

Voorstel van wet van de leden Wilders en De Graaf betreffende het verbod van bepaalde islamitische uitingen.

Kenmerk	W04.18.0295/I
Datum aanhangig	24 september 2018
Datum vastgesteld	17 oktober 2018
Datum advies	22 oktober 2018
Datum publicatie	3 mei 2019
Vindplaats	Kamerstukken II 2018/19, 35039, nr. 4

Volledige tekst

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 september 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Wilders en De Graaf betreffende het verbod van bepaalde islamitische uitingen, met memorie van toelichting.

Dit initiatiefwetsvoorstel strekt er toe bij wet te bepalen dat de islam geen godsdienst is maar een gewelddadige, totalitaire ideologie. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast een verbod op een aantal islamitische uitingen; moskeeën, scholen, het drukken, verkopen en verspreiden van de koran en het dragen van de boerka en nikaab in de publieke ruimte.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de onverenigbaarheid van het wetsvoorstel met de wezenlijke uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. In het voorstel wordt een godsdienst als zodanig ('de' islam) gedefinieerd als een gewelddadige en totalitaire ideologie, en in strijd met gelijkheidsnormen en discriminatieverboden de bescherming van grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst ontzegd. Daarnaast zijn ook de voorgestelde in te voeren verbodsbepalingen, die specifiek zien op de islam, in strijd met grondwettelijke en verdragsbepalingen inzake het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod alsmede de vrijheid van godsdienst, meningsuiting en onderwijs. De Afdeling heeft derhalve onoverkomelijke bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om van het voorstel af te zien.

1. Het voorstel

Initiatiefnemers stellen dat een godsdienst of levensbeschouwing die alle aspecten van het

leven beheerst, iedere gedraging van de onderworpenen voorschrijft en als kenmerk heeft dat uittreding met de dood moet worden bestraft, geen godsdienst of levensbeschouwing is, maar een totalitaire ideologie. De islam voldoet volgens initiatiefnemers aan die eigenschappen. Dit wetsvoorstel strekt er daarom toe voor recht te verklaren dat de islam een gewelddadige, totalitaire ideologie is (artikel 1).

In lijn hiermee wordt een aantal verbodsbepalingen geformuleerd. Moskeeën en islamitische scholen vormen volgens de initiatiefnemers de basisinfrastructuur van de islam. Daarom is het verbieden van alle Nederlandse moskeeën, daaraan verbonden internaten en islamitische scholen volgens initiatiefnemers een dringende noodzaak (artikel 2, eerste, tweede en derde lid). Een dringende noodzaak is er ook om het drukken, distribueren en verkopen van de koran te verbieden (artikel 2, eerste lid, onder c en vierde lid): de koran bevat volgens initiatiefnemers immers de legitimatie voor islamitisch geweld, onderdrukking en discriminatie. Tot slot beogen de initiatiefnemers de boerka en de nikaab te verbieden, omdat daarmee de ondergeschikte en minderwaardige positie van de vrouw in de islam wordt benadrukt en het dragen daarvan een politieke uiting is die niet thuishoort in het publieke domein (artikel 2, vijfde lid).

2. De definitie van 'de islam' en de beginselen van de democratische rechtsstaat

a. Doelstelling van het wetsvoorstel

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de islam moet worden beschouwd als een totalitaire veroveringsideologie die - om haar macht te vestigen - het gebruik van terreur en geweld niet schuwt. Aan de hand van onder meer diverse citaten uit de koran, commentaren daarop en een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie noot 1) wordt betoogd dat de islam per definitie ondemocratisch is, en tevens is gericht op het omverwerpen van de westerse democratische rechtsstaat. Met de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet, beogen initiatiefnemers de democratische rechtsstaat, de daarmee samenhangende vrijheden en de nationale veiligheid te beschermen. De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in dit verband dat het noodzakelijk is dat de democratie weerbaarder wordt. Omdat de regering zich onvoldoende inspant om de weerbaarheid van de democratie te vergroten en haar te beschermen tegen de gevaren van de islam, zijn de voorgestelde maatregelen volgens hen noodzakelijk.

b. De verworvenheden van de democratische rechtsstaat

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de beginselen van de democratische rechtsstaat als de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde die beschermd en gekoesterd moeten worden. Daartoe behoren onder meer het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, de individuele vrijheden (waaronder de religieuze en uitingsvrijheid en de vrijheid van onderwijs) en de eis dat beperkingen van die vrijheden - zonder aanzien des persoons - op de wet berusten (legaliteitsbeginsel).

Deze democratisch-rechtsstatelijke elementen zijn geworteld in een lange historische traditie, die nauw samenhangt met de wording van de Nederlandse staat. Een vroeg pleidooi voor de godsdienstvrijheid vinden we in de toespraak van prins Willem van Oranje van 31 december 1564 in de Raad van State: "En hoezeer ik aan het katholieke geloof gehecht ben, ik kan niet goedkeuren, dat vorsten over het geweten van hunne onderdanen willen heerschen en hun de vrijheid van geloof en godsdienst ontnemen". (zie noot 2)

De vrijheid van godsdienst geldt dan ook als het oudste Nederlandse grondrecht: al in 1579 werd deze vrijheid ten dele vastgelegd in artikel XIII van de Unie van Utrecht, welke in de

loop der tijd tot de constitutie van de Zeven Provinciën is geworden. (zie noot 3) Bij de vestiging van de Nederlandse staat in het begin van de negentiende eeuw (1814/1815) is daaraan in de Grondwet het recht op openbare godsdienstuitoefening toegevoegd, alsmede de vrijheid van drukpers. In de loop van de twintigste eeuw zijn deze vrijheidsrechten uitgebreid. De vrijheid van drukpers is geëvolueerd naar de vrijheid van meningsuiting in brede zin en de godsdienstvrijheid is uitgebreid met de vrijheid van (niet-godsdienstige) levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat. Bovendien zijn - aan deze vrijheden corresponderende -bepalingen in Europese en mondiale mensenrechtenverdragen, onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Handvest van de grondrechten van de EU, tot stand gekomen. Specifiek voor Nederland is daarnaast een ruime bescherming van de onderwijsvrijheid verzekerd, via opvolgende grondwetsherzieningen en onderwijswetten, uitmondend in de Pacificatie van 1917.

Met deze klassieke vrijheidsrechten hangen gelijkheidsnormen, discriminatieverboden en het legaliteitsbeginsel nauw samen. Inherent aan de genoemde vrijheidsrechten is dat zij aan 'een ieder' toekomen en dat beperking ervan slechts mag plaatsvinden op grond van door de democratisch gelegitimeerde wetgever aanvaarde, algemeen-neutraal geformuleerde regels. Op grondwettelijk niveau werden de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs in de loop der tijd onverkort tot een ieder (ook elke minderheidsreligie en aanhanger daarvan) uitgebreid. Daarnaast zijn beperkingen op deze vrijheidsrechten in de Grondwet onderworpen aan strikte eisen: zij mogen in beginsel slechts worden gesteld in een wet in formele zin. De mensenrechtenverdragen voegden aan het stellen van wettelijke beperkingen voorts proportionaliteits- en doelbindingsvoorwaarden toe.

c.*Definitie van 'de islam'*

De bescherming van de rechten in de Grondwet houdt ook in dat de gewone wetgever niet door herdefinitie van het operationele begrip daarin - godsdienst, mening, onderwijs - de betekenis en de reikwijdte van het grondrecht kan wijzigen. De islam wordt algemeen, in grondwetgeving en verdragen, beleid en rechtspraak (zie noot 4) en in de samenleving, als een godsdienst beschouwd. Het wetsvoorstel voorziet er echter in dat aan de islam de kwalificatie van godsdienst wordt ontnomen en definieert de islam als een gewelddadige, totalitaire ideologie. De initiatiefnemers hebben daarmee voor ogen om de islam als zodanig juridisch niet meer als godsdienst en godsdienstige uitingen te laten 'tellen' en deze op die manier buiten het grondwettelijk beschermingsbereik van de vrijheid van godsdienst te plaatsen.

Het argument in de toelichting om zo 'de' islam weg te definiëren is het inherent totalitaire karakter ervan, dat leidt tot extremisme, anti-semitisme en terrorisme, en dat gericht is op de omverwerping van de westerse democratische rechtsstaat. De voorgestelde definitiebepaling heeft tot gevolg dat een wereldgodsdienst en daarmee samenhangend een gehele bevolkingsgroep - in strijd met vrijheid en gelijkheid - als 'vijand van de vrijheid' worden aangemerkt. (zie noot 5) Het van overheidswege 'weg' definiëren van een religie is echter onverenigbaar met de neutraliteit en terughoudendheid die overheidsorganen in acht dienen te nemen. (zie noot 6) De voorgestelde maatregel leidt ertoe dat aan een hele bevolkingsgroep op discriminatoire wijze de aanspraak op fundamentele vrijheidsrechten wordt onthouden. Daarmee is dit wetsvoorstel in strijd met de Grondwet. Daarnaast is het voorstel in strijd met het EVRM en het IVBPR- zoals de initiatiefnemers vermoedelijk onderschrijven gelet op de passage in de toelichting dat omwille van het wetsvoorstel een aantal internationale verdragen zal moeten worden opgezegd. (zie noot 7)

Zoals hiervoor is opgemerkt komen de fundamentele rechten die in de Grondwet, het EVRM en het IVBPR zijn neergelegd, in essentie aan een ieder toe. Het in een samenleving uitsluiten van een bepaalde groep mensen van de bescherming door deze rechten is daarom niet alleen ten aanzien van die groep mensen - moslims - onaanvaardbaar, maar ook voor de samenleving als geheel. Wanneer bepaalde groepen van de bescherming door grond- en mensenrechten worden uitgesloten, wordt daarmee immers ontkend dat deze rechten voor een ieder gelden. Ontkenning van dit karakter van voor een ieder geldende vrijheidsrechten zou betekenen dat die rechten naar willekeur kunnen worden beperkt of afgeschaft. De initiatiefnemers erkennen deze consequentie. Zij accepteren dat (mensenrechten)verdragen omwille van de effectuering van het wetsvoorstel opgezegd zullen moeten worden. (zie noot 8) De voorgenomen uitsluiting van een groep vormt daarmee een gevaarlijk precedent voor alle anderen in de samenleving.

De Afdeling acht het voorstel niet verenigbaar met de kernelementen van de democratische rechtstaat, elementen die de initiatiefnemers juist beogen te beschermen.

d. Weerbare democratie

De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel in ernstige en onaanvaardbare mate afbreuk doet aan kernelementen van de democratische rechtsstaat, de staat die de initiatiefnemers juist beogen te beschermen. De Afdeling miskent niet dat er ook binnen de islam - net als in andere religies en levensbeschouwingen - aanhangers zijn met extremistische opvattingen, die daaraan in voorkomende gevallen zelfs gevolg geven, hetgeen zich soms uit in terrorisme. De Afdeling merkt op dat de vrijheid van godsdienst en de daarmee verbonden scheiding van kerk en staat er niet aan in de weg staan dat tegen dergelijke excessen wordt opgetreden: een 'weerbare democratie' beschikt over legitieme middelen waarmee zij zichzelf kan en moet beschermen. Zo kunnen deze middelen gericht zijn tegen anti-democratische organisaties die het omverwerpen van de democratie nastreven, (zie noot 9) of dienen ter voorkoming van radicalisering en terrorisme. Onder meer met het oog op de noodzaak om de Nederlandse samenleving en rechtsorde te kunnen beschermen zijn de vrijheidsrechten in bijvoorbeeld de Grondwet en het EVRM voorzien van beperkingsclausules. en is er in voorkomende gevallen de beschikking over noodrecht en anti-misbruikbepalingen (artikel 17 EVRM).

Niet gebleken en aangetoond is dat op dit moment de bestaande wettelijke bepalingen - bijvoorbeeld in het Burgerlijk Wetboek (zie noot 10) en het Wetboek van Strafrecht (zie noot 11) - met het oog op de weerbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat ontoereikend zijn. De Afdeling merkt voorts op dat er, anders dan de toelichting bij het wetsvoorstel suggereert, bij justitie, politie en veiligheidsdiensten veel aandacht is voor het tegengaan van radicalisering en het bestrijden van extremistische personen en organisaties. Zo is er onder meer bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) intensieve aandacht voor terroristische dreigingen op nationaal en internationaal niveau om deze tijdig te onderkennen en af te wenden. Met genoemde bepalingen en maatregelen wordt opgetreden tegen concrete personen en organisaties, waarvan er door hun handelen en soms overtuigingen indicaties zijn dat zij een gevaar voor de Nederlandse samenleving en rechtsorde zouden kunnen vormen. Het wetsvoorstel diskwalificeert echter 'de' islam en daarmee ook 'de' moslim, zonder acht te slaan op concreet handelen of daaruit blijkende overtuiging in het licht van het belang van de rechtsorde. Op die wijze wordt de democratische rechtsstaat in de meest fundamentele zin ondermijnd.

3. Verbod op islamitische uitingen

a. *Vrijheid van godsdienst en discriminatieverbod*

In artikel 2 van het wetsvoorstel is een aantal islamitische uitingen verboden. Het gaat om moskeeën, scholen, de koran en het dragen van een boerka of nikaab. Deze uitingen zijn - anders dan waarvan in het wetsvoorstel wordt uitgegaan - aan te merken als geloofsmanifestaties en vallen derhalve binnen het beschermingsbereik van de grond- en mensenrechtelijke bepalingen waarin de vrijheid van godsdienst wordt beschermd. Het gaat hierbij in het bijzonder om artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het IVBPR. Dat een bepaalde uiting binnen de reikwijdte van een grondrecht valt, betekent niet dat daaraan geen beperkingen kunnen worden verbonden: de uitoefening van grondrechten kan in beginsel worden beperkt, mits wordt voldaan aan de vereisten die zijn gesteld in de artikelen waarin het grondrecht is gewaarborgd. Voorts geldt dat deze beperkingen - gelet op de discriminatieverboden zoals neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR - geen onderscheid tot gevolg mogen hebben als daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat.

In de hiervoor genoemde grondwets- en verdragsbepalingen zijn vereisten opgenomen, waaraan beperkingen op de vrijheden die erdoor worden beschermd moeten voldoen. Alle genoemde bepalingen schrijven voor dat in ieder geval een grondige belangenafweging plaatsvindt, waarbij het belang van de bescherming van het fundamentele recht zwaar dient te wegen. (zie noot 12)

Naar het oordeel van de Afdeling is het verbod op moskeeën, scholen, de koran en het dragen van een boerka of nikaab - waarin artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet - in het licht van de hiervoor aangehaalde bepalingen niet gerechtvaardigd en discriminatoir. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt er van uitgegaan dat de islam niet als godsdienst heeft te gelden. De belangenafweging die op grond van de grondwets- als de verdragsbepalingen is vereist heeft als gevolg daarvan ten onrechte in het geheel niet plaatsgevonden. Dat betekent dat geen aandacht is besteed aan de vraag in hoeverre de voorgestelde beperkingen van de vrijheid van godsdienst noodzakelijk en proportioneel zijn, gelet op de met die beperking te dienen doelen. (zie noot 13) Voor zover die belangenafweging al zou hebben plaatsgehad, is het volgens de Afdeling niet denkbaar dat zich omstandigheden kunnen voordoen die een zó vergaande beperking van de vrijheid van godsdienst rechtvaardigen. Voorts brengt de omstandigheid dat in het wetsvoorstel slechts islamitische uitingen worden verboden - en vergelijkbare uitingen die samenhangen met andere religies niet - met zich dat sprake is van een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen wegens godsdienst, waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven. (zie noot 14)

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de verbodsbepaling in strijd is met de hiervoor genoemde grondwets- en verdragsbepalingen inzake de vrijheid van godsdienst en non-discriminatie.

b. *Uitingsvrijheid en vrijheid van onderwijs*

De Afdeling merkt verder op dat de in artikel 2 van het wetsvoorstel verboden islamitische uitingsvormen niet slechts binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst vallen, maar ook binnen het bereik van de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR (het drukken en verspreiden van de koran; het dragen van een boerka of nikaab) en de vrijheid van onderwijs als bedoeld in artikel 23

Grondwet en artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM (de stichting en inrichting van islamitische scholen). Ook ten aanzien van deze grondrechten geldt dat beperking daarvan slechts mag plaatsvinden als deze noodzakelijk en proportioneel is, en geschiedt met het oog op de doelen die in deze bepalingen zijn geformuleerd. Nu ten aanzien van de beperking van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs geen belangenafweging heeft plaatsgevonden die op deze noodzaak en proportionaliteit betrekking heeft, moet worden geconcludeerd dat het verbod op islamitische uitingen in het wetsvoorstel strijdt met de genoemde bepalingen inzake de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs. Ook hier geldt dat voor zover die belangenafweging al zou hebben plaatsgehad, de Afdeling het niet denkbaar acht dat zich omstandigheden kunnen voordoen die een zó vergaande beperking van de uitingsvrijheid en de vrijheid van onderwijs rechtvaardigen.

4. Conclusie

Uit het voorgaande vloeit voort dat het wetsvoorstel in strijd is met wezenlijke uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Voorts verdraagt het zich niet met diverse in de Grondwet en verdragen gewaarborgde fundamentele rechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om van het voorstel af te zien.

De vice-president van de Raad van State

Reactie (op het advies) van de initiatiefnemers van 3 mei 2019

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Het advies van de Afdeling om van het voorstel af te zien zal niet door de initiatiefnemers worden opgevolgd. Initiatiefnemers zijn van mening dat de islam een bedreiging is voor onze democratie en (de wezenlijke uitgangspunten van) onze rechtstaat. De Afdeling geeft in haar reactie blijk van een blinde vlek aangaande deze bedreiging door de islam en ziet dientengevolge dit wetsvoorstel aan voor de bedreiging die de islam vormt. Dat is een volledige omdraaiing van feiten en leidt tot een volstrekt verkeerde conclusie.

De initiatiefnemers merken op dat de Afdeling in haar advies blijk geeft geen kennis te hebben van aard, inhoud en doel van de islam. Wie de wezenlijke kenmerken van de rechtsstaat beschouwt, zal bij bestudering van de leidende geschriften van de islam (koran, hadith en sira), alsmede van het islamitische rechtstelsel (de sharia) concluderen dat het de islam is die diametraal staat tegenover de wezenlijke kenmerken van onze rechtsstaat. De islam kent geen gelijkheidsbeginsel, geen discriminatieverbod en (beperkte) individuele vrijheden bestaan alleen voor islamitische, heteroseksuele mannen. Sterker: de islam is inherent discriminatoir in de richting van alle niet-moslims, vrouwen en niet-heteroseksuelen. De Afdeling geeft het grote belang aan van de bescherming en het koesteren van de beginselen van de democratische rechtsstaat en de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. De conclusie zou moeten luiden dat de voorliggende wet broodnodig is.

Juist omdat de vrijheid van godsdienst het oudste Nederlandse grondrecht is, dient de islam gezien te worden voor wat het is. De islam kent geen godsdienstvrijheid. De islam kent - onder bepaalde omstandigheden en tegen betaling- slechts beperkte gunsten toe aan niet-moslims die de heerschappij van de islam accepteren, de zogenaamde dhimmi's.

Voorts merken de indieners op dat de islam geen scheiding van 'kerk en staat' kent, vanuit Westers oogpunt beschouwd. De islam is voor een klein deel godsdienst/religie, maar voor het overgrote deel is de islam recht, staatkunde en regelgeving. Het laatste met betrekking

tot alle details van het menselijke bestaan.

De indieners merken op dat de Afdeling niet ingaat op het verbod op uittreding uit de islam. Op het verlaten van de islam staat de doodstraf, waarmee het totalitaire karakter van de islam is aangetoond.

De laatste twee punten maken dat de Afdeling het totalitaire karakter van de islam onbesproken laat. Juist het negeren daarvan geeft ruimte voor een onjuiste interpretatie van voorliggend wetsvoorstel, wat leidt tot een onjuiste conclusie.

De Afdeling merkt op dat de islam in grondwetgeving als godsdienst wordt beschouwd. De Afdeling gaat daarmee voorbij aan de constatering van de indieners, dat ten tijde van het opstellen en bij wijding van de Grondwet nooit over de islam is gesproken. Een andere onjuistheid van de Afdeling betreft de aanmerking van een hele bevolkingsgroep als vijand. Dat is wat de indieners pertinent afwijzen! In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat een grote meerderheid van de moslims in Nederland aangeven dat alle moslims volgens de regels van de sharia moeten leven en dat de islamitische wetten belangrijker zijn dan de seculiere wetten van het land waarin zij leven. Die feiten mogen nooit leiden tot de conclusie dat alle moslims de vijand van Nederland zijn. Door het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting niet geheel te beschouwen en aard, inhoud en doel van de islam te ontkennen, heeft de Afdeling de staart gecreëerd waar zij nu zelf in bijt.

Aangaande de opmerking van de Afdeling dat het wetsvoorstel in ernstige en onaanvaardbare mate afbreuk doet aan de kernelementen van de democratische rechtsstaat, merken de initiatiefnemers het volgende op: het is de islam die in ernstige en onaanvaardbare mate afbreuk doet aan de kernelementen van de democratische rechtsstaat. In de Memorie van Toelichting en in voorgaande passages leggen de initiatiefnemers dit uitvoerig uit.

Tenslotte hechten indieners eraan in reactie op het advies van de Raad van State te vermelden dat het beperken van de rechten aan een totalitaire ideologie die haaks staat op vrijheid en als doel heeft te domineren en ons onze vrijheid af te pakken, geen aantasting maar juist een versterking van onze rechtsstaat tot gevolg heeft. Politiek correcte reflexen van bange mensen zoals helaas bij de Raad van State in overvloed aanwezig is juist hetgeen onze rechtsstaat uiteindelijk om zeep helpt. De initiatiefnemers zullen het advies van Raad derhalve met overtuiging negeren en dit zo noodzakelijke initiatiefwetsvoorstel met lef en enthousiasme voorzetten.

De initiatiefnemers

Voetnoten

(1) Willem Huijink, De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 7 juni 2018.

(2) Het voorspel van den Tachtigjarigen Oorlog, in: Robert Fruin's verspreide geschriften: met aantekeningen, toevoegsels en verbeteringen uit des schrijvers nalatenschap, Robert Fruin. - 's-Gravenhage: Nijhoff, 1900. Historische opstellen, dl. I, p. 354. Ongewijzigde herdruk van de eerste uitgave in De Gids (1860) I, blz.199-200.

(3) Het in het wetsvoorstel gerespecteerde recht op godsdienstvrijheid in de huiselijke sfeer (artikel 2, tweede en vijfde lid) vormt hiervan een echo.

(4) Bijv. EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (S.A.S./Frankrijk) en EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Şahin/Turkije); HR 30 maart 1984, ECLI:NL:PHR:1984:AG4783 (Turkse

werkneemster); ABRvS 20 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 (Gebiedsverbod imam); HvJ EU 29 mei 2018, C-426/16 (Liga van Moskeeën), ECLI:EU:C:2018:335.

(5) Memorie van toelichting, paragraaf 'Aard en doel van de islam'.

(6) A. Vleugel, Het juridische begrip van godsdienst, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 68. Vgl. ook EHRM 26 september 1996, nr. 18748/91 (Manoussakis/Griekenland), § 47: "The right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate."

(7) Memorie van toelichting, paragraaf 'Internationale verdragen'.

(8) Memorie van toelichting, paragraaf 'Internationale verdragen'.

(9) Zie in dit kader onder meer EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi), waar de initiatiefnemers met recht naar verwijzen.

(10) M.n. artikel 2:20 van het BW, op grond waarvan rechtspersonen vanwege hun doelstellingen en werkzaamheden kunnen worden verboden verklaard en ontbonden. Vgl. in dit verband Rb. 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252 en HR 9 maart 1979, ECLI:NL:PHR:1979:AC0769 (Nederlandse Volks-Unie verboden vereniging).

(11) De wetgever heeft, met het oog op de toegenomen terreurdreiging, het instrumentarium aan preventieve en repressieve maatregelen om terrorisme te bestrijden de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid. Zo is er een specifieke strafbaarstelling van deelneming aan en het oprichten en het leiden van een terroristische organisatie ingevoerd (art. 140a Sr), is samenspanning tot bepaalde ernstige terroristische misdrijven strafbaar gesteld, is het strafrecht beter toegesneden op het bestrijden van het rekruteren voor de jihad (art. 205 Sr werd daartoe verruimd), zijn artikelen 135 en 136 Sr (betreffende het nalaten kennis te geven van voorgenomen misdrijven) beter afgestemd op terrorismebestrijding, is er een zwaardere straf gesteld op het misdrijf van artikel 189 Sr (betreffende het verbergen of anderszins begunstigen van daders van bepaalde ernstige delicten) als het gaat om het verbergen van een verdachte van een terroristisch misdrijf en is deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme strafbaar gesteld (Wet van 12 juni 2009 (Stb. 2009, 245). Daarnaast is op grond van het EU-Kaderbesluit een aantal nader omschreven misdrijven expliciet als terroristische misdrijven aangemerkt indien ze worden gepleegd met een terroristisch oogmerk; voor een groot deel van deze terroristische misdrijven is het strafmaximum verhoogd (zie artikel 83 en 83a Sr). Met het oog op preventie is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding tot stand gekomen, Stb. 2017, 65.

(12) T.a.v. de Grondwet: in Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33 stelde de regering: "In het algemeen mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen het grondrecht illusoir te maken". Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 16. e.v. Voorts dienen door de wetgever materiële maatstaven te worden aangelegd waaraan een rechtmatige beperking van grondrechten moet voldoen; zie Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 14. Zie eerdere advisering van de Raad over het toetsingskader van artikel 9 EVRM, advies van 21 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31108, nr. 4 (boekverbod in de openbare ruimte) en advies van 20 oktober 2008, Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4 (verbod ritueel slachten).

(13) Ten aanzien van de proportionaliteit van het verbod op het dragen van een boerka of een nikaab verwijst de Afdeling naar eerdere adviezen over wetsvoorstellen waarin een

(gedeeltelijk) verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding centraal stond: Kamerstukken II 2007/2008, 31108, nr. 4 (voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte (boerkaverbod), Kamerstukken II 2011/2012, 33165, nr. 4 (voorstel van wet houdende de instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding) en Kamerstukken II 2015/2016, 34349, nr. 4 (voorstel van wet houdende instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding).
(14) Vgl. EHRM 9 december 1994, nr. 13092/87 en 13984/88 (The Holy Monasteries), § 92.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting