke behoefte daadwerkelijk sprake is. De verhouding tot het nagestreefde doel – het veiligheidsrisico beperken – is volgens de Raad onvoldoende bewezen.

Tot slot geeft de Raad van State aan dat het wetsvoorstel voorbij gaat aan het principe van gelijke behandeling en het non-discriminatieverbod. Daar de Raad onvoldoende bewezen acht dat specifiek de boerka en nikab een veiligheidsrisico opleveren, vraagt zij zich af waarom er geen sprake is van een verbod op alle kleding en voorwerpen die de openbare veiligheid belemmeren of identificatie onmogelijk maken.

¹⁰ *Kamerstukken*, 31 108 nr. 4, 3.

¹¹ Grondwet Artikel 6, lid 2.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt in het wetsvoorstel de volgende wijziging aangebracht. "In het opschrift en de considerans wordt «in de openbare ruimte» telkens vervangen door: op een openbare plaats."¹²

2.3 Schriftelijke reacties van andere partijen

Op het wetsvoorstel van de PVV wordt op 16 januari 2008 schriftelijk gereageerd door de partijen CDA, PvdA, SP, VVD, ChristenUnie, D66 en de SGP. Niet alle partijen hebben gereageerd op het wetsvoorstel, vandaar dat bijvoorbeeld de reacties van GroenLinks ontbreken en de PvdD. Naast de praktische bezwaren die de Raad van State had aangegeven wijzen de partijen ook op andere punten. Deze punten van de verschillende partijen zijn kort weergegeven.¹³

2.3.1 CDA

Het CDA hecht grote waarde aan het uiten van de godsdienst in de openbare ruimte. De partij is echter van mening dat deze vrijheid kan worden beperkt als de openbare veiligheid in gevaar komt en is dus voorstander van het wetsvoorstel. Er zijn wel enkele opmerkingen. Zo zien ze graag een kwantitatieve onderbouwing van de stelling dat de emancipatie en integratie belemmerd wordt door het dragen van een boerka of nikab en vragen zich af hoeveel vrouwen in Nederland op openbare plaatsen een boerka dragen. Daarnaast vraagt het CDA zich af of het veiligheidsrisico met argumenten uit Nederland kan worden onderbouwd. De indieners verwijzen naar voorbeelden uit het buitenland, maar spreken niet over de situatie in Nederland. Het CDA is van mening dat het veiligheidsrisico in Nederland aanwezig is en ziet ook een waarneembare behoefte van de samenleving om de boerka te verbieden, maar vraagt zich af of er geen verbod moet komen op gezichtsbedekkende kleding in het algemeen.

2.3.2. PvdA

De PvdA is van mening dat het dragen van een boerka of nikab in het openbaar onwenselijk is, maar ziet een verbod niet als een effectief middel. De partij vindt dat een beperking van het dragen van een boerka of nikab op bepaalde plaatsen wenselijk is, maar vindt een algemeen verbod in strijd met het recht op godsdienstvrijheid. De PvdA ziet liever een cultuuromslag die ervoor zorgt dat moslima's er zelf voor kiezen om geen boerka of nikab te dragen.

¹² *Kamerstukken*, 2007-2008, 31 108, nr. 5.

¹³ *Kamerstukken*, 2007-2008, 31 108, nr. 7.

2.3.3 SP

Net als het CDA vraagt de SP zich af of de indieners kunnen aangeven hoeveel vrouwen zich met een boerka of nikab in Nederland in het openbare leven begeven. Daarnaast vraagt de SP zich af of de gevolgen van een boerkaverbod zijn onderzocht. De partij vraagt zich af of een dergelijk verbod bijvoorbeeld sociale onrust kan veroorzaken.

2.3.4 VVD

Het dragen van een boerka of nikab vormt volgens de VVD 'een uitwas die niet past bij de kernwaarden en kernnormen zoals die gelden in Nederland' en vinden net als de indieners dat het de emancipatie en integratie van vrouwen belemmert. De partij ziet het probleem van de openbare veiligheid echter als een bredere zaak en stelt daarom voor om alle gezichtsbedekkende kleding in het openbaar te verbieden.

2.3.5 ChristenUnie

Het wetsvoorstel wordt niet gesteund door de ChristenUnie. De partij wijst op de aankondiging van het kabinet dat onderzocht wordt of een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding mogelijk is en vraagt zich af waarom de indieners niet op de uitkomsten van dit onderzoek hebben gewacht. De partij geeft wel aan het eens te zijn met de indieners dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte problemen kan opleveren voor het 'intermenselijk verkeer' en identificatie.

2.3.6 D66

D66 is tegen het wetsvoorstel. Hoewel ze van mening is dat het dragen van een boerka of nikab de emancipatie belemmert, is het wetsvoorstel volgens de partij 'disproportioneel en in strijd met de fundamentele vrijheden zoals die in een democratie aan alle burgers toekomen'. Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst worden door het voorstel beperkt, aldus de partij. Daarnaast vragen zij zich af of het vrijwillig dragen van een boerka ook een onderdeel van vrouwenonderdrukking is, zoals de indieners aangeven. Net als het CDA en de SP vraagt de partij zich bovendien af om hoeveel vrouwen het daadwerkelijk gaat. D66 ziet een verbod niet als oplossing voor de emancipatie en integratie van vrouwen en wijst erop dat het de emancipatie en integratie zelfs kan tegen gaan.

2.3.7 SGP

De SGP herkent 'de gevoelens van onbehagen en vervreemding die door het dragen van boerka's worden opgeroepen', maar vraagt zich af of een beperkt verbod gericht op veiligheid niet beter zou zijn, om zo een botsing met het recht op godsdienstvrijheid te voorkomen. Daarop aansluitend vraagt de partij zich af waarom er, met het oog op veiligheid, niet gekozen wordt voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de politieke partijen die gereageerd hebben op het wetsvoorstel het met elkaar eens zijn dat ze de boerka liever niet als onderdeel van het Nederlandse straatbeeld zien en dat het dragen van een boerka in meer of mindere mate als een probleem wordt beschouwd. Het verschilt echter zeer hoe de partijen tegen dit probleem aankijken.

De partijen PvdA en D66 laten in hun reactie zien dat zij de boerka als onwenselijk beschouwen, maar geven beiden aan dat ze een verbod niet als oplossing zien. Beide partijen noemen de individuele vrijheid als argument. De PvdA heeft het expliciet over het recht op godsdienstvrijheid, terwijl D66 verwijst naar 'fundamentele vrijheden'. Emancipatie, dan wel een cultuuromslag zou de oplossing moeten zijn voor het probleem.

De religieuze partijen ChristenUnie, CDA en SGP zijn enigszins terughoudend wat betreft het wetsvoorstel. De SGP is de enige partij die zich afvraagt of het voorstel het recht op godsdienstvrijheid niet in gevaar brengt. Desalniettemin is de partij voorstander van het verbod. De SGP zegt het 'gevoel van onbehagen' te herkennen. Het CDA verwijst indirect naar het recht op godsdienstvrijheid, door aan te geven dat ze grote waarde hecht aan het uiten van godsdienst in de openbare ruimte. Met het oog op veiligheid is de partij echter van mening dat dit recht ingeperkt mag worden. De ChristenUnie wijst het voorstel af, met als voornaamste reden dat er op het moment dat het voorstel besproken wordt, al een onderzoek namens de regering gaande is naar de mogelijkheden tot een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Opvallend is dat deze partij op geen enkele manier verwijst naar het recht op godsdienstvrijheid.

De VVD is van mening dat het wetsvoorstel betrekking zou moeten hebben op alle gezichtsbedekkende kleding. De SP plaatst vooral veel vraagtekens bij het voorstel, maar geeft geen algemeen oordeel.

2.4 Een tweede motie voor een boerkaverbod

Hoewel er al een wetsvoorstel ligt dat het verbod op het dragen van boerka's en nikaabs in de openbare ruimte betreft, dient Sietse Fritsma als Kamerlid voor de PVV op 4 december 2008 de volgende motie in. *De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat de boerka een islamitisch symbool van vrouwenonderdrukking is; constaterende dat de boerka de emancipatie en integratie van vrouwen in de Nederlandse samenleving belemmert; overwegende dat het dragen van een boerka tevens een ongewenst veiligheidsrisico oplevert; verzoekt de regering, uit te spreken dat de boerka in zijn algemeenheid niet in de Nederlandse samenleving thuishoort, en gaat over tot de orde van de dag.*¹⁴ De argumenten die hier worden gebruikt zijn uitgebreider dan de argumenten die in 2005 werden gebruikt. Niet alleen het 'vrouwonvriendelijk'-argument en het veiligheidsargument worden gebruikt, ditmaal wordt ook de emancipatie en integratie van de vrouw in de Nederlandse samenleving genoemd. Toenmalig minister van

¹⁴ *Kamerstukken, 2007-2008, 31 700 XVIII, nr. 39.*

Vreemdelingenzaken en Integratie Van der Laan reageert hierop met de volgende woorden. *'Dan kom ik op de motie op stuk nr. 39 van de heer Fritsma over de boerka. Ik ben lid van het kabinet en het kabinet heeft het standpunt dat de boerka niet moet voorkomen op school – ik geloof dat het hoger onderwijs daarbij nu in discussie is – en bij ambtenaren en de politie. Deze motie gaat verder en ik ontraad dus de aanneming van die motie. Waarmee dus niet gezegd is dat ik een boerka misschien wel net als de heer Fritsma geen prettige ervaring vind bij de Albert Heijn en dergelijke, maar juridisch verbieden is een heel ander verhaal.'*¹⁵ Opvallend is dat minister Van der Laan verwijst naar een bepaald gevoel dat de boerka oproept, net als de SGP deed in de schriftelijke reactie op het wetsvoorstel van de PVV.

Het wetsvoorstel op het verbod van boerka's en nikaabs in de openbare ruimte dient nog behandeld te worden in de Tweede Kamer. Na de val van Balkenende IV heeft het demissionair kabinet het wetsvoorstel controversieel verklaard. Dat betekent dat het door het volgende kabinet behandeld zal worden.

2.5 De argumenten op een rij

In de voorgaande beschrijving van de debatten zijn verschillende argumenten aan bod gekomen. Wat opvalt, is dat er een brede consensus bestaat over de onwenselijkheid van de boerka in de Nederlandse samenleving. Hoewel het kabinet sinds de eerste motie in 2005 meerdere malen van samenstelling is veranderd, blijft deze consensus bestaan. Niet alle partijen zijn voorstander van een verbod, maar de meeste partijen lijken het er toch over eens dat er voor de boerka geen plaats is in het Nederlandse straatbeeld. Toch is het verbod nog niet doorgevoerd. Dit heeft te maken met de moeilijkheden die het kabinet ziet op weg naar het in werking stellen van de wet. Het kabinet verwijst hier naar 'juridische problemen'. Wat deze problemen inhouden komt niet expliciet aan de orde.

Een aspect dat opvalt aan het debat is dat meerder partijen een sterk gevoel bij de boerka lijken te hebben. Er is hier dus geen sprake van een rationeel argument, maar meer van een emotionele reactie. De politiek lijkt zich te laten leiden door emotie, een argument dat men niet kan hard maken.

Een veel gehoord argument dat pleit voor het verbod is het argument over veiligheid. Verschillende partijen verwijzen naar dit argument. Het CDA is de enige partij die tegelijkertijd indirect verwijst naar het recht op godsdienstvrijheid, maar vindt veiligheid een reden om dit recht in te perken. Wat het meeste opvalt aan het veiligheidsargument is dat veel partijen praten over de veiligheid, die door het toestaan van boerka's in gevaar zou kunnen komen, maar dat niemand precies weet hoeveel vrouwen een boerka dragen in Nederland. Dit blijkt uit de schriftelijke reacties die de partijen geven op het wetsvoorstel. In deze reacties wordt namelijk gesproken over veiligheid, terwijl op hetzelfde moment andere partijen zich afvragen over hoeveel

¹⁵ *Handelingen der Kamer, 2008-2009, nr. 33, 2897.*

boerkadraagsters het precies gaat en of er een onderzoek is geweest naar de mate waarin zij de veiligheid zouden beïnvloeden. Er is geen precies aantal te noemen, maar de schattingen lopen uiteen van minimaal 50 tot 100 tot maximaal 200 tot 400 vrouwen.¹⁶

Over het algemeen kan gesteld worden dat het debat over het verbod op boerka's een belangrijk debat is voor de toekomst van het recht op godsdienstvrijheid. Immers, als een boerka verboden kan worden kunnen ook andere religieuze uitingen in het openbaar verboden worden. Toch is het argument van godsdienstvrijheid in het politieke debat zeer weinig gehoord. Zelfs als het probleem met godsdienstvrijheid louter als juridisch probleem wordt gezien, wordt dit niet duidelijk gemaakt in het debat. Er wordt gesproken over veiligheid en juridische problemen in algemene zin, maar het woord godsdienstvrijheid komt slechts marginaal voor. Er is sprake van een debat dat in wezen draait om vrijheid van godsdienst, maar waarin dat onderwerp tegelijkertijd amper aan bod komt. Dit blijkt uit het feit dat het recht op godsdienstvrijheid tot nu toe het grootste struikelblok lijkt te zijn voor een boerkaverbod.¹⁷ Om het debat verder te helpen is het dus aan te raden om dit onderwerp wel aan te roeren en er een openlijk debat over te voeren. Pas als duidelijk is wat een boerkaverbod betekent voor de godsdienstvrijheid in Nederland en wat de gevolgen van een dergelijke inperking zouden kunnen zijn voor verschillende geloven wordt de kern van dit debat zichtbaar. Pas dan kan gekeken worden naar de noodzakelijkheid om een van de grondrechten in te perken.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 9 april 2010 is de discussie over godsdienstvrijheid in Nederland in een stroomversnelling geraakt. De winst van de PVV heeft ervoor gezorgd dat deze partij aanzienlijk meer macht zal krijgen. Het verbod op boerka's komt hierdoor een stuk dichterbij. De opvatting van de PVV dat de Islam een politieke ideologie is, zorgt ervoor dat het onderwerp godsdienstvrijheid wel in beeld is gekomen. De discussie is dus verplaatst van een discussie over veiligheid naar een discussie over godsdienstvrijheid. De oorzaak hiervan ligt volgens mij in het feit dat de PVV naast een boerkaverbod ook de ruimte zou kunnen krijgen om het recht op godsdienstvrijheid op andere manieren te beperken. Doordat de rechten van moslims in Nederland hiermee in gevaar worden gebracht, is de discussie veel dringender geworden. Het is met de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer en de nog te vormen regering niet te voorspellen hoe het debat over het boerkaverbod zal verlopen. Het is wel zeer waarschijnlijk dat het recht op godsdienstvrijheid voortaan een grotere rol zal spelen.

¹⁶ Annelies Moors, *Gezichtssluiers – Draagsters en debatten*, (Amsterdam 2009) 28.

¹⁷ Dit komt naar voren in de conclusies van het rapport *Overwegingen bij een boerkaverbod* dat verderop besproken wordt.

3. Wetenschappelijk debat over godsdienstvrijheid

Godsdienstvrijheid is een begrip dat meerdere wetenschappelijke disciplines raakt. Het is zowel voor juristen als theologen een belangrijk begrip. Een veel gehoorde opmerking is dat religie iets is van het verleden, dat Nederland sinds de ontzuiling religie niet meer nodig heeft. Toch is religie vaak in het nieuws. Natuurlijk draaien veel conflicten om religie, maar op kleinere schaal is er ook een hoop te doen om het geloof. Ook in Nederland lijkt religie haar belang niet te hebben verloren.

Het wetenschappelijk debat zal ingeleid worden met een uitvoerige behandeling van een betoog van Donald Loose. Loose (1949) is bijzonder hoogleraar voor de Radboudstichting aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Loose was een van de organisatoren van twee symposia over de betekenis van religie in het publieke domein. In het boek 'Religie in het publieke domein'¹⁸ zijn de meeste bijdragen van de symposia opgenomen. Donald Loose heeft zelf drie bijdragen geleverd. Zijn betoog 'Politiek en de publieke rol van religie' beschrijft hoe de moderne staat omgaat met de rol die religie speelt nu ze is verdrongen naar het privé-domein en hoe de liberale rechtsstaat worstelt met haar herkomst uit het christendom. Loose heeft een duidelijke visie op de scheiding tussen kerk en staat en hoe men hiermee zou moeten omgaan. Zijn tekst wordt hier gebruikt om een beeld te schetsen van het ontstaan van de scheiding tussen kerk en staat en de problemen die de westerse seculiere staat heeft met betrekking tot religie. Deze introductie zal dienen als theoretisch kader voordat de wetenschappelijke discussie over actuele godsdienstvrijheid wordt besproken. De wetenschappelijke discussie bestaat uit de visies van verschillende personen. Het betreft rechtsgeleerden en islamitisch deskundigen. Allen hebben een visie op de verhouding tussen kerk en staat en godsdienstvrijheid. Door de verschillende visies kort te bespreken wordt een beeld geschetst van het recht op godsdienstvrijheid zoals we dat in Nederland kennen en wat dit betekent voor een eventueel verbod op het dragen van gezichtssluiers in het publieke domein.

3.1 Over de geschiedenis van de scheiding van kerk en staat¹⁹

Loose beschrijft de spanning tussen de liberale rechtsstaat en religieuze tradities. De liberale staat heeft zich onttrokken uit de christelijk religieuze traditie. Hoewel historisch verbonden, denkt de liberale staat hier niet graag aan terug. Immers, het kenmerk van liberalisme is haar neutraliteit, ook ten opzichte van religies. Loose stelt dat de verhouding tussen de liberale rechtsstaat en religieuze tradities onder druk komt te staan doordat de normen en waarden die bij de neutraliteit van het liberalisme horen op andere culturen

¹⁸ Donald Loose (red.), *Religie in het publieke domein* (Budel 2007).

¹⁹ Donald Loose 'Politiek en de publieke rol van religie' in: Donald Loose (red.), *Religie in het publieke domein* (Nijmegen) 19 – 45.

helemaal niet neutraal overkomen. Daarnaast speelt de vraag of religie nog wel aan haar verwachtingen kan voldoen op het moment dat ze wordt teruggedrongen tot het privédoemien.²⁰

De komst van de democratische rechtsstaat maakte een einde aan de bloedige godsdienstoorlogen. Door kerk en staat te scheiden kwam er een politieke oplossing voor een eeuwenoud conflict tussen de vorsten enerzijds en de kerk anderzijds. Hoewel religie verbannen is naar de privé sfeer manifesteert ze zich wel in het publieke domein, bijvoorbeeld door gelovigen die hun religie in het openbaar uitdragen door middel van religieuze symbolen. Kerk en staat zijn ondanks hun scheiding onlosmakelijk met elkaar verbonden. Elk land heeft een eigen manier om te kunnen omgaan met de scheiding van kerk en staat aan de ene kant en de invloed die ze op elkaar hebben aan de andere kant.²¹

In Frankrijk staat het begrip *laïcité* centraal. Dit houdt in dat de staat neutraal is, maar ook dat alle individuen autonoom zijn en dat iedereen gelijk is. Op grond van dit begrip zijn religieuze symbolen in het publieke domein geheel verboden. Loose vindt dat de Franse regering hiermee de behoefte van haar burgers om bij een religieuze gemeenschap te horen negeert. Bovendien is men de republiek gaan zien als vijand van religie en is er dus geen sprake meer van een neutrale status ten opzichte van religie.

In de Verenigde Staten geldt juist dat elke religie is toegestaan. Door alle religies vrij spel te geven heffen ze de invloeden van elkaar als het ware op en ontstaat er op die manier een neutraal klimaat. Volgens Loose is het probleem hiervan dat het Amerikaanse systeem zich presenteert als neutraal, maar haar christelijke herkomst ontkent.

De meeste andere westerse landen kennen een tussenvorm bij de scheiding van kerk en staat. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk hebben een staatskerk. In landen als Italië, Spanje en Duitsland is er sprake van vastgelegde verhoudingen tussen kerk en staat. In Ierland en België heeft de katholieke kerk een speciale positie. Ook Nederland kent een tussenvorm, waarbij de scheiding van kerk en staat oorspronkelijk is geregeld via de verzuiling.²²

De scheiding van kerk en staat houdt dus in dat religie verworpen is tot een zaak van het privédoemien. Het verwijzen van religie naar het privédoemien verplicht de staat om onderscheid te maken tussen wat publiek is en wat privé. Dit is problematisch voor religies die deze scheiding simpelweg niet kunnen erkennen. Te denken valt aan moslima's met hoofddoekjes en joden met keppeltjes. Het toestaan van religieuze symbolen is voor sommigen een schending van neutraliteit en van de gelijkheid van het individu. Het verbieden ervan is voor anderen echter een schending van godsdienstvrijheid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de westerse seculiere staat niet zo neutraal is als hij zich doet voorkomen. De neutraliteit ten opzichte van religie is immers een kenmerk van de liberale rechtsstaat die zich met zoveel moeite heeft losgemaakt van de christelijke overheersing. Juist deze herkomst zorgt ervoor dat de neutraliteit simpelweg

²⁰ Loose, 'Politiek en de publieke rol van religie', 19.

²¹ Ibidem, 21 - 24.

²² Ibidem, 22.

niet sluitend is voor alle religies. Het is duidelijk dat Loose de besproken situaties niet ideaal vindt en bij allen cruciale problemen signaleert.²³

Door zijn neutrale status kan de staat zich niet bemoeien met het religieuze van religie. De staat kan zich alleen bezighouden met de uiterlijke praktijken ervan en deze toetsen aan de wet. Op deze manier wordt de kern van de religiositeit niet aangetast. De staat kan niets anders dan het religieuze van religie respecteren en tegelijkertijd zorgen dat religie zich aan de regels houdt die binnen het publieke domein gelden.

Loose signaleert nog een ander probleem. Het einde van de bloedige godsdienstoorlogen en daarmee de komst van de scheiding tussen kerk en staat zijn erg belangrijk gebleken voor de moderne maatschappij. De voorwaarden waaronder dit is gebeurd en de voorwaarden die nodig zijn om de scheiding in stand te houden lijken echter vergeten. Uit de scheiding van kerk en staat komt voort dat er religieuze instituties zijn. Religieuze gemeenschappen zijn niet alleen een gesprekspartner voor de staat, maar hebben ook een educatieve functie voor hun aanhang en representeren grote groepen in de samenleving. Deze functie van religie is veranderd. Door het pluralisme is het tolerantiebeginsel, en daarmee religie, veranderd. De burger accepteert de meningen van anderen niet meer als onwrikbare meningen die naast zijn eigen mening bestaan. In plaats daarvan ziet hij de visies van anderen als overtuigingen die ook verdedigbaar zijn, of in ieder geval maatschappelijk relevant. Hiermee kiest de burger niet meer voor een instantie, maar alleen nog maar voor de overtuigingen die voor hem persoonlijk van belang zijn. De identiteit van de burger wordt hierdoor gevormd. Kritiek op zijn religie komt hierdoor als persoonlijke kritiek over. Immers, iedereen vormt zijn eigen kijk op religie en vult zijn religie op een eigen wijze in.²⁴

Door de individualisering van religie kan de staat religieuze instituten niet meer als collectieve gesprekspartner gebruiken. In plaats daarvan zou de staat met elke burger een gesprek moeten aangaan, omdat elke burger een eigen identiteit samenstelt. Er is op dit moment sprake van twee problemen. Aan de ene kant roept het terugdringen van religie naar het privédomein weerstand op bij religies. Zoals gezegd kunnen sommige religies niet omgaan met de eis zich te beperken tot het privédomein. Aan de andere kant zorgt de besproken individualisering ervoor dat de massa wordt opgedeeld in losse stukjes, waar de staat moeilijk mee kan communiceren, waardoor het debat niet meer plaats kan vinden. Doordat het publieke debat over religie is weggevallen ontstaat volgens Loose de individuele overtuiging dat buitenstaanders het recht niet hebben om religieuze praktijken te veroordelen. Op deze manier kan iedereen en elke groepering zich schuil houden achter een religieuze overtuiging en ontstaat een nieuwe sociale cohesie waar de staat geen grip op heeft.²⁵

De staat heeft nu als taak om een rechtendiscours te ontwikkelen waarin alle verschillen overbrugd worden en waarin iedereen zich kan vinden. Westerse seculiere staten baseren hun grondrechten op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Deze verklaring is tot stand gekomen in de westerse landen en is gebaseerd op de

²³ Loose, 'Politiek en de publieke rol van religie', 29.

²⁴ Ibidem, 40 - 42.

²⁵ Ibidem, 40.

sociaal-liberale ideologieën van de negentiende eeuw. De staat moet voorzien in bepaalde randvoorwaarden die sociale rechten garanderen. Recentelijk wordt er door burgers gevraagd om de erkenning van een nieuwe generatie rechten, veelal recht op afwijking en verschil. Hieronder vallen bijvoorbeeld de rechten voor homoseksuelen, maar ook het recht om racistisch te zijn. De vraag die hieruit voortkomt, is hoe we het recht op afwijking universeel vast kunnen leggen zonder tegen het universele karakter in te gaan. Het is een universeel recht dat iedereen gelijk is. Hoe het recht op afwijking zich daartoe verhoudt, is nog niet helemaal duidelijk. Op deze manier kan het universeel recht zichzelf namelijk in gevaar brengen. Volgens Loose is de oplossing om de abstracte politieke vrijheidsrechten weer te verbinden met meer concrete maatschappelijke grondrechten. De rechten voor het individu beïnvloeden de samenleving namelijk direct. Als een individu meer rechten krijgt, mag dit de rechten van een ander individu niet beperken. Loose stelt dat we niet te omzichtig moeten omgaan met de collectiviteit, omdat dit de autonomie van het individu miskent. Het persoonsrecht van het individu staat boven het sociaal-culturele recht. Dit leidt echter wel tot een botsing tussen verschillende culturen en religies. Religieuze tradities en de staten moeten hun eigen kern vinden zodat ze met elkaar de dialoog aan kunnen gaan. Alleen op die manier kan er consensus ontstaan over universele rechten. Een belangrijke observatie van Loose is dat sociale integratie niet tot stand komt door het afpellen en terugdringen van culturele en religieuze eigenaardigheden. Wel door een dialoog over wat maatschappelijk acceptabel is. Het onderwijs speelt hier volgens Loose een belangrijke rol in.²⁶

3.2 Het verschil tussen onverschilligheid en tolerantie

Egbert Dommering is hoogleraar informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam. Ter gelegenheid van het afscheid van J.M. de Meij schreef hij een opstel, genaamd 'Tolerantie, de Vrijheid van Meningsuiting en de Islam'.²⁷ In dit artikel laat Dommering zien dat er in verschillende landen sprake is van een verharding van standpunten. In Frankrijk en Duitsland is de wetgeving ten aanzien van godsdienst op verschillende manieren verscherpt. Deze discussie is ook gaande in Nederland, Dommering schrijft dat men zich focust op de positie van de Islam en dat zich dat manifesteert in discussies over hoofddoekjes, gezichtssluiers, moskeeën en imams.²⁸ Sinds Pim Fortuyn het integratiedebat in 2002 op scherp heeft gesteld, is het niet meer verdwenen uit de Nederlandse discussie.²⁹ Niet alleen in de politiek, maar ook op straat is het een veelbesproken onderwerp.

Aan de hand van het begrip tolerantie laat Dommering zien hoe de Islamdiscussie in Nederland plaats vindt. Aan de hand van voorbeelden legt hij uit wat tolerantie wel en

²⁶ Loose, 'Politiek en de publieke rol van religie', 42 - 45.

²⁷ Egbert Dommering, 'Tolerantie, de vrijheid van meningsuiting en de islam' in: A.W. Hins en A.E. Nieuwenhuis (red.), *Van ontvanger naar zender. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij* (Amsterdam 2003).

²⁸ Dommering, 'Tolerantie, de vrijheid van meningsuiting en de islam', 4.

²⁹ Ibidem, 5.

niet is. Tolerantie wordt vaak gezien als het zich afzijdig houden van 'het andere'. Zolang je er zelf geen last van hebt is het geen probleem wat de mensen in je omgeving doen. Tolerantie wordt dan gebruikt als pacificatiemechanisme. Er is een tendens van toenemende autonomie; iedereen mag zelf weten wat hij met zijn leven doet. Deze opvatting is bijna verworden tot een levensvorm. Daarnaast hoeft de manier waarop je leeft helemaal niet meer samen te hangen met je ideologie. Dommering schrijft dat mode hierin een verwarrende rol kan spelen, een punk uiterlijk hoeft niets te zeggen over de idealen die iemand aanhangt. Hetzelfde is van toepassing op hoofddoekjes. Volgens Dommering wordt het hoofddoekje 'dikwijls niet gedragen om een religieuze reden, maar om uitdrukking te geven aan de eigen culturele entiteit'.³⁰ Deze 'ongeïnteresseerde' vorm van tolerantie is echter niet de tolerantie die een rol speelt bij politieke en religieuze discussies. Tolerantie gaat over de erkenning van de autonomie van het individu enerzijds en de manier waarop de overheid met conflicterende individuen omgaat anderzijds. De autonomie van het individu ligt vastgelegd in de grondrechten. Deze grondrechten beschermen het individu. Als verschillende individuen in een conflict komen is het de taak van de staat om hiermee om te gaan. Beide individuen behoren hierbij gelijk behandeld te worden, de staat moet dus neutraal zijn. De vraag die Dommering hierbij stelt is hoever de staatsmacht reikt en hoever persoonlijke vrijheid.³¹

Het gelijkheidsprincipe kan alleen gehandhaafd worden als de staat neutraal is. De scheiding van kerk en staat is hier het begin van. Tegelijkertijd zorgt dit aspect voor problemen. Zoals Loose hierboven al laat zien ligt de geschiedenis als een zware last op de schouders van de staat. Het historisch verleden maakt het voor de staat moeilijk om volledig neutraal te zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de talloze christelijke feestdagen die in Nederland als vrije dagen zijn ingesteld. Islamitische feestdagen worden niet erkend als vrije dag voor iedereen, terwijl heel veel mensen het Suikerfeest vieren. Deze feestdagen worden wel steeds vaker in de CAO's opgenomen, maar dan als onbetaald verlof. Iedereen heeft het recht zijn godsdienst in het openbaar te belijden. In 1962 deed de Hoge Raad uitspraak over het Geertruidenbergarrest. Dit ging over het verbod om processies te houden buiten traditioneel katholieke gebieden. De Hoge Raad vond dat 'in een land als Nederland met een naar godsdienstige gezindheid gemengde bevolking openbare godsdienst oefeningen, waarbij, doordat zij op de openbare weg worden gehouden, ook andersdenkenden buiten hun wil worden betrokken, tot spanning, onrust en ongeregelheden aanleiding kunnen geven en dat mitsdien een wettelijke voorziening, welke die vrijheid enigszins beperkt als een voor de bescherming van de openbare orde noodzakelijke maatregel kan worden beschouwd'.³² Deze uitspraak zou ook van toepassing kunnen zijn op het dragen van een boerka en de weg kunnen openen naar een boerkaverbod.

³⁰ Dommering, 'Tolerantie, de vrijheid van meningsuiting en de islam', 7. Overigens zal verderop blijken dat het niet uitmaakt waarom het hoofddoekje wordt gedragen, omdat de neutrale staat zich buiten deze discussie dient te houden. Donald Loose geeft dit al aan met zijn stelling dat de staat zich niet kan bemoeien met het religieuze van religie.

³¹ Ibidem, 8.

³² Ibidem, 14, voetnoot 53: HR 19 januari 1962, NJ 1962, 107, m. nt. B.V.A.R.

Het debat over religie mist echter een rationele basis. De argumenten van een gelovige zijn gebaseerd op heilige bronnen waarvan de echtheid betwist wordt. Dommering vraagt zich af of we daarom gebruik zouden moeten maken van cultureel relativisme.³³ Dit begrip houdt in dat iedere cultuur zijn eigen normen en waarden heeft en dat er geen universele normen en waarden bestaan. Dit betekent dat je ook geen oordeel kunt vellen over wat goed en wat fout is in een andere cultuur. Als een moslima er voor kiest om een hoofddoek te dragen kun je hier vanuit het cultureel relativisme niets op tegen hebben. Hoewel het voor iemand misschien de ongelijkheid tussen man en vrouw aantoonde, kiest ze hier vanuit haar eigen geloof zelf voor. Op deze manier wordt in Nederland veel gewerkt met conflicten over cultuur en geloof. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) bekijkt bij conflicten over het toestaan of verbieden van hoofddoekjes per geval of er sprake is van ongelijke behandeling. Over het algemeen oordeelt de commissie in het voordeel van de hoofddoekdraagster. Alleen als het dragen van een hoofddoek gevaar oplevert voor de draagster en haar omgeving kan de hoofddoek verboden worden.³⁴ Cultureel relativisme lijkt een goede oplossing voor conflicten over religie en cultuur, maar in cultureel relativisme schuilt ook een gevaar. Hoe ga je om met religieuze of culturele gebruiken die tegen de rechten van de mens ingaan? Dommering noemt hier vrouwenbesnijdenis als voorbeeld.³⁵ Dit is een cultureel gebruik dat veel mensen afkeuren, omdat het als extreem wreed, pijnlijk en bovendien onnodig wordt beschouwd. Moet je dit gebruik met het oog op cultureel relativisme toestaan en de autonomie van de cultuur erkennen? Of moet er gekeken worden naar het harm principle? Dezelfde vraag zou gesteld kunnen worden bij het dragen van de boerka. Een van de argumenten die in de politieke discussie naar voren komt is dat vrouwen worden gedwongen om hun gezicht te bedekken en dat het een teken van onderdrukking is. Vanuit het cultureel relativisme zou je dit kunnen tolereren, maar het kan ook een reden zijn om de vrouwen te verlossen van de veronderstelde onderdrukking.

Nederland wordt internationaal gezien als een pacificatiedemocratie.³⁶ Voor elk conflict wordt een compromis gevonden. Het zuilenstelsel was hier een voorbeeld van. Hoewel van verzuiling geen sprake meer is, kennen we nog steeds een pragmatische instelling in Nederland, kijk bijvoorbeeld naar de CGB, die elke zaak apart behandelt. De vraag is alleen of we de Islam op deze manier ook in de samenleving gepast kunnen krijgen. Zoals beschreven is voor een pluralistische samenleving vereist dat de staat neutraal is. Hier vallen ook openbare functies onder. Dit is een punt waarop het moeilijk is om de Islam in de samenleving in te passen, aldus Dommering. Een knelpunt is bijvoorbeeld het openbaar belijden van de godsdienst door het dragen van een hoofddoek. In openbare staatsfuncties zou dit niet kunnen, om de neutraliteit van de staat te waarborgen. Hoewel de uiterlijke verschijning niets zegt over de innerlijke overtuigingen van iemand, is Dommering het eens met deze wetgeving.³⁷ Hoewel Dommering lijkt te pleiten voor de autonomie van het individu, kan hij het gevoel blijkbaar niet onderdrukken

³³ Ibidem, 11.

³⁴ www.cgb.nl (20-08-2010).

³⁵ Dommering, 'Tolerantie, de vrijheid van meningsuiting en de islam, 12.

³⁶ Ibidem, 15.

³⁷ Ibidem, 16.

dat een neutraal uiterlijk bij een neutrale staat hoort. Met betrekking tot de boerka zou dit betekenen dat een verbod inderdaad moeilijkheden met zich meebrengt, maar dat het goedkeuren van de boerka vanuit cultureel relativisme ook problemen genereert. Cultureel relativisme kan uiteindelijk namelijk leiden tot het goedkeuren van gebruiken die in strijd zijn met de mensenrechten.

3.3 Godsdienstvrijheid en haar grenzen

Sophie van Bijsterveld is rechtsgeleerde aan de Katholieke Universiteit Tilburg. Tevens heeft zij namens het CDA plaats in de Eerste Kamer. Van Bijsterveld zet vraagtekens bij het begrip godsdienstvrijheid. Dit begrip biedt mogelijkheid tot meerdere interpretaties. In Nederland is het begrip godsdienst ruim uitgelegd. Een belangrijk aspect hierin is het belijden van godsdienst, ook dit begrip is ruim uitgelegd. Godsdienstvrijheid behelst niet alleen het aanhangen van een godsdienst, maar ook een openlijk uitdragen daarvan.³⁸ Ieder land geeft godsdienst een andere plek in de samenleving en kent een andere verhouding tussen kerk en staat. Deze verhouding komt voort uit de historische traditie van het land en is diep geworteld. Dit betekent echter niet dat deze verhouding statisch is. In de verschillende Europese landen is te zien dat de nadruk in de verhouding tussen kerk en staat is verschoven van het vormgeven van de onderlinge institutionele positiebepaling naar discussies op het sociale en maatschappelijke vlak.³⁹ Deze verandering houdt ook in dat de scheidslijnen in de discussies minder helder zijn geworden. Immers, bij sociale en maatschappelijke ontwikkelingen is het moeilijker om scherpe scheidslijnen te trekken.

In de multiculturele samenleving is sprake van pluralisme. Van Bijsterveld verwijst naar Samuel Huntington, die zijn bekende thesis over 'The clash of civilisations' schreef. In West-Europa is ook sprake van een kleine clash tussen verschillende godsdienstige culturen.⁴⁰

Er bestaat een spanningsveld in de multiculturele samenleving waarbij gelaveerd wordt tussen het behoud van de eigen cultuur en integratie.⁴¹ Tolerantie is volgens Van Bijsterveld ook een belangrijke term in dit spanningsveld. Zij maakt hier echter de kanttekening bij dat tolerantie zich moeilijk juridisch laat vastleggen.⁴² Een oplossing voor de problemen die een pluralistische samenleving kent is het privatiseren van godsdienst. In wezen is godsdienst al geprivatiseerd met de komst van de neutrale staat, maar de laatste jaren wordt religie steeds verder teruggedrongen naar het privé domein. Van Bijsterveld signaleert twee ontwikkelingen in de wetgeving ten aanzien van de religie in het publieke domein. Aan de ene kant worden de garanties voor godsdienstoefeningen aangescherpt. Er zijn steeds meer garanties voor iedereen om zijn godsdienst te belijden en het discrimineren en kwetsen van mensen wordt bestraft. Aan de andere kant worden deze garanties vervaagd als het gaat om het uitoefenen van godsdienst in de

³⁸ Sophie C. van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, (Deventer 1998) 176.

³⁹ Van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, 178.

⁴⁰ Ibidem, 181.

⁴¹ Ibidem, 182.

⁴² Ibidem.

maatschappij. Deze privatisering kent echter enige problemen. Het onderscheid tussen wat publiek en wat privé is kan nooit volledig helder worden, waardoor er altijd conflicten zullen ontstaan als de staat zich bijvoorbeeld teveel bemoeit met het privé-domein, of wanneer de burger zijn godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging betreft in de publieke sfeer.⁴³

Van Bijsterveld maakt bovendien onderscheid tussen cultuur en godsdienst. Dit onderscheid kan bij rechtspraak veel verschil uitmaken. Een crucifix werd in Duitsland als godsdienstig symbool beschouwd en daarom verwijderd uit rechtbanken. In België werd eenzelfde crucifix echter als cultureel symbool beschouwd en daarom toegestaan. Het kan ook andersom. Een religieus verschijnsel kan met het oog op het recht op godsdienstvrijheid beschermd worden, terwijl het kan verdwijnen als het als cultureel bestempeld wordt. Er kan op dit punt wederom geen duidelijke scheidslijn gemaakt worden tussen wat cultuur is en wat religie.⁴⁴

Van Bijsterveld maakt duidelijk dat, hoewel vastgelegd in de wet, godsdienstvrijheid een begrip is dat zich lastig laat vatten in juridische termen. Dit zorgt ervoor dat er altijd conflicten zullen zijn over de plaats van godsdienst in het publieke domein. Zolang niet met zekerheid bepaald kan worden wat het dragen van een boerka betekent voor de samenleving kan er dus ook moeilijk recht over worden gesproken. Als de boerka een aantoonbaar gevaar vormt voor de veiligheid kan een verbod gerechtvaardigd worden. In de Grondwet is immers duidelijk aangegeven dat het recht op godsdienstvrijheid begrensd wordt door ieders verantwoordelijkheden binnen de wet. Het aantonen van de gevaren die de boerka oplevert is echter moeilijk, evenals het verder duiden van de betekenis van de boerka in het publieke domein. Is het dragen van een boerka een essentieel onderdeel van de Islam, of is het een cultureel verschijnsel? Volgens Loose kan en mag de staat zich niet bemoeien met het religieuze van religie. De vraag of het dragen van een gezichtsbedekkende sluier daadwerkelijk een uiting van religiositeit betreft is dus niet van toepassing. De staat kan religieuze uitingen toetsen aan de wet, maar kan zich niet met de theologische discussie bemoeien.⁴⁵ Kortom, het is moeilijk te bepalen wanneer de grenzen van godsdienstvrijheid bereikt zijn, doordat simpelweg niet duidelijk is wat er allemaal onder godsdienstvrijheid valt.

⁴³ Van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, 183.

⁴⁴ *Ibidem*, 186.

⁴⁵ Zie blz. 2.

3.4 De uitvoerbaarheid van een boerkaverbod

In opdracht van de regering heeft een commissie van deskundigen in 2006 het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod'⁴⁶ geschreven. De groep deskundigen bestond uit verschillende wetenschappers op juridisch en islamitisch gebied. In het rapport wordt gekeken naar de eventuele haalbaarheid van een boerkaverbod. Hiertoe zijn vier verschillende vormen van het verbod bekeken. Deze vormen betreffen: een algemeen verbod op islamitische gezichtsbedekkende sluiers, een specifiek plaatsgebonden verbod op islamitische gezichtsbedekkende sluiers, een algemeen verbod op alle gezichtsbedekkende kleding, een specifiek plaatsgebonden verbod op alle gezichtsbedekkende kleding. De commissie is tot de conclusie gekomen dat de eerste twee opties, die uitsluitend voor islamitische gezichtsbedekkende sluiers gelden, in strijd zijn met artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van de Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast is een verbod op uitsluitend islamitische uitingen in strijd met de gelijkheidsnormen zoals beschreven in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van de EVRM. De derde optie, een algemeen verbod op alle gezichtsbedekkende kleding, kent ook problemen. Bij een dergelijk verbod zou namelijk aangetoond moeten worden dat het inderdaad de veiligheid schaadt als men het gezicht geheel kan bedekken. Bovendien wijst de commissie erop dat een algemeen verbod op moslims zou kunnen overkomen op een verkapt boerkaverbod. De enige haalbare optie is volgens de commissie dan ook een specifiek functie- of plaatsgebonden verbod op alle gezichtsbedekkende kleding. Hierbij valt te denken aan een verbod op plaatsen waar men zich moet identificeren, of een verbod bij functies die niet uitgevoerd kunnen worden met een bedekt gezicht. Toch zou ook zo'n verbod kunnen leiden tot maatschappelijke onrust. Het verbod komt voort uit de motie van Geert Wilders in 2005, die oorspronkelijk gericht was op islamitische gezichtssluiers. Een verbod op alle gezichtsbedekkende kleding vindt daarmee haar kern in een voorstel dat in strijd is met de godsdienstvrijheid en kan dus overkomen als een verkapte inperking van het grondrecht.

Een belangrijke opmerking die de commissie maakt sluit aan bij de bovengenoemde opvattingen van Donald Loose.⁴⁷ In het rapport wordt gesproken over religieuze uitingen en de vraag of de Koran daadwerkelijk opdracht geeft tot het dragen van een gezichtsbedekkende sluier. Het argument dat de boerka binnen de islam zelf ook omstreden is, mag volgens de commissie niet gebruikt worden voor een verbod erop. De neutrale overheid kan in een theologisch debat immers geen partij kiezen en dient zich buiten de discussie te houden.⁴⁸ Hieruit volgt dat een verbod op islamitische gezichtssluiers altijd een beperking van de godsdienstvrijheid inhoudt. De neutrale overheid moet er immers van uitgaan dat een gezichtsbedekkende sluier een teken is van religiositeit en daarom valt onder het recht op godsdienstvrijheid.

⁴⁶ Vermeulen (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod*.

⁴⁷ Zie blz. 2.

⁴⁸ Vermeulen (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod*, 59.

Kort samengevat zien de deskundigen geen heil in een verbod op louter islamitische gezichtsbedekkende sluiers, omdat dit in strijd is met artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM. Een functie- en plaatsgebonden verbod voor alle gezichtsbedekkende kleding zou de beste optie zijn, hoewel ook deze regeling zou kunnen leiden tot maatschappelijke onrust.

3.5 Verschillende visies bijeen

Het wetenschappelijk debat laat zich als volgt samenvatten. Het recht op godsdienstvrijheid is een kernargument in het debat over het boerkaverbod. Dit grondrecht is zo belangrijk dat het niet zomaar ingeperkt kan worden. Hier zijn verschillende auteurs het over eens. De schrijvers van 'Overwegingen bij een boerkaverbod' benadrukken dit punt meerdere malen. Ook Van Bijsterveld hecht veel waarde aan dit punt. Zij tekent echter wel aan dat het begrip godsdienstvrijheid meerdere interpretaties toe laat. Daarbij wijst zij op het feit dat het recht op godsdienstvrijheid ingeperkt mag worden op het moment dat een godsdienst een gevaar oplevert voor de samenleving. Maar ook aan deze optie kleeft een nadeel. Het is namelijk erg moeilijk om te bepalen wanneer het dragen van boerka's een gevaar oplevert voor de samenleving. Een ander argument, dat zowel Dommering als Van Bijsterveld gebruikt, is het argument over de onduidelijkheid over de mate waarin de boerka een religieus symbool is voor de Islam. Loose weerlegt dit argument echter. Hij wijst op het feit dat de neutrale staat zich niet met het religieuze van religie mag bemoeien. De boerka moet dus beschouwd worden als religieus symbool. Het is niet de rol van de staat om deze waarde in twijfel te trekken. Deze toevoeging van Loose is heel belangrijk. Door religieuze symbolen in twijfel te trekken bestaat de kans dat het boerkaverbod een stuk minder omstreden wordt. Immers, als de religieuze waarde van de boerka wordt ontkend zijn de problemen met het recht op godsdienstvrijheid ook een stuk minder relevant. Dit brengt het risico met zich mee dat godsdienstvrijheid op nog meer punten kan worden ingeperkt door het begrip godsdienst te versmallen. Door te stellen dat de staat zich niet mag bemoeien met de inhoud van religie wordt dit echter voorkomen.

Een ander begrip dat vaak terug lijkt te komen is tolerantie. Loose schrijft dat mensen de mening van een ander niet meer tolereren als onwrikbare mening, maar openstaan voor de gedachten van een ander en zo een unieke identiteit vormen. Dommering wijst er echter op dat mensen steeds meer individualiseren en tolerantie beschouwen als het niet lastig vallen van de ander, waardoor iedereen steeds meer langs elkaar heen leeft. Dommering laat ook zien dat deze invulling van tolerantie geen recht doet aan het begrip. Hij vraagt zich in deze af waar de grenzen van tolerantie liggen en verwijst hierbij naar het begrip cultureel relativisme. Deze manier van kijken naar andere culturen wordt niet door iedereen evenzeer gewaardeerd. Hoewel het erkent dat de westerse normen en waarden niet zomaar als universeel geldend gezien kunnen worden, draagt het ook het gevaar met zich mee.

Het begrip godsdienstvrijheid kent geen duidelijke grenzen. Zo is niet vast te leggen wat precies onder godsdienst valt en wanneer het belijden ervan precies een gevaar oplevert voor de samenleving. Ook de scheiding tussen publiek en privé is gecompliceerd. Door religie naar het privédomein te verbannen worden veel conflicten vermeden, maar niet iedere godsdienst kan zich houden aan de scheiding tussen publiek en privé. Dit maakt het boerkaverbod ook gecompliceerd. Het vereist namelijk een inperking van het recht op godsdienstvrijheid. De voorwaarde waaraan voldaan moet worden om dit recht in te perken luidt volgens Artikel 6, lid 2 Grondwet: De wet kan ter zake van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het is lastig hard te maken dat het dragen van een boerka op grond hiervan verboden kan worden.

4. Samenvatting en conclusie

Er zijn veel verschillen tussen het politieke debat over het boerkaverbod en het wetenschappelijke debat. Op wetenschappelijk gebied is men het erover eens dat een verbod specifiek gericht op boerka's in strijd is met het grondrecht op godsdienstvrijheid en dat een wettelijk verbod een inperking van dit grondrecht vereist. In het politieke debat werd dit grondrecht niet eens door alle partijen genoemd. Daar is een meerderheid het erover eens dat de boerka niet in het straatbeeld van Nederland past. Of een verbod een goede oplossing is, wordt niet door iedereen gezegd. Opvallend is dat in het politieke debat weinig gebruik wordt gemaakt van de rapporten die beschikbaar zijn. Het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod'⁴⁹ is al in 2006 aangeboden aan de regering. In dit rapport komt duidelijk naar voren dat een specifiek verbod op boerka's in strijd is met artikel 1 en artikel 6 Grondwet. Toch blijft de politieke discussie voortgaan. In deze discussie speelt gevoel een belangrijke rol. Waar men zich in het wetenschappelijke debat vanzelfsprekend richt op feiten, spreken politici van het onbehagen dat ze voelen bij een boerka en gaan daarbij voorbij aan de feiten. Een gevoel van onbehagen kan ook geen sluitend argument zijn, anders zouden enge tatoeages bijvoorbeeld ook verboden kunnen worden. Het argument dat de boerka de emancipatie belemmert houdt ook geen stand. Dit is immers niet bewezen. Bovendien zou de vraag gesteld kunnen worden of dit niet teveel neigt naar paternalisme.

Veel partijen blijken niet op de hoogte te zijn van het 'probleem' dat boerka's veroorzaken. Uit de schriftelijke reacties op het wetsvoorstel van de PVV blijkt dat het niet duidelijk is hoeveel gevaar het dragen van een boerka nou daadwerkelijk oplevert voor de veiligheid en hoeveel vrouwen in Nederland in het publieke domein een boerka dragen. Met andere woorden, er werd lange tijd een debat gevoerd waarbij essentiële feiten ontbraken. Als de politieke partijen zich in het wetenschappelijke debat zouden verdiepen zou het politieke debat daarmee geholpen kunnen worden.

De scheiding van kerk en staat vereist dat de staat neutraal is. Dit houdt onder andere in dat een godsdienst niet de voorkeur boven een ander mag krijgen. Wat hier uit voortvloeit, is het recht op godsdienstvrijheid. Een specifiek verbod op boerka's zou in het gedrang komen met dit grondrecht. Een verbod op alle gezichtsbedekkende kleding zou volgens het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod' wel tot de mogelijkheden behoren. Dit komt overeen met de standpunten van het CDA, de VVD en de SGP.

Hieruit kunnen we concluderen dat godsdienstvrijheid in het gedrang komt door een verbod op het dragen van een boerka in het publieke domein. Het levert bovendien een asymmetrische beperking op. Moslims worden immers beperkt in het belijden van hun geloof, maar andere religieuzen niet. Een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding zorgt ervoor dat het verbod niet specifiek op moslims is gericht, maar op mensen die hun gezicht bedekken. De kwestie neemt hiermee afstand van religie. Mijns inziens worden

⁴⁹ B.P. Vermeulen (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod*, (Den Haag 2006).

moslims hiermee nog steeds belemmerd bij het belijden van hun godsdienst. De reden voor een verbod moet zwaarder wegen dan godsdienstvrijheid om dit grondrecht in te kunnen perken. Kortom, het veiligheidsaspect zal goed onderbouwd moeten worden wil het gebruikt kunnen worden om gezichtsbedekkende kleding in het publieke domein te verbieden. We komen hier weer uit bij de vraag die Dommering eerder al stelde; hoever reikt de staatsmacht en hoever persoonlijke vrijheid?

Zoals in de inleiding al aangegeven kon de juridische kant van het boerkaverbod in dit eindwerkstuk niet besproken worden. Dit zou wel de voorkeur verdienen, omdat juristen uiteindelijk zullen bepalen in welke vorm een eventueel verbod tot stand zou kunnen komen. Aan de andere kant belicht dit werkstuk juist daardoor een kant van het boerkaverbod die niet vaak aan bod komt in het Nederlandse debat. Het gaat hierbij om de politieke kant van het verhaal. De belangrijkste vraag is of de staat van mensen mag eisen om zich aan te passen aan de samenleving, of dat het recht op godsdienstvrijheid zwaarder weegt. Hoewel een rechter hier uiteindelijk over zal moeten beslissen is het verstandig om dit aspect niet uit het oog te verliezen. Het biedt namelijk inzicht in de gevolgen die een inperking van godsdienstvrijheid met zich meebrengt. Door de achtergrond van de neutrale staat bloot te leggen, leren we de zwakke punten kennen en krijgen we inzicht in de ontwikkelingen die gaande zijn. Door te erkennen dat de neutrale staat voortkomt uit het christendom, kunnen we vaststellen dat deze traditie altijd de norm zal zijn voor de Nederlandse samenleving. Dit zou tevens de reden kunnen zijn waarom de boerka een gevoel van onbehagen oproept. Het is een onbekende ervaring die niet aansluit bij het beeld dat we hebben bij de Nederlandse samenleving.

Het kennen en erkennen van je herkomst hoeft niet te betekenen dat je hieraan vast moet houden, in tegendeel. De door Loose beschreven ontworsteling van de staat aan de christelijke kerk heeft niet voor niets plaats gevonden. Maar erkenning kan wel helpen om religie een plek te geven in de moderne, multiculturele samenleving. Gezien de worstelingen die religies dagelijks moeten voeren met het seculiere beleid zou een duidelijke plaats in de maatschappij geen kwaad kunnen. Dat verschaft helderheid en maakt het daarmee makkelijker om beleid te maken op het gebied van religie.

Silvie Zonderland
Utrecht, 2010

5. Bibliografie

Bronteksten

Grondwet Artikel 6, lid 2.

Handelingen der Kamer, 2005-2006, nr. 36, blz. 2546.

Kamerstukken, 2005-2006, 29 754, nr. 41.

Kamerstukken, 2005-2006, 29 754, nr. 53.

Kamerstukken, 2006-2007, 29 754, nr. 71.

Kamerstukken, 2007-2008, 31 108 nr. 4.

Kamerstukken, 2007-2008, 31 108, nr. 5.

Kamerstukken, 2007-2008, 31 108, nr. 7.

Kamerstukken, 2007-2008, 31 700, nr. 39.

Literatuur

Bijsterveld, Sophie C. van, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief* (Deventer 1998).

Dommering, Egbert J., 'Tolerantie, de vrijheid van meningsuiting en de islam' in: A.W. Hins en A.E. Nieuwenhuis (red.), *Van ontvanger naar zender. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij* (Amsterdam 2003).

Loose, Donald (red.), *Religie in het publieke domein: fundament en fundamentalisme* (Budel 2007).

Moors, Annelies, 'Gezichtssluiers – Draagsters en debatten', (Amsterdam 2009).

Vermeulen, B.P. (red.), *Overwegingen bij een boerkaverbod* (Den Haag 2006).

www.cgb.nl (20-08-2010).