

## Verdieping - Adviesfunctie Raad van State

### Korte omschrijving

De Raad van State heeft twee hoofdtaken die worden uitgevoerd door twee afdelingen:

1. De Afdeling Advisering adviseert de regering en het parlement over nieuwe wetsvoorstellen.
2. De Afdeling Bestuursrechtspraak is de hoogste algemene bestuursrechter van het land.

Deze werkvorm gaat over de adviesfunctie van de Raad van State. Na een korte uitleg over wat de Raad van State doet, kruipen leerlingen in de rol van leden van de Afdeling Advisering. In groepjes brengen ze advies uit over twee wetsvoorstellen. Met een werkblad denken de leerlingen na over:

1. of er een probleem is,
2. zo ja, of het wetsvoorstel dit probleem oplost,
3. of het wetsvoorstel in strijd is met andere wetten en internationale regels,
4. of de wet technisch in orde is.

### Leerdoelen

- Leerlingen hebben inzicht in wat de Raad van State is en wat de Raad van State doet als adviseur bij wetsvoorstellen.
- Leerlingen weten op welke wijze de Raad van State wetsvoorstellen toetst.
- Leerlingen weten dat wetsvoorstellen onafhankelijk getoetst worden op kwaliteit, voordat ze door het parlement worden behandeld.
- Leerlingen realiseren zich dat het belangrijk is dat we wetten hebben en waarom.
- Leerlingen ervaren wat nodig is om ervoor te zorgen dat wetten van hoge kwaliteit zijn.

### Duur

50 minuten

### Benodigheden

- PowerPoint Raad van State – [Werkvorm adviestaak](https://www.prodemos.nl/lesmateriaal) (of via zoekfunctie op [prodemos.nl/lesmateriaal](https://www.prodemos.nl/lesmateriaal))
- Voor elk groepje leerlingen twee keer het werkblad 'Checklist' (zie verderop)
- Per groep een afdruk van Casus 1, Casus 2 (let op (v)mbo óf havo/vwo) en de Factsheet andere wetten

### Bronnen

- Brochure: 'De afdeling advisering van de Raad van State (Communicatie Raad van State, december 2014)

- Adviezen database op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)

### Achtergrondinformatie

De Raad van State stelt zich ten doel om als adviseur voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij te dragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft jaarlijks ongeveer 500 adviezen over wetgeving. Elk advies wordt voorbereid door een van de vier secties. Iedere sectie behandelt wetsvoorstellen van drie of vier ministeries. De Afdeling advisering let op de kwaliteit van wetten. Dit heeft veel haken en ogen, omdat een aanpassing aan een bepaald onderdeel van een wet (kwaliteitsverbetering) een ander onderdeel van de wet negatief kan beïnvloeden (bijvoorbeeld controleerbaarheid). Als een wet juridisch en wetstechnisch klopt, hoeft het nog geen goede wet te zijn. Daarom wordt ook altijd gekeken naar de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de wet. Bij het beoordelen van wetsvoorstellen wordt gebruik gemaakt van een toetsingskader dat bestaat uit drie onderdelen:

- Beleidsanalytische toets (lost de wet een probleem op?)
- Juridische toets (klopt het met andere wetten?)
- Wetstechnische toets (is de wet technisch in orde?)

### Handleiding

#### Stap 1: Introductie (Dia 1 – 4)

*Duur: 5 minuten*

Bespreek aan de hand van dia 1 t/m 4 kort de Raad van State en de twee taken van de Raad van State. Geef aan dat het in deze werkvorm gaat over de adviestaak van de Raad van State.

#### Stap 2: Uitleg adviestaak Raad van State (dia 5 - 9)

*Duur: 8 minuten*

Dia 5: Bespreek de weg van het wetsvoorstel en de plek van de Raad van State daarin.

Dia 6: Leg het toetsingskader uit.

Iedere wet ondergaat drie toetsen:

- Lost de wet een probleem op? (beleidsanalytische toets)
- Klopt het met andere wetten? (juridische toets)
- Is de wet technisch in orde? (wetstechnische toets)

Dia 7: Lost de wet een probleem op?

1. Eerst moet duidelijk worden welk maatschappelijk probleem de wet moet oplossen.  
→ Is het wel nodig om het probleem op te lossen en is een wet de beste manier om het op te lossen?

2. Kan de wet bereiken wat de indiener wil bereiken?  
→ *Is de voorgestelde oplossing effectief?*
3. Valt de wet uit te voeren?  
→ *Is de wet na te leven, uitvoerbaar en handhaafbaar?*

Dia 8: Klopt het met andere wetten?

1. Is er geen hogere wet die iets anders zegt (Grondwet)?
2. Is er een internationale regel die iets anders zegt?
3. Past de nieuwe wet tussen de bestaande wetten?

Dia 9: Is de wet technisch in orde?

1. Is de tekst duidelijk voor iedereen (geen onbegrijpelijke afkortingen, gebruik van eenduidige begrippen)?
2. Heeft de wet een duidelijke opbouw?
3. Staan er geen taalfouten in?

Dia 10 t/m 12: Voorbeelden van getoetste wetsvoorstellen

Besprek met de klas aan de hand van adviezen van de Raad van State deze voorbeelden van wetsvoorstellen: Gratis schoolboeken, Verbod op wilde dieren in het circus, Zwarte Piet.

### Stap 3: instructie groepsopdracht

*Duur: 2 minuten*

Vertel de leerlingen dat ze zelf wetten gaan toetsen aan de hand van een checklist. Leerlingen gebruiken hiervoor verschillende cases, deze zijn verderop in de handleiding te vinden.

1. Leerlingen maken groepjes van drie of vier personen.
2. Leerlingen krijgen twee wetsvoorstellen om mee aan de slag te gaan.
3. Leerlingen hebben per casus ± 10 minuten de tijd om de checklist in te vullen.
4. Leerlingen moeten per wetsvoorstel tot een duidelijk eindoordeel komen.
5. Ieder eindoordeel moet door een groepslid tijdens de nabespreking kunnen worden toegelicht.

Er zijn twee cases, beide hebben een aparte vmbo- en een havo/vwo-variant:

#### **Verandering van Wet op Kansspelen (Wok):**

- (v)mbo: gokken op internetsites
- havo/vwo: online gokken

#### **Voorstel tot Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding:**

- (v)mbo: Boerkaverbod op plekken waar veel mensen komen
- havo/vwo: Boerkaverbod in de openbare ruimte

### Stap 4: werken in groepjes met de checklist

*Duur: 20 minuten*

Deel per groepje de twee cases, twee checklisten en de factsheet uit.

Tijdens het werken met de checklist en de wetsvoorstellen werken leerlingen samen met hun groepsgenoten. In principe werken ze zonder veel begeleiding. Docenten kunnen rondlopen om vragen te beantwoorden.

**Stap 5: korte presentatie eindoordelen per groepje**

*Duur: 7 minuten*

Ieder groepje presenteert kort maar onderbouwd de eindoordelen per casus.

**Stap 6: Nabespreking**

*Duur: 8 minuten*

Ga als docent met de klas in gesprek aan de hand van onderstaande vragen. Vertel ook wat de echte adviezen van de Raad van State waren op de onderzochte onderwerpen en vertel of de minister het advies heeft overgenomen.

1. Wat viel leerlingen op bij het werken met de checklijst?
2. Zijn er mensen die aan de hand van de checklist tot een ander oordeel kwamen dan ze vooraf in gedachten hadden?
3. Hoe kan het dat ogenschijnlijk goede plannen (wetten) afgekeurd worden?
4. Hoeveel keer per jaar denken leerlingen dat de Raad van State dit doet?
5. Wat hebben leerlingen hiervan geleerd over de totstandkoming van wetten?  
Makkelijk/moeilijk?
6. Vinden leerlingen het goed dat een instituut zich bezighoudt met het schrijven van adviezen?
7. Denken leerlingen dat slechte wetsvoorstellen door het bestaan van de Raad van State minder vaak echt een wet worden?

## Checklist toetsingskader Raad van State (Afdeling advisering)

### LOST DE WET EEN PROBLEEM OP? (BELEIDSANALYTISCHE TOETS)

1. *Is er sprake van een maatschappelijk vraagstuk dat door dit wetsvoorstel opgelost wordt?*

Zijn er grote groepen mensen bij betrokken ?	o ja	o nee
Zijn er verschillende meningen over de oplossing?	o ja	o nee
Moet de overheid betrokken zijn bij de oplossing?	o ja	o nee
  
2. *Gaat de voorgestelde oplossing uit dit wetsvoorstel in de praktijk zijn doel bereiken?* o ja o nee  
Toelichting:
  
3. *Valt de wet uit te voeren?*

Kun je je als burger aan de maatregelen in deze wet houden?	o ja	o nee
Is deze wet uit te voeren door de overheid?	o ja	o nee
Is het te controleren of mensen zich aan de wet houden?	o ja	o nee

### KLOPT HET MET ANDERE WETTEN? (JURIDISCHE TOETS)

1. *Is het wetsvoorstel passend bij de Nederlandse Grondwet?* o ja o nee  
Toelichting:
  
2. *Is het wetsvoorstel passend bij internationale verdragen/regels?*

Past het wetsvoorstel bij Europese regels?	o ja	o nee
Past het wetsvoorstel bij de internationale verdragen?	o ja	o nee

### IS DE WET TECHNISCH IN ORDE? (WETSTECHNISCHE TOETS)

1. *Kan iedereen de taal (bijv. afkortingen) in het wetsvoorstel begrijpen?* o ja o nee
2. *Kan iedereen begrijpen wat er van hen verwacht wordt bij de nieuwe regels?* o ja o nee

## Cases - vmbo gl/tl (+mbo)

### CASUS 1: GOKKEN OP INTERNETSITES

#### Aanleiding wetsvoorstel

Het wetsvoorstel verandert de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en andere wetten die gaan over gokken op internet.

Gokken op internetsites is in Nederland verboden. Toch zijn er veel mensen die online gokken. Zij doen dit op buitenlandse goksites. De overheid kan dit moeilijk voorkomen, omdat iedereen op internet kan. Aan gokken raken veel mensen verslaafd en er is kans op illegaliteit en criminaliteit.

In het buitenland zijn al wel legale goksites, dus wil de regering dat in Nederland ook proberen. Als mensen op legale sites gaan gokken, is het makkelijker om regels te maken.

#### Voorgestelde veranderingen en maatregelen:

- Online gokken wordt toegestaan. (Het gaat dan om onder meer roulette, blackjack, pokeren en sportweddenschappen)
- Als je een website wilt maken waarop mensen kunnen gokken, moet je een vergunning hebben.
- Spelers moeten een spelersprofiel aanmaken met een geldig ID-bewijs.
- De aanbieders (websites) moeten zorgen dat de kans op gokverslaving kleiner wordt.
- De Kansspelautoriteit moet in de gaten houden of iedereen zich aan de regels houdt.
- De aanbieders moeten betalen voor de vergunning en voor het toezicht.
- De websites moeten een bijdrage betalen aan een verslavingsfonds.

#### Doel van het wetsvoorstel

De regering weet dat er altijd mensen zijn die via illegale, buitenlandse sites blijven gokken. Dit mag niet, maar dit kan de regering moeilijk voorkomen. Het internet is nou eenmaal heel groot.

Het doel van het voorstel is daarom om minimaal 80% van de Nederlandse gokkers op internetsites een profiel te laten maken en op legale sites te laten gokken. Dit wil de regering om gokverslaving te voorkomen, de gokkers te beschermen en illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan.

**CASUS 2: BOERKAVERBOD OP PLEKKEN WAAR VEEL MENSEN KOMEN****Aanleiding wetsvoorstel**

Veel Nederlanders vinden dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding (zoals een boerka) verboden moet worden. Anderen vinden van niet.

De regering vindt het niet nodig dat het dragen van gezichtsbedekkende kleding overal verboden wordt. Als je op straat loopt, hoef je namelijk niet altijd met anderen contact te hebben. Daarnaast vindt de regering een groot verbod ook niet passen bij de Nederlandse cultuur, waarin iedereen zich mag kleden zoals hij/zij wil, tenzij daarmee de vrijheid van andere mensen wordt beperkt.

Volgens de regering kan er wel een verbod komen in ruimtes waar veel mensen komen en waar boerka's een obstakel zijn bij contact tussen mensen. In ziekenhuizen, het openbaar vervoer, op scholen of in overheidsgebouwen moeten mensen elkaar kunnen herkennen en in het gezicht kunnen kijken.

De regering weet dat sommige van die plekken ook zelf kledingregels mogen invoeren. Dat gebeurt nu soms wel en soms niet, dat is onduidelijk voor bezoekers. Ook om deze reden vindt de regering het belangrijk dat er duidelijke regels komen die overal hetzelfde zijn en voor iedereen gelden.

**Voorgestelde veranderingen en maatregelen**

- Een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer en op andere plaatsen die voor iedereen toegankelijk zijn, zoals scholen en ziekenhuizen.
- Voorbeelden van gezichtsbedekkende kleding zijn de boerka en de niqab, maar ook voor andere gezichtsbedekking geldt het verbod.
- Het verbod geldt niet als kleding nodig is voor de bescherming van het lichaam of het vieren van een feestelijke of een culturele activiteit.
- Ook geldt het verbod niet voor cliënten en patiënten die vast in zorginstellingen wonen, en voor hun bezoekers.
- Overtreding van het verbod wordt bestraft met een geldboete van € 405.

**Doel van het wetsvoorstel**

Met het verbod op gezichtsbedekkende kleding wil de regering zorgen dat iedereen elkaar aan kan kijken als ze een gesprek met elkaar moeten voeren. Je kunt dan betere gesprekken voeren omdat je elkaar aan kunt kijken. Ook is het beter voor de veiligheid, omdat je mensen beter kunt herkennen. Het doel is dat de regels duidelijkheid geven over waar je wel en niet bepaalde gezichtsbedekkende kleding mag dragen.

## Cases - havo/vwo

### CASUS 1: ONLINE GOKKEN

#### Aanleiding wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten die gaan over de regulering van kansspelen op afstand.

Online kansspelen zijn in Nederland verboden. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van het aanbieden van online kansspelen. Dit zijn kansspelen waaraan de speler kan deelnemen met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met de organisator van kansspelen. Het aanbod van kansspelen op afstand is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Door het grenzeloze karakter (vanwege internet) ervan is het ook voor in Nederland wonende of gevestigde spelers (hierna: spelers in Nederland) mogelijk om aan deze kansspelen op afstand mee te doen. Op dit moment is het illegaal om kansspelen op afstand aan te bieden op de Nederlandse markt. Deelnemen wordt gedoogd.

Een aantal Europese landen heeft al een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand. Van veel samenwerking in internationaal verband is nog niets gebleken.

#### Voorgestelde veranderingen en maatregelen

- Het voorstel introduceert de mogelijkheid van het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met de organisator van kansspelen kan deelnemen.
- Voorbeelden zijn casinospelen, zoals roulette en blackjack, en spelen waar spelers tegen andere spelers spelen, zoals pokeren en sportwedenschappen.
- Er moet een vergunning worden aangevraagd voor het organiseren van kansspelen op afstand.
- Spelers moeten een spelersprofiel aanmaken met een geldig ID-bewijs.
- Er worden specifieke plichten aan de aanbieders van kansspelen op afstand opgelegd om verslaving zoveel mogelijk te voorkomen.
- Om rekening te houden met toekomstige en snelle veranderingen in online-aanbod staat niet in de wet om welke specifieke kansspelen het gaat. De Kansspelautoriteit wordt toezichthouder en krijgt daartoe uitgebreide bevoegdheden.
- Naast de bestaande kansspelbelasting komt er een aantal heffingen bij. Er moet betaald worden voor het bezit van een vergunning en de aanbieders leveren via een heffing een bijdrage aan een verslavingsfonds.
- De kosten voor het toezicht moeten betaald worden uit de heffingen die de vergunninghouders betalen.



**Doel van het wetsvoorstel**

Sluitende handhaving van het verbod op online aanbod is niet mogelijk vanwege de grenzeloze mogelijkheden van het internet. Doel van het voorstel is dan ook om minimaal 80% van de bestaande Nederlandse consumenten die deelnemen aan kansspelen op afstand te kanaliseren naar legaal aangeboden kansspelen op afstand. De beleidsdoelen van het kansspelbeleid, die mede met dit voorstel worden nagestreefd, zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

## CASUS 2: BOERKAVERBOD IN DE OPENBARE RUIMTE

### Aanleiding wetsvoorstel

Het dragen van gezichtsbedekkende kleding is al jaren onderwerp van maatschappelijke discussie.

Volgens de regering is er onvoldoende grond voor een **algemeen verbod**, omdat je elkaar op straat kunt passeren zonder dat je contact met elkaar moet hebben. Een algemeen verbod past ook niet in de Nederlandse maatschappelijke samenleving, waarin als uitgangspunt geldt dat iedereen zich moet kleden zoals hij/zij dat wil, mits daarmee niet de vrijheid van anderen wordt beperkt.

Volgens de regering is een **specifiek wettelijk verbod** wel gerechtvaardigd op plaatsen waar gezichtsbedekkende kleding ertoe leidt dat de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid onvoldoende gewaarborgd kunnen worden. In de zorg, het openbaar vervoer, het onderwijs en in overheidsgebouwen moeten mensen elkaar kunnen herkennen en in het gezicht kunnen kijken.

De regering weet dat organisaties vaak zelf huisregels of functie-eisen kunnen stellen. In lang niet alle gevallen wordt echter van deze bevoegdheid gebruik gemaakt, laat staan dat dat op een eenduidige wijze gebeurt. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij betrokkenen. Ook om deze reden vindt de regering dat er een duidelijke, uniforme regeling moet komen in de wet.

### Voorgestelde veranderingen en maatregelen

- Een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer en op andere plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals onderwijs- en zorginstellingen.
- Het verbod geldt niet voor zover de kleding noodzakelijk is voor de bescherming van het lichaam of passend is in verband met het deelnemen aan een feestelijke of een culturele activiteit.
- Ook geldt het verbod niet voor cliënten, patiënten of hun bezoekers in residentiële delen van zorginstellingen. Tevens kan het bevoegd gezag van niet-residentiële delen van zorginstellingen op het verbod een uitzondering maken voor cliënten of patiënten die daar permanent of voor onbepaalde tijd verblijven, of hun bezoekers.
- Overtreding van het verbod wordt bestraft met een geldboete van de eerste categorie (€ 405).
- Onder gezichtsbedekkende kleding vallen onder meer de islamitische gezichtsluiers, zoals de (door de islam geïnspireerde) boerka en de niqab. Het voorstel is daartoe niet beperkt, maar deze kleding vormt er wel de directe aanleiding voor.

### Doel van het wetsvoorstel

Met het verbod op gezichtsbedekkende kleding wil de regering belemmeringen voor onderlinge communicatie wegnemen op plaatsen waar zonder een dergelijk verbod de kwaliteit van de dienstverlening of de veiligheid onvoldoende gewaarborgd kan worden. Het doel is een uniforme en eenduidige norm te stellen met betrekking tot de vraag welke vormen van gezichtsbedekkende kleding op welke plaatsen wel en niet in het belang van onderlinge communicatie acceptabel worden geacht.

## Factsheet andere wetten

### GRONDRECHTEN UIT DE GRONDWET

#### Artikel 1 (gelijkheidsbeginsel)

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politiek gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

#### Artikel 6 (godsdienstvrijheid)

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening 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.

#### Artikel 7 (persvrijheid en vrijheid van meningsuiting)

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

#### Artikel 9 (recht van vergadering en betoging)

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

#### Artikel 10 (recht op privacy)

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

#### Artikel 11 (onaantastbaarheid van het lichaam)

Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.

**Artikel 16 (geen straf zonder wet/legaliteitsbeginsel)**

Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.

## EUROPESE REGELS

**Soevereiniteitsbeginsel (alleen zaken door de Europese Unie laten regelen als het nodig is)**

Het hoogste, absolute staatsgezag. De soevereiniteit van een staat betekent dat deze juridisch onafhankelijk is van andere staten. Een staat mag dus eigen beslissingen nemen over hoe de staat zich opstelt tegen andere staten en de eigen burgers. Soevereiniteit wordt bijvoorbeeld gebruikt als het over de Europese Unie gaat. De Nederlandse soevereiniteit 'mag niet worden aangetast' door besluiten van de Europese Unie.

*De Europese Unie heeft fundamentele rechten en vrijheden die volgens hen voor alle ingezetenen gelden vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).*

*Wereldwijd bestaat er het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).*

**Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)****Artikel 7 (geen straf zonder wet)**

1. Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.
2. Dit artikel staat niet in de weg aan de berechting en bestraffing van iemand, die schuldig is aan een handelen of nalaten, dat ten tijde van het handelen of nalaten, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de beschaafde volken worden erkend.

**Artikel 8 (Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven)**

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

**Artikel 9 (Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst)**

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging

tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

#### **Artikel 10 (Vrijheid van meningsuiting)**

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

#### **Artikel 14 (Verbod van discriminatie)**

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

## INTERNATIONALE VERDRAGEN

**Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)****Artikel 1 (Zelfbeschikking/soevereiniteit)**

1. Alle volken bezitten het zelfbeschikkingsrecht. Door dit recht bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na.
2. Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, evenwel onverminderd verplichtingen voortvloeiend uit internationale economische samenwerking, gegrondvest op het beginsel van wederzijds voordeel, en uit het internationale recht. In geen geval mogen een volk zijn bestaansmiddelen worden ontnomen.
3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, met inbegrip van de Staten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van gebieden zonder zelfbestuur en van trustgebieden, bevorderen de verwezenlijking van het zelfbeschikkingsrecht en eerbiedigen dit recht overeenkomstig de bepalingen van het Handvest der Verenigde Naties.

**Artikel 3 (Gelijke rechten mannen en vrouwen)**

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van alle in dit Verdrag genoemde burgerrechten en politieke rechten te verzekeren.

**Artikel 17 (Inmenging in privéleven)**

1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.
2. Een ieder heeft het recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.

**Artikel 26 (Discriminatieverbod)**

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

**Artikel 27 (Vrijheid van geloofsuiting)**

In Staten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, mag aan personen die tot die minderheden behoren niet het recht worden ontzegd, in gemeenschap met de andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen, of zich van hun eigen taal te bedienen.

## Antwoordmodel: Werkelijke adviezen RvS en het vervolg per casus

### CASUS 1: GOKKEN OP INTERNETSITES (VMBO) EN ONLINE GOKKEN (HAVO/VWO)

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een advies uitgebracht op 7 mei 2014. Daarin zeggen zij dat de effectiviteit en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel vooraf te onduidelijk zijn. Vooral het grenzeloze karakter van online kansspelen en de geringe effectiviteit van maatregelen die zich uitsluitend tot Nederland kunnen uitstrekken worden benoemd.

De Raad van State vraagt zich af of met de voorgestelde maatregelen een betrouwbaar, verantwoord én controleerbaar aanbod van online kansspelen kan worden bereikt. De vraag is ook of het voorkomen van verslaving een taak van de (Europese) overheid is. De samenwerking op internationaal niveau en de maatregelen die daarvoor nodig zijn worden sowieso niet helemaal duidelijk in het wetsvoorstel.

De Raad van State is van oordeel dat het doel (legaal aanbod van online kansspelen) niet bereikt kan worden. Het verschil in belastingtarieven kan leiden tot ongelijke behandeling. Dit botst met artikel 1, het gelijkheidsbeginsel.

#### Conclusie

De conclusie van de Raad van State is dat de regering de gemaakte keuze opnieuw moet bekijken. De Raad van State adviseert de regering om nog eens na te denken over het probleem. Is deze voorgestelde manier van reguleren wel echt een verbetering van de situatie zoals die nu is, namelijk een verbod op online kansspelen dat lastig te handhaven is? De Raad verwacht dat met de wet het doel van een verantwoord legaal aanbod niet zal worden bereikt.

#### ***Hoe ging het verder?***

De regering heeft het wetsvoorstel uiteindelijk wel naar de Tweede Kamer gestuurd. Twee jaar lang wilde de Tweede Kamer niet instemmen met de wet. Ze waren vooral kritisch over hoeveel belasting er moest worden afgedragen, welk deel daarvan naar het verslavingsfonds moest gaan en hoe de niet legale sites moesten worden aangepakt. Op 7 juli 2016 heeft Tweede Kamer ingestemd met de wet. De wet moet op dit moment (januari 2018) nog altijd plenair behandeld worden in de Eerste Kamer.

#### **Enkele suggesties voor de nabespreking:**

- Ga in op het belang van internationale samenwerking.
- Hoe zou je de handhaving beter kunnen regelen?
- Leveren de verschillende belastingtarieven inderdaad ongelijke behandeling op?

**CASUS 2: BOERKAVERBOD OP PLEKKEN WAAR VEEL MENSEN KOMEN (VMBO) EN BOERKAVERBOD IN DE OPENBARE RUIMTE (HAVO/VWO)**

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een advies uitgebracht op 15 juli 2015. Hierin geven zij aan dat ze in de jaren daarvoor al vier keer eerder een advies hebben uitgebracht over soortgelijke wetsvoorstellen, waaronder twee algemene verboden en een verbod voor gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs. Bij al deze voorstellen concludeerde de Raad van State dat de noodzaak ervan niet was aangetoond en is strijd is met de vrijheid van godsdienst.

**Noodzaak**

Ook in dit wetsvoorstel wordt die noodzaak niet aangetoond. Het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel is bovendien negatief, omdat zij niet is overtuigd van het nut en de noodzaak van een specifiek verbod. Volgens de regering is een specifiek wettelijk verbod gerechtvaardigd, omdat anders de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid onvoldoende gewaarborgd kunnen worden. Naar het oordeel van de Raad van State beperkt een dergelijk verbod de vrijheid van godsdienst. Ten slotte betwijfelt de Raad van State of het voorgestelde verbod toegevoegde waarde heeft. De school, instelling of vervoerder kan immers "huisregels" instellen en bepalen dat personen die zich daar niet aan houden, worden aangesproken om de gezichtsbedekkende kleding af te doen of het gebouw of vervoermiddel te verlaten. Als de betrokkene het gebouw of vervoermiddel niet wil verlaten, kan de politie ook nu al worden ingeschakeld. Om het daarnaast nog strafbaar te stellen, is dan overbodig, vindt de Raad van State.

**Gelijke behandeling**

De Raad van State wijst erop dat het wetsvoorstel vooral lijkt te zijn ontwikkeld vanwege bezwaren tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding. Over de aard en de omvang van deze problematiek bevat de toelichting geen concrete uitleg. Naar schatting dragen in Nederland maximaal 200 tot 400 vrouwen een boerka. Het is daarom niet waarschijnlijk dat scholen, overheidsinstellingen, het vervoer of de zorg er dagelijks mee te maken hebben. Bovendien kunnen deze sectoren zelf ook regels maken als dat nodig is.

**Vrijheid van godsdienst**

Voor zover gezichtsbedekkende kleding (bijvoorbeeld een boerka) wordt gedragen om daarmee uiting te geven aan een religieus (kleding)voorschrift merkt de Raad van State op dat dit valt onder de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde vrijheid van godsdienst. Het verbod dat de regering voorstelt voorziet volgens de Raad van State, vanwege het ontbreken van de noodzaak, niet in een zodanig dringende behoefte dat dit een beperking op het recht op de vrijheid van godsdienst (o.a. Grondwet, EVRM) kan rechtvaardigen.

***Hoe ging het verder?***

De regering heeft dit wetsvoorstel ondanks negatief advies wel naar de Tweede Kamer gestuurd op 27 november 2015. Het is nog niet behandeld in de Tweede Kamer. De vraag is of dit met aantreden van een nieuw kabinet wel gaat gebeuren.



**Enkele suggesties voor de nabespreking:**

- Bespreek dat dit een beladen wetsvoorstel is, maar dat er uiteindelijk nog geen beslissing genomen is. Dit is een duidelijk voorbeeld van veel commotie voor er überhaupt een beslissing genomen is.
- Vraag aan leerlingen in welke gevallen er volgens hen wel een verbod mag zijn, ondanks de godsdienstvrijheid. Bijvoorbeeld bij publieke functies of sommige dienstverlenende beroepen.
- Vraag in welke mate leerlingen zelf in contact zijn geweest met mensen met bijvoorbeeld een boerka.