Vlaams Mensenrechten Instituut

Neutraliteit bij Vlaamse (lokale) besturen

Het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel



Mensenrechtelijk kader

Inhoud

Inleiding 3

Het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel 5

Neutraliteit in het licht van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie 6

1. Internationaal kader 6

2. Europees kader 7

2.1. Raad van Europa 7

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 7

Rechtspraak van het Europees hof voor de Rechten van de Mens 7

2.2. Europese Unie 12

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en antidiscriminatierichtlijnen 12

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie 13

3. Nationaal kader 19

3.1. Wetgeving 19

3.2. Adviespraktijk van de Raad van State 20

3.3. Rechtspraak van de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven 21

Samenvatting 23

Inleiding

In overeenstemming met het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel, dient de overheid in België en in Vlaanderen neutraal te zijn. De overheid geniet in dat verband van een zekere beleidsvrijheid bij het vormgeven van de neutraliteit van de openbare dienst, ook wat betreft de neutraliteitsverplichtingen die de overheid wenst op te leggen aan haar medewerkers.

In deze context kunnen openbare besturen in Vlaanderen ervoor opteren om een specifiek beleid te voeren met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel en beschikken ze over een beoordelingsmarge bij het invullen van dergelijk beleid. Zo kunnen openbare besturen onder meer kiezen voor een verbod voor alle werknemers om op het werk enig zichtbaar teken te dragen waaruit hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging kan blijken (exclusieve neutraliteit), voor een toestemming om zichtbare tekens van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen (inclusieve neutraliteit) of voor een verbod op het dragen van die tekens dat beperkt is tot bepaalde situaties of functies (gemengde neutraliteit).[1] Er bestaat hierover geen centraal beleid voor Vlaamse (lokale) besturen. Wel hebben sommige besturen ervoor gekozen om een van deze vormen van neutraliteit in te voeren in hun specifieke context.

De beleidsvrijheid van de overheid is echter niet onbeperkt. De keuze voor een bepaalde invulling van neutraliteit bij het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens heeft een impact op de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden door de betrokken personeelsleden, in het bijzonder de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie. Een neutraliteitsbeleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, en de toepassing daarvan in de praktijk, moet die fundamentele rechten en vrijheden dan ook steeds respecteren. Het Vlaams Mensenrechteninstituut ontving hierover al meerdere vragen, onder meer van lokale besturen. Hoewel neutraliteit als zodanig een ruimer thema is, focust dit mensenrechtelijk kader daarom specifiek op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel.

Dit overzichtsdocument heeft als doel om het toepasselijke mensenrechtelijk kader op internationaal, Europees en nationaal niveau te verduidelijken. Het mensenrechtelijk kader verplicht besturen niet om een specifiek neutraliteitsbeleid te voeren betreffende het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, laat staan om een bepaalde invulling aan neutraliteit te geven. Het document beoogt louter openbare besturen en andere actoren die op zoek zijn naar duiding te informeren over de mensenrechtelijke grenzen die moeten worden gerespecteerd bij het toepassen van bestaande neutraliteitsverplichtingen bij Vlaamse (lokale) besturen betreffende het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel of bij het eventueel invoeren van nieuwe neutraliteitsverplichtingen. De tekst beperkt zich tot het schetsen van het relevante kader en spreekt zich niet uit over de mogelijke gevolgen daarvan voor betrokken personen. Onder Vlaamse (lokale) besturen wordt verstaan de diensten van de Vlaamse overheid en de overheden op het niveau van provincies, steden en gemeenten in Vlaanderen. Onder overheidspersoneel van deze besturen wordt verstaan statutaire en contractuele personeelsleden.

[1] Deze begrippen zijn gangbaar in de Belgische context.

Het kader focust op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie op basis van geloof, geslacht en etnische afstamming. Dit zijn, volgens de huidige stand van de rechtspraak, de meest relevante rechten met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel. Het overzicht gaat enkel in op de rechtspraak met betrekking tot overheidspersoneel, waarbij de specifiek context van het publieke en private onderwijs buiten beschouwing wordt gelaten. De (quasi-) rechtspraak over het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens in het onderwijs en in de private sector kunnen immers niet zonder meer geëxtrapoleerd worden naar overheidspersoneel, aangezien de context een belangrijk aspect is in de relevante rechtspraak.[2]

[2] Vgl. HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, 41.

Het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel

De Belgische Grondwet bevat geen expliciete verwijzing naar het secularisme of de neutraliteit van de overheid. Artikelen 19-21 van de Grondwet beschermen de vrijheid van eredienst. De enige verwijzing naar neutraliteit in de Grondwet bevindt zich in artikel 24, dat de overheid een neutraliteitsverplichting oplegt bij het inrichten van het gemeenschapsonderwijs en dat neutraliteit omschrijft als onder meer eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen. De Belgische Grondwet houdt bijgevolg geen sterk neutraliteitsbeginsel of een strikte scheiding tussen Kerk en Staat in.

De Raad van State en het Grondwettelijk Hof erkennen de neutraliteit van de overheid evenwel als een grondwettelijk beginsel. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn "*besturen gehouden het grondwettelijk beginsel van de neutraliteit van de overheid te eerbiedigen, beginsel dat nauw samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder*".[3] De Raad van State stelt dat de overheid in een democratische rechtsstaat neutraal dient te zijn, "*omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij deze in beginsel gelijk dient te behandelen*". Om die reden oordeelt de Raad van State dat van de personeelsleden van de overheid mag worden verwacht "*dat ook zij zich in de uitoefening van hun functie t.a.v. de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid*".[4]

Het Grondwettelijk Hof benadrukt echter dat verschillende opvattingen van neutraliteit verenigbaar zijn met het neutraliteitsbeginsel en dat het niet aan het Hof toekomt om voorkeur te geven aan één welbepaalde opvatting (o.m. exclusieve, inclusieve of gemengde neutraliteit).[5] Ook de federale en Vlaamse overheden hebben niet op algemene wijze geopteerd voor de ene of de andere invulling van het beginsel. De overheid, waaronder lokale besturen, geniet dan ook van een zekere beleidsvrijheid bij het vormgeven van de neutraliteit van de openbare dienst. In België bestaat er bijgevolg geen verplichting voor overheden om een specifiek neutraliteitsbeleid te voeren wat betreft uiterlijke kentekenen van religieuze en levensbeschouwelijke aard, laat staan om deze te verbieden. Wanneer een overheid toch een neutraliteitsbeleid wenst te voeren met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, benadrukken de Raad van State en het Grondwettelijk Hof dat dit fundamentele rechten kan beperken, waaronder de vrijheid van godsdienst en het recht op non-discriminatie, zodat de verenigbaarheid met deze rechten telkens moet worden beoordeeld.[6]

[3] GwH, nr. 81/2020, 4 juni 2020, B.14.2. Zie ook: GwH nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.9.5.

[4] RvS, afd. wetg., advies nr. 44.521/AV van 20 mei 2008, pp. 35-36. Zie ook: RvS, afd. wetg., advies nr. 69.726/AV van 12 mei 2022, opm. 9; RvS (AV), nr. 223.042, 27 maart 2013, VI.2.6.

[5] GwH, nr. 81/2020, 4 juni 2020, B.24.2.

[6] Zie voetnoten 1,2 en 48.

Neutraliteit in het licht van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie

1. Internationaal kader

De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst is de vrijheid om een religieuze of andere levensbeschouwelijke overtuiging al dan niet te hebben, te veranderen, en de vrijheid om deze overtuiging – privé of publiek, alleen of in groep – te veruitwendigen. Dit recht is verankerd in verscheidene fundamentele mensenrechtelijke teksten, waaronder in artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.[7]

Het internationaal kader voorziet tevens een recht op non-discriminatie, inclusief op basis van godsdienst, geslacht en etnische afstamming. Dit recht ligt verankerd in een aantal internationale instrumenten met een algemene draagwijdte, waaronder in artikel 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Hetzelfde geldt voor bepaalde specifieke internationale verdragen, zoals de verdragen inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en inzake rassendiscriminatie.

Verschillende comités van de Verenigde Naties, die toezicht houden op de naleving van internationale mensenrechtenverdragen, hebben hun bezorgdheid geuit over verboden op het dragen van zichtbare religieuze of levensbeschouwelijke kentekens bij openbare besturen in België. Zo wees het VN-Mensenrechtencomité erop dat dergelijke verboden kunnen leiden tot discriminatie en marginalisering van bepaalde personen die tot religieuze minderheden behoren.[8] Ook het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen bracht gelijkaardige bezorgdheden naar voren, in het bijzonder vanuit het perspectief van de impact van zulke verboden op vrouwen die religieuze kentekens dragen in de toegang tot arbeid.[9]

Bovendien bracht de speciaal rapporteur van de Verenigde Naties inzake de vrijheid van godsdienst of geloof – een onafhankelijke deskundige die wordt aangesteld door de Verenigde Naties om toe te zien op de godsdienstvrijheid – in 2018 een rapport uit over de Staat–religieverhoudingen en hun impact op de vrijheid van godsdienst of geloof. In zijn rapport waarschuwt de rapporteur er in het bijzonder voor dat neutrale

[7] Zie ook: Resolutie 36/55 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, 25 november 1981; Resolutie 47/135 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities*, 18 december 1992.

[8] VN-Mensenrechtencomité, *Concluding observations on the sixth periodic report of Belgium*, 6 december 2019, CCPR/C/BEL/CO/6. Het VN-Mensenrechtencomité sprak zich ook reeds uit over de verenigbaarheid van het neutraliteitsbeleid van een particulier kinderdagverblijf met artikelen 18 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (VN-Mensenrechtencomité, F.A. t. Frankrijk, 24 september 2018, CCPR/C/123/D/2662/2015).

[9] CEDAW-Comité, *Concluding observations on the seventh periodic report of Belgium*, 14 november 2014, CEDAW/C/BEL/CO/7.

beleidsinitiatieven ("difference-blind policies") een de facto hiërarchie kunnen creëren van rechten, waarbij regels met een algemene strekking desondanks een onevenredige impact kunnen hebben op religieuze minderheden. Volgens de speciaal rapporteur vereist de bescherming van zowel de vrijheid van godsdienst of geloof als het recht op non-discriminatie een model van "respectvolle afstand" tussen Staat en religie, waarbij de Staat religieuze exclusiviteit of partijdigheid vermijdt en actief inclusieve ruimte creëert voor iedereen.[10]

2. Europees kader

2.1. Raad van Europa

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie worden ook beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna, EVRM). De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst is verankerd in **artikel 9 EVRM**. Artikel 9, § 1 EVRM omvat twee onderscheiden aspecten van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Enerzijds beschermt het het recht om een persoonlijke overtuiging te hebben, als onderdeel van ieders innerlijke overtuiging of *forum internum*; dit recht is absoluut en kan niet worden beperkt. Anderzijds beschermt het het recht om een dergelijke overtuiging te manifesteren, als uitwendige uitdrukking van een overtuiging of *forum externum*; dat recht is niet absoluut, omdat de manifestatie van iemands religieuze overtuiging een impact kan hebben op anderen.

Beperkingen op het veruitwendigen van een religieuze of andere levensbeschouwelijke overtuiging moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Een inmenging is slechts verenigbaar met artikel 9, § 2 EVRM wanneer zij bij wet is voorzien, één of meer van de daarin limitatief opgesomde legitieme doelen nastreeft (de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen) en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Het recht op non-discriminatie wordt beschermd door artikel **14 EVRM**, inclusief wat betreft discriminatie op grond van godsdienst, geslacht en etnische afstamming.[11] Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie niet in het algemeen, maar enkel met betrekking tot de rechten opgenomen in het verdrag. Deze bepaling heeft aldus een ondersteunend karakter, wat betekent dat het samen met andere rechten uit het EVRM moet worden ingeroepen. Het recht op non-discriminatie is opgenomen in het Aanvullend Protocol 12 bij het EVRM. Artikel 1 van aanvullend protocol 12 verbreedt het toepassingsgebied van het recht op non-discriminatie van de onder het EVRM opgenomen grondrechten naar een algemeen discriminatieverbod.[12] België heeft het protocol ondertekend, maar nog niet geratificeerd.[13]

---

[10] Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties inzake de vrijheid van godsdienst of geloof, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on state-religion relationships and their impact on freedom of religion or belief*, 28 februari 2018.

[11] Artikel 14 EVRM verwijst expliciet naar een aantal beschermde kenmerken, waaronder geslacht, godsdienst en zogenaamd ras. Het EHRM heeft echter gepreciseerd dat discriminatie op basis van etnische afstamming moet worden beschouwd als een vorm van discriminatie op basis van zogenaamd ras (EHRM 22 december 2009, 27996/06 en 34836/06, Sejdić en Finci/ Bosnië en Herzegovina).

[12] EHRM, '*Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on article 1 of protocol no. 12 to the convention*'.

[13] Zie het overzicht van ondertekening en ratificatie, beschikbaar op: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=177.

Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna, EHRM) heeft beperkingen op de vrijheid van godsdienst op de werkvloer voornamelijk onderzocht vanuit het oogpunt van artikel 9 EVRM. Met betrekking tot het dragen van religieuze kentekens op het werk in een openbare instelling (buiten het onderwijs), heeft het EHRM dusver twee arresten geveld:

EHRM, arrest van 15 januari 2013, Eweida et al. t. Verenigd Koninkrijk, 48420/10 et al.

De tweede verzoekster was een christelijke verpleegkundige in een openbaar ziekenhuis. Zij weigerde haar kruishanger tijdens het werk af te doen, waarna zij werd overgeplaatst naar een niet-verpleegkundige functie, die vervolgens werd afgeschaft. Het EHRM aanvaardde dat het verzoek om het kruis af te nemen was ingegeven door de bescherming van gezondheid en veiligheid op een ziekenhuisafdeling. Volgens het EHRM woog dat doel in deze context zwaar door. Bovendien moesten de nationale autoriteiten volgens het EHRM een ruime beoordelingsmarge krijgen bij beslissingen over klinische veiligheid. Het EHRM concludeerde daarom dat er ten aanzien van de tweede verzoekster geen schending was van artikel 9 EVRM, noch van artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 9 EVRM.

EHRM, arrest van 26 november 2015, Ebrahimian t. Frankrijk, 64846/11

Verzoekster werd in 1999 op basis van een contract van bepaalde duur aangeworven als maatschappelijk werkster op de psychiatrische afdeling van een openbaar ziekenhuis. In 2000 werd zij ervan in kennis gesteld dat haar contract niet zou worden verlengd omwille van het feit dat ze weigerde om haar hoofddoek af te nemen op het werk. De beslissing tot niet verlenging van het contract was gebaseerd op een advies van de Franse Conseil d'État, waarin werd aangegeven dat dat ambtenaren weliswaar vrijheid van geweten moeten genieten, maar dat deze vrijheid, wat haar uitingsvorm betreft, moet worden verzoend met het neutraliteitsbeginsel van de openbare dienst, hetgeen het dragen uitsluit van een symbool waaruit iemands religieuze overtuiging blijkt. In dit arrest kwam het EHRM tot de conclusie dat de beslissing geen schending uitmaakte van artikel 9 EVRM. Zo oordeelde het EHRM onder meer dat een beleid van exclusieve neutraliteit een bijdrage kan leveren aan de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het EHRM baseerde zijn conclusie in deze arresten op een stappenplan dat voortvloeit uit artikel 9, §2 EVRM en dat hierna verder zal worden toegelicht. Dit stappenplan moet steeds worden toegepast om te beoordelen of een neutraliteitsbeleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens verenigbaar is met artikel 9 EVRM.

• Stap 1: Is er sprake van een inmenging?

De eerste vraag bij de beoordeling of een neutraliteitsbeleid over het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens verenigbaar is met de vrijheid van godsdienst, is of dat beleid een beperking vormt op het recht om een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging te manifesteren, met andere woorden of er sprake is van een "inmenging". Daarvoor moeten twee onderscheiden vragen worden beantwoord: (a) of de betrokken overtuiging onder de bescherming van artikel 9 EVRM valt en (b) of de handeling die wordt beperkt, een manifestatie is van die beschermde overtuiging. Indien één van beide vragen negatief wordt beantwoord, is een schending van artikel 9 EVRM niet aan de orde.

De bescherming van artikel 9 EVRM is van toepassing op een breed scala aan overtuigingen en is niet beperkt tot religieuze overtuigingen. Het EHRM gebruikt als criterium om een onderscheid te maken tussen beschermde en niet-beschermde overtuigingen dat er van de overtuiging "*een zekere mate van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belangrijkheid*" moet uitgaan.[14] Volgens de huidige rechtspraak van het EHRM vallen niet alleen (erkende) godsdiensten onder het toepassingsgebied van artikel 9 EVRM, maar ook andere overtuigingen, zoals (relatief) nieuwe religieuze en spirituele gebruiken en samenhangende en oprecht aangehangen filosofische overtuigingen (bijvoorbeeld, het pacifisme, veganisme en secularisme).[15]

Om vast te stellen of een bepaalde manifestatie een veruitwendiging is van een religieuze of andere levensbeschouwelijke overtuiging, onderzoekt het EHRM of die manifestatie een voldoende dicht en direct aanknopingspunt heeft met de onderliggende overtuiging.[16] Het EHRM heeft evenwel gepreciseerd dat het niet aan een Staat is, gelet op diens verplichting tot neutraliteit en onpartijdigheid, om de legitimiteit van religieuze overtuigingen en van de manieren waarop deze worden veruitwendigd te beoordelen, en dat een rechter eerder terughoudend moet zijn in haar oordeel of een bepaalde handeling wel of niet intrinsiek hoort bij een levensbeschouwelijke overtuiging.[17]

In het arrest *Ebrahimian* bevestigde het EHRM dat het niet verlengen van een contract van bepaalde duur wegens het weigeren van de werkneemster om haar islamitische hoofddoek af te nemen op het werk een inmenging vormde met de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. In het arrest *Eweida* kwam het EHRM tot dezelfde conclusie met betrekking tot het verbieden van het dragen van een kruisteken.[18] In lijn met deze rechtspraak, zullen verbodsbepalingen met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens wellicht steeds een inmenging vormen op de godsdienstvrijheid van medewerkers die uit geloofsovertuiging bijvoorbeeld een hoofddoek of kruisteken wensen te dragen op het werk.

In vergelijking met een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit, lijkt een beleid van inclusieve neutraliteit daarentegen minder vatbaar om een beperking van de godsdienstvrijheid te vormen, aangezien deze vorm van neutraliteit net een toestemming inhoudt om zichtbare tekens van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen. Desalniettemin valt het niet uit te sluiten dat er zich in de praktijk ook situaties

---

[14] EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk.

[15] Voor een overzicht, zie: EHRM, 'Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights'.

[16] EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk.

[17] EHRM 12 februari 2024, 16760/22, Executief van de moslims van België et al./België.

[18] EHRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk, §47; EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk, §97.

kunnen voordoen waarin de concrete toepassing van een inclusief neutraliteitsbeleid tot een inmenging leidt met de godsdienstvrijheid of met andere rechten. Bovendien kan er zich ook een inmenging met de godsdienstvrijheid voordoen bij afwezigheid van een specifiek neutraliteitsbeleid, bijvoorbeeld wanneer een overheid zonder dergelijk beleid in een concreet geval alsnog overgaat tot het verbieden van het dragen van bepaalde religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel.

• Stap 2: Is de inmenging 'bij wet' bepaald?

Een inmenging in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst moet 'bij wet' geregeld worden, waar 'wet' niet betekent een wet in de formele zin (zoals een wet of decreet gestemd door een parlement), maar wel in materiële zin. Deze voorwaarde veronderstelt dat een inmenging een basis moet hebben in het nationale recht en dat die juridische basis toegankelijk en voorzienbaar is. Bij ontstentenis aan zo'n regelgevende basis, wordt geoordeeld dat een beperking op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst een inbreuk uitmaakt op artikel 9 EVRM.[19]

Het EHRM erkende reeds een aantal juridische instrumenten als basis voor een inmenging met de godsdienstvrijheid. In het arrest *Eweida* was de beslissing ten aanzien van de tweede verzoekster gebaseerd op een beleid van het ziekenhuis met betrekking tot kledingvoorschriften.[20] In het arrest *Ebrahimian* bevestigde het EHRM dat een inmenging op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ook op rechtspraak gebaseerd kan zijn, en oordeelde dat de neutraliteitsverplichting voor Franse ambtenaren die voortvloeit uit het advies van de Franse Raad van State in kwestie voldoende toegankelijk en voorzienbaar was.[21]

Voor zover Vlaamse (lokale) besturen een neutraliteitsbeleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens voeren of wensen te voeren dat een inmenging vormt met de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, zal dergelijk beleid aldus een juridische basis nodig hebben. Aangezien noch de Belgische Grondwet noch de federale en Vlaamse regelgeving een verplichting inhoudt om een neutraliteitsbeleid in deze zin te voeren (zie grondwettelijk neutraliteitsbeginsel), is er een andere juridische basis vereist. De exacte vorm van de juridische basis kan evenwel verschillen naar gelang de specifieke context. Zo heeft de Belgische rechtspraak reeds de neutraliteitsbepalingen in het arbeidsreglement van bepaalde lokale besturen erkend als een toegankelijke en voorzienbare juridische basis voor een neutraliteitsbeleid.[22]

• Stap 3: Streeft de beperking een legitiem doel na?

Beperkingen op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst horen een legitiem doel na te streven. Deze doelen zijn exhaustief opgesomd in paragraaf 2 van artikel 9 EVRM: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het arrest *Ebrahimian* erkende het EHRM dat het nastreven van exclusieve neutraliteit in de publieke dienstverlening als een legitiem doel kan worden beschouwd dat een bijdrage kan leveren aan de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, met name respect voor en strikte gelijke behandeling van alle religieuze overtuigingen en spirituele

[19] EHRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk, §48.

[20] EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk.

[21] EHRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk, §§48-51.

[22] Zie bespreking van de Belgische rechtspraak hieronder bij nationaal kader.

opvattingen van gebruikers van de openbare dienst.[23] In het arrest *Eweida* erkende het EHRM met betrekking tot de tweede verzoekster dat de beperking op het dragen van juwelen, met inbegrip van religieuze symbolen, tot doel had de gezondheid en veiligheid van verpleegkundigen en patiënten te beschermen (er werd een risico vastgesteld dat een patiënt de ketting zou vastgrijpen en eraan zou trekken, waardoor zij zichzelf of de verzoekster zou kunnen verwonden, of dat het kruis naar voren zou kunnen zwaaien en bijvoorbeeld in contact zou kunnen komen met een open wonde).[24]

• Stap 4: Is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?

Een beperking op het manifesteren van een religieuze of een andere levensbeschouwelijke overtuiging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. In deze overweging komen meerdere elementen samen: de beperking moet een passend, noodzakelijk en evenredig middel zijn om het gerechtvaardigd doel te bereiken. Dat betekent dat een beperking moet kunnen bijdragen aan het gestelde doel (passend), dat het doel niet bereikt kan worden op een even doeltreffende manier die minder nadelig is voor de benadeelde groep (noodzakelijk) en dat het belang van het nagestreefde doel opweegt tegen het nadeel voor de benadeelde groep (evenredig). De evenredigheidstoets vereist aldus een afweging van de verschillende belangen die in het geding zijn.[25]

In het arrest *Ebrahimian*, heeft het EHRM reeds geoordeeld dat het voeren van een beleid van exclusieve neutraliteit voor ambtenaren noodzakelijk kan zijn in een democratische samenleving in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Er bestaat volgens het EHRM namelijk geen uniforme opvatting in Europa over de rol van religie in de samenleving en de betekenis of de impact van de publieke expressie van een religieuze overtuiging verandert doorheen de tijd en naar gelang de context. Volgens het EHRM kunnen regels op dit vlak dan ook verschillen van land tot land in functie van de nationale tradities en de eisen die in het land voortvloeien uit de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de handhaving van de openbare orde. Om die reden beschikken de Verdragsstaten over een ruime appreciatiemarge ter zake.[26] Dit werd ook benadrukt in het arrest *Eweida*.[27]

Het EHRM ziet er niettemin op toe dat een beperking van de vrijheid van godsdienst niet onevenredig is. Daarbij neemt het EHRM alle concrete omstandigheden van het voorliggende geval in rekening. Vooreerst houdt het EHRM rekening met de constitutionele traditie van de Staat in kwestie, i.e. wordt deze gekenmerkt door een strikte scheiding van Staat en religie en neutraliteit, of niet. Dit is in Frankrijk het geval, waardoor dit heeft meegespeeld in het oordeel van het EHRM in het arrest *Ebrahimian*. Vervolgens gaat het EHRM onder meer na of het personeelslid contact heeft met gebruikers van de openbare dienst, wat de aard is van het religieus teken, of er zich moeilijkheden hebben voorgedaan in de openbare dienst in kwestie en welke impact het religieus teken heeft op de uitoefening van de functie. Het EHRM verifieert verder ook het algemene en niet-gedifferentieerde karakter van een maatregel. Bovendien houdt het EHRM ook rekening met het gegeven of de betrokkene al dan niet wist dat ze blootgesteld zou worden aan een sanctie, of er eventuele verzoeningspogingen werden ondernomen, met de toepasselijke procedurewaarborgen en met de rechtsmiddelen waarover de betrokkene beschikte.[28] Dit sluit niet uit dat ook met andere elementen rekening kan worden gehouden.

---

[23] HRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk.

[24] EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk.

[25] EHRM, 'Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights'.

[26] EHRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk, §56.

[27] EHRM 15 januari 2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, Eweida et al./Verenigd Koninkrijk, §99.

[28] EHRM 26 november 2015, 64846/11, Ebrahimian/Frankrijk, §§60-72.

2.2. Europese Unie

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en antidiscriminatierichtlijnen

Ook het Unierecht voorziet een recht op non-discriminatie en de vrijheid van gedachte, geweten en geloof. Ter zake dient artikel 10 van het **Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie** ('Handvest') te worden vermeld, alsook de artikelen 20-23. Artikel 19 VWEU geeft de Uniewetgever bovendien de bevoegdheid om passende maatregelen te nemen om discriminatie op grond van – onder meer – geslacht, ras of etnische afstamming en godsdienst of overtuiging te bestrijden. Deze verdragsbepaling vormt de grondslag voor een reeks Europese richtlijnen die discriminatie in een aantal maatschappelijke domeinen, waaronder arbeid en beroep (tevens in overheidscontext), verbiedt.[29]

Eén van die Europese antidiscriminatierichtlijnen is richtlijn 2000/78, die een algemeen kader voor gelijke behandeling in *arbeid en beroep* heeft ingevoerd. Deze richtlijn eist dat de lidstaten discriminatie op grond van – onder meer – *godsdienst of overtuiging* in de arbeidscontext verbieden. De richtlijn geldt zowel voor de overheidssector als voor de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties.[30] Discriminatie in de zin van deze richtlijn wordt omschreven als elk onderscheid dat gebaseerd is op een van de beschermde criteria, tenzij dat onderscheid gerechtvaardigd is. Een onderscheid dat niet naar behoren gerechtvaardigd is, vormt discriminatie, die direct of indirect kan zijn:

- Een direct onderscheid doet zich voor wanneer iemand op grond van een van de beschermde criteria minder gunstig wordt behandeld dan een andere persoon in een vergelijkbare situatie wordt, werd of zou worden behandeld.[31]
- Een indirect onderscheid doet zich voor wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of praktijk personen die worden gekenmerkt door een van de beschermde criteria, in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen.[32]
- Bij een onderscheid op grond van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen verschillen de door de richtlijn toegelaten rechtvaardigingen naargelang het gaat om een direct dan wel een indirect onderscheid:
- Een direct onderscheid kan uitsluitend worden gerechtvaardigd door wezenlijke en bepalende beroepsvereisten. Bij gebrek aan een dergelijke rechtvaardiging vormt het een directe discriminatie.[33]
- Een indirect onderscheid vormt indirecte discriminatie, tenzij de ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of praktijk waarop dat indirecte onderscheid berust objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.[34]

De Europese regels inzake *geslachtsdiscriminatie* en discriminatie op grond van *etnische afstamming* op het vlak van werkgelegenheid en beroep zijn daarentegen vervat in **richtlijn 2006/54** en **richtlijn 2000/43**. Deze richtlijnen volgen een gelijkaardig patroon als richtlijn 2000/78.

---

[29] Voor wat betreft discriminatie op basis van geslacht, gaat het tevens om artikel 157 VWEU.

[30] Artikel 3, lid 1 richtlijn 2000/78.

[31] Artikel 2, lid 2, (a) richtlijn 2000/78.

[32] Artikel 2, lid 2, (b) richtlijn 2000/78.

[33] Artikel 4, lid 1 richtlijn 2000/78.

[34] Artikel 2, lid 2, (b) richtlijn 2000/78.

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna, HvJ) werd reeds meermaals bevraagd over de uitlegging van het verbod op discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging als vervat in richtlijn 2000/78 in zaken waarin kledingvoorschriften voor personeelsleden aan de orde waren. In de meeste zaken betrof het kledingvoorschriften in een particuliere onderneming.[35] Er is echter één arrest van het HvJ betreffende een neutraliteitsbeleid gevoerd door een lokaal bestuur, meer bepaald in Belgische context:

HvJ, arrest van 28 november 2023, Gemeente Ans, C-148/22, EU:C:2023:924

Verzoekster vervulde sinds 11 oktober 2016 de functie van "bureauchef" bij de gemeente Ans (België). In het kader van die functie had zij weinig contact met gebruikers van de openbare dienst. Op 8 februari 2021 had zij toestemming gevraagd om op haar werkplek een hoofddoek te mogen dragen. Dit verzoek werd voorlopig afgewezen door haar werkgever. Vervolgens had de gemeenteraad het arbeidsreglement van de gemeente Ans gewijzigd en daarin een verplichting tot "exclusieve neutraliteit" op het werk opgenomen, die moest worden begrepen als een verbod voor alle werknemers van de gemeente om op het werk enig zichtbaar teken te dragen waaruit onder meer hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging kon blijken, ongeacht of zij al dan niet in contact kwamen met het publiek. Verzoekster stelde een stakingsvordering in bij de arbeidsrechtbank Luik, onder meer omdat zij meende dat zij gediscrimineerd werd op grond van haar godsdienst. Vermits de arbeidsrechtbank twijfelde of de betreffende bepaling uit het arbeidsreglement verenigbaar was met richtlijn 2000/78, verzocht de rechtbank het HvJ om een prejudiciële beslissing. Het HvJ oordeelde dat een interne regel van een gemeentebestuur die op algemene en niet-gedifferentieerde wijze de personeelsleden van dat gemeentebestuur verbiedt om op het werk zichtbare tekens te dragen waaruit met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen blijken, kan worden gerechtvaardigd door de wens van het gemeentebestuur om een volkomen neutrale overheidsomgeving tot stand te brengen, mits die regel passend, noodzakelijk en evenredig is in het licht van die context en gelet op de verschillende rechten en belangen die in het geding zijn.

Het HvJ baseerde zijn conclusie in het arrest *Gemeente Ans* op een stappenplan dat voortvloeit uit richtlijn 2000/78 en dat hierna verder zal worden toegelicht. Dit stappenplan moet steeds worden toegepast om te beoordelen of een neutraliteits-beleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens verenigbaar is met het Unierechtelijke verbod op discriminatie.

[35] HvJ, C-157/15, *Achbita*, 14 maart 2017, EU:C:2017:203; HvJ, C-188/15, *Bougnaoui*, 14 maart 2017, EU:C:2017:204; HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594; HvJ, C-344/20, SCRL, 13 oktober 2022, EU:C:2022:774. EHRM en Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, Joint Factsheet: *Freedom of religion in the workplace ECtHR and CJEU Case-Law*, beschikbaar op: https://fra.europa.eu/en/news/2026/freedom-religion-workplace-case-law-factsheet.

• Stap 1: Is er sprake van een beschermd kenmerk?

Een neutraliteitsbeleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens op het werk kan leiden tot een discriminatie onder de Europese antidiscriminatierichtlijnen, voor zover er sprake is van één of meerdere beschermde kenmerken. Het HvJ heeft benadrukt dat richtlijn 2000/78 niet alleen discriminatie op basis van "godsdienst" verbiedt, maar ook discriminatie op basis van "overtuiging" en dat beide termen als twee kanten van dezelfde discriminatiegrond moeten worden gezien. De concepten "godsdienst" en "overtuiging" worden door het HvJ ruim opgevat en omvatten volgens het HvJ zowel godsdienstige overtuigingen als levensbeschouwelijke of spirituele overtuigingen. Deze begrippen stemmen overeen met artikel 9 EVRM. Politieke, syndicale, artistieke, sportieve, esthetische of andere overtuigingen of voorkeuren vallen daartegen niet binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2000/78.[36]

In de rechtspraak van het HvJ waar een neutraliteitsbeleid ter discussie stond, was steeds het beschermd kenmerk "godsdienst of overtuiging" voorhanden. Het ging namelijk telkens om een verbod op het dragen van onder meer religieuze of levensbeschouwelijke tekens voor alle medewerkers (exclusieve neutraliteit) of voor medewerkers die contact hebben met klanten of gebruikers (gemengde neutraliteit), waarbij de verzoeksters een islamitische hoofddoek wensten te dragen op het werk. Het HvJ erkent dan ook dat het beschermd kenmerk "godsdienst of overtuiging" in richtlijn 2000/78 onder meer het uiten van een geloofsovertuiging op deze wijze omvat.[37] Op heden bestaat er nog geen rechtspraak met betrekking tot de concrete toepassing van een inclusief neutraliteitsbeleid.

Het HvJ heeft zich tot nog toe ook nog niet uitgesproken over de vraag of een neutraliteitsbeleid al dan niet geslachtsdiscriminatie in de zin van richtlijn 2006/54 kan uitmaken, dan wel een inbreuk kan uitmaken op richtlijn 2000/43. Er zijn weliswaar al prejudiciële vragen gesteld wat betreft mogelijke geslachtsdiscriminatie met betrekking tot een verbod op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens, maar het HvJ heeft deze tot nu toe onontvankelijk verklaard.[38] Ook bij afwezigheid van een specifiek neutraliteitsbeleid kan er zich in de praktijk een situatie voordoen die een onderscheid vormt op basis van een beschermd kenmerk, bijvoorbeeld wanneer een overheid zonder dergelijk beleid in een concreet geval alsnog overgaat tot het verbieden van het dragen van bepaalde religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel.

---

[36] HvJ, C-344/20, *SCRL*, 13 oktober 2022, EU:C:2022:774, §28; HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594, §§47 en 48; HvJ, C-157/15, *Achbita*, 14 maart 2017, EU:C:2017:203, §28; HvJ, C-188/15, *Bougnaoui*, 14 maart 2017, EU:C:2017:204, §§27-30.

[37] HvJ, C-157/15, *Achbita*, 14 maart 2017, EU:C:2017:203; HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594; HvJ, C-344/20, SCRL, 13 oktober 2022, EU:C:2022:774; HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924. *In het arrest Bougnaoui ging het om een werkneemster die werd ontslagen omwille van het dragen van een hoofddoek, waardoor de discriminatiegrond "godsdienst" tevens van toepassing was* (HvJ, C-188/15, *Bougnaoui*, 14 maart 2017, EU:C:2017:204, §14).

[38] HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594, §58; HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §§42-50.

• Stap 2: Valt de maatregel binnen het toepassingsgebied van de Europese antidiscriminatierichtlijnen?

Het HvJ heeft zich tot nu toe enkel uitgesproken over neutraliteitsbeleid in het licht van richtlijn 2000/78, waarvan het toepassingsgebied beperkt is tot het domein arbeid. Volgens het HvJ valt een verbod voor werknemers om zichtbare religieuze of levensbeschouwelijke tekens te dragen binnen dit domein. In het arrest *Gemeente Ans* bevestigde het HvJ dit specifiek voor een lokaal bestuur.[39] Ook richtlijnen 2006/54 en 2000/43 zijn van toepassing binnen het domein arbeid. Hoewel dit nog niet bevestigd werd in de rechtspraak, valt ook een inclusief neutraliteitsbeleid wellicht binnen het toepassingsgebied van de antidiscriminatierichtlijnen.

• Stap 3: Is er een verboden gedraging?

- Direct onderscheid op basis van een beschermd kenmerk

In overeenstemming met de rechtspraak van het HvJ, moet steeds worden onderzocht of een neutraliteitsbeleid een directe dan wel indirecte discriminatie kan uitmaken. Een neutraliteitsbeleid kan een directe discriminatie opleveren in de zin van richtlijn 2000/78 in gevallen waarbij het een verschil in behandeling creëert op grond van een criterium dat onlosmakelijk met godsdienst of overtuiging verbonden is. Het HvJ heeft reeds geoordeeld dat een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit een directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging kan opleveren in de zin van deze richtlijn, wanneer dit beleid:

- niet is gebaseerd op een interne regel;
- niet is gebaseerd op een interne regel die verbiedt om op het werk zichtbare tekens van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen, zonder onderscheid voor alle uitingen van dergelijke overtuigingen geldt en alle werknemers van de onderneming op dezelfde wijze behandelt door hen op algemene en niet-gedifferentieerde wijze met name te verplichten zich neutraal te kleden;
- is gebaseerd op een interne regel die slechts het dragen verbiedt van grote en opvallende tekens van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen.

Indien een overheid geen specifiek neutraliteitsbeleid voert, maar in een concreet geval alsnog overgaat tot het verbieden van het dragen van bepaalde religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel, dan bestaat er tevens een risico op directe discriminatie.[40]

[39] HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §23.

[40] HvJ, C-188/15, *Bougnaoui*, 14 maart 2017, EU:C:2017:204, §§32-34.

Wanneer een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit daarentegen geen onderscheid maakt tussen uitingen van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen en alle werknemers op dezelfde wijze behandelt, oordeelt het HvJ dat dit geen directe discriminatie oplevert. Dit veronderstelt dat een verbod op het dragen van tekens van een overtuiging alle tekens van religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging gelijkelijk moet viseren, zowel in de formulering als ook in de toepassing ervan in de praktijk. Als blijkt dat, ondanks de algemene en niet-gedifferentieerde wijze waarop een gemengd of exclusief neutraliteitsbeleid is geformuleerd, in de praktijk bepaalde werknemers anders worden behandeld, kan er wel sprake zijn van een directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging.[41]

- Indirect onderscheid op basis van een beschermd kenmerk

Een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit kan wel nog steeds een indirecte discriminatie uitmaken op grond van godsdienst of overtuiging in de zin van richtlijn 2000/78. Uit vaste rechtspraak van het HvJ vloeit voort dat een interne regel van een werkgever waarbij op het werk het dragen van zichtbare tekens van levens-beschouwelijke en religieuze overtuigingen wordt verboden een indirect op godsdienst of overtuiging gebaseerd verschil in behandeling kan opleveren, indien vaststaat dat die regel een benadeling veroorzaakt. Het HvJ heeft reeds erkend dat een dergelijk verbod bijna enkel vrouwelijke werknemers treft die wegens hun islamitische geloofsovertuiging een hoofddoek dragen, waardoor het ervan uitgaat dat deze regel minstens een benadeling inhoudt ten aanzien van deze groep.[42]

Aangezien richtlijnen 2006/54 en 2000/43 een gelijkaardig patroon volgen als richtlijn 2000/78, zal eventuele toekomstige rechtspraak van het HvJ met betrekking tot deze richtlijnen allicht in dezelfde richting gaan. In vergelijking met een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit, lijkt een beleid van inclusieve neutraliteit daarentegen minder vatbaar om een directe of indirecte discriminatie te vormen, aangezien deze vorm van neutraliteit net een toestemming inhoudt om zichtbare tekens van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen. Het valt echter niet uit te sluiten dat er zich in de praktijk ook situaties kunnen voordoen waarin de concrete toepassing van een inclusief neutraliteitsbeleid tot een mogelijke discriminatie leidt.

• Stap 4: Is er een rechtvaardiging?

- Direct onderscheid op basis van een beschermd kenmerk

Wanneer een neutraliteitsbeleid een verschil in behandeling uitmaakt dat direct op een kenmerk in verband met geloof of overtuiging berust, kan dergelijke behandeling enkel worden gerechtvaardigd conform richtlijn 2000/78 als er sprake is van een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste. Een dergelijke beroepsvereiste is aanwezig wanneer een kenmerk dat verband houdt met een beschermd kenmerk, vanwege de aard van de specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin die wordt uitgevoerd, wezenlijk en bepalend is voor het uitvoeren van dit beroep. De beroepsvereiste vormt enkel een rechtvaardiging op voorwaarde dat er een legitiem doel is waarvoor deze

[41] HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §§25 en 26; HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594, §§52, 72 en 73; HvJ, C-157/15, *Achbita*, 14 maart 2017, EU:C:2017:203, §§30 en 32.

[42] HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §§28 en 29; HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594, §59; HvJ, C-157/15, *Achbita*, 14 maart 2017, EU:C:2017:203, §34.

beroepsvereiste passend en noodzakelijk is.[43] Een kenmerk dat verband houdt met godsdienst of overtuiging kan slechts in een zeer beperkt aantal omstandigheden een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vormen.[44]

In het arrest Bougnaoui heeft het HvJ echter gepreciseerd dat een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste in de zin van deze bepaling verwijst naar een objectieve vereiste en dat subjectieve overwegingen, zoals de wil van de werkgever om rekening te houden met de bijzondere wensen van de klant, niet onder dat begrip kunnen vallen. Bijgevolg kwam het HvJ in dit arrest tot de conclusie dat de wil van een werkgever om rekening te houden met de wensen van een klant om de diensten van die werkgever niet langer te laten verrichten door een werkneemster die een islamitische hoofddoek draagt, niet kan worden beschouwd als een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste.[45]

- Indirect onderscheid op basis van een beschermd kenmerk

Een maatregel die een benadeling veroorzaakt, maakt niet automatisch discriminatie uit. Dit is slechts het geval als hij niet passend en noodzakelijk is voor een legitiem doel. Als die voorwaarden vervuld zijn, moet een afweging worden gemaakt tussen het nadeel voor de benadeelde groep en de nagestreefde doelstellingen (evenredigheid). Deze begrippen werden hierboven reeds geduid bij de bespreking van de rechtspraak van het EHRM.

Wat betreft de voorwaarde inzake het bestaan van een **legitiem doel**, oordeelde het HvJ in het arrest Gemeente Ans dat een beleid dat uitvoering wenst te geven aan het beginsel van neutraliteit van de openbare dienst kan worden geacht een legitiem doel na te streven. Hierbij benadrukte het HvJ tevens dat elke lidstaat – in voorkomend geval met inbegrip van de lagere overheden binnen de hun toegekende bevoegdheden – over een beoordelingsmarge beschikken bij het vormgeven van de neutraliteit van de openbare dienst die die lidstaat op het werk wil bevorderen. Bijgevolg stelt het HvJ dat de overheid in principe zelf mag kiezen tussen verschillende vormen van neutraliteit, waaronder exclusieve, inclusieve en gemengde neutraliteit. Met betrekking tot een beleid van exclusieve neutraliteit stelde het HvJ dat een overheidsdienst een legitiem doel nastreeft indien het middels dergelijk beleid een volkomen neutrale overheidsomgeving wenst te creëren.[46] Verdere rechtspraak zal moeten uitwijzen op welke wijze deze beoordelingsmarge voor lokale overheden moet worden getoetst.

Opdat een beleid van exclusieve neutraliteit niet zou kwalificeren als een indirecte discriminatie, gaf het HvJ in het arrest Gemeente Ans aan dat het beleid in de eerste plaats **passend** moet zijn om het nagestreefde doel te verzekeren. In dat verband stelde het HvJ dat moet worden nagegaan of het beleid daadwerkelijk coherent en systematisch wordt nagestreefd ten aanzien van alle werknemers, i.e. dat bij contacten tussen werknemers en gebruikers van de openbare dienst of tussen werknemers

[43] Artikel 4, lid 1 richtlijn 2000/78.

[44] Richtlijn 2000/78, overweging 23.

[45] HvJ, C-188/15, *Bougnaoui*, 14 maart 2017, EU:C:2017:204, §§40 en 41.

[46] HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §§32-35. Deze verschillende invullingen van neutraliteit worden geduid in de inleiding bij dit mensenrechtelijk kader.

onderling geen enkele zichtbare uiting van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen is toegestaan. Volgens het HvJ ondermijnt elk teken – zelfs een klein – de geschiktheid van een beleid van exclusieve neutraliteit om het gestelde doel te bereiken en daarmee de coherentie van dat beleid. Wanneer de nagestreefde neutraliteit exclusief is, is een verbod op elke zichtbare uiting van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen volgens het HvJ ook **noodzakelijk**, aangezien een volkomen neutrale overheidsomgeving enkel kan worden bereikt door een algemeen kentekenverbod. Ten slotte stelt het HvJ dat de nationale rechter moet nagaan of een neutraliteitsbeleid **evenredig** is door de in een concreet geding zijnde belangen tegen elkaar af te wegen, rekening houdend met ten eerste de betrokken grondrechten en beginselen, zijnde het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het verbod van discriminatie op grond van godsdienst, en ten tweede het neutraliteitsbeginsel. *(eindnoot 47)*

In een eerder arrest nam het HvJ een gelijkaardig standpunt in met betrekking tot een beleid van gemengde neutraliteit van een private werkgever. Het HvJ oordeelde hierin dat het gerechtvaardigd kan zijn om werknemers te verbieden op het werk zichtbare tekens van levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging te dragen ten aanzien van klanten of gebruikers, op voorwaarde dat het beleid beantwoordt aan een werkelijke behoefte en het verschil in behandeling passend en noodzakelijk is. *(eindnoot 48)*

Aangezien richtlijnen 2006/54 en 2000/43 een gelijkaardig patroon volgen als richtlijn 2000/78, zal eventuele toekomstige rechtspraak van het HvJ met betrekking tot deze richtlijnen allicht in dezelfde richting gaan. Voor zover een inclusief neutraliteitsbeleid een direct of indirect verschil in behandeling zou uitmaken op basis van één of meerdere beschermde kenmerken, zullen ook in dat geval de principes met betrekking tot rechtvaardiging relevant zijn.

[47] HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924, §§37-40.

[48] HvJ, C-804/18 en C-341/19, *WABE en MH Müller Handel*, 15 juli 2021, EU:C:2021:594. Het HvJ heeft de voorwaarde van de werkelijke behoefte echter niet hernomen in het arrest Gemeente Ans, hoewel de Advocaat-Generaal van mening was dat deze voorwaarde tevens relevant is in de publieke sector (HvJ, C-148/22, *Gemeente Ans*, concl. AG Collins, 4 mei 2023, EU:C:2023:378, §65-73).

3. Nationaal kader

De Europese rechtspraak geeft nationale instanties een ruime appreciatiemarge om een neutraliteitsbeleid met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel te toetsen aan de mensenrechten. Dit betekent dat de Europese rechtspraak ruimte laat aan nationale rechtscolleges en quasi-gerechtelijke organen om in een concreet geval de evenredigheid van dergelijk beleid te beoordelen. Deze appreciatiemarge houdt ook in dat de Europese rechtscolleges overheden niet verplichten om een specifiek neutraliteitsbeleid te voeren met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens. Gelet op de beoordelingsruimte die Europa laat aan nationale instanties, wordt hieronder ook het relevante nationale kader toegelicht. Dit kader geeft enkel een stand van zaken van de huidige rechtspraak met betrekking tot dit onderwerp en is geenszins een voorafname op eventuele toekomstige rechtspraak of oordelen van de Geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut.

3.1. Wetgeving

De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie zijn uitgewerkt in een nationaal kader in België. De **Belgische Grondwet** bevat de bescherming van de godsdienstvrijheid (artikelen 19-21), het algemene beginsel van gelijkheid en niet discriminatie (artikelen 10-11) en specifieke garanties tegen geslachtsdiscriminatie (artikel 10, lid 3 en artikel 11bis).

België heeft de EU-wetgeving inzake non-discriminatie omgezet in federale en Vlaamse wetgeving. De federale antidiscriminatiewetgeving bestaat uit de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (Antidiscriminatiewet), de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (Genderwet) en de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden (Antiracismewet). De Vlaamse antidscriminatiewetgeving bestaat uit het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (Gelijkekansendecreet) en het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt (Decreet Evenredige Arbeidsparticipatie).

De federale en Vlaamse antidiscriminatiewetgeving verbiedt discriminatie met betrekking tot bepaalde beschermde kenmerken, waaronder geloof of levensbeschouwing, geslacht en etnische afstamming,[49] in een breed scala aan domeinen, met inbegrip van arbeid.[50] De wetgeving verbiedt niet enkel discriminatie op basis van één beschermd kenmerk, maar ook op basis van meerdere beschermde kenmerken (cumulatieve en intersectionele discriminatie).[51] Onder impuls van het EU-recht, voorziet de federale en Vlaamse antidiscriminatiewetgeving verder in een

[49] Artikel 4, 4° Antidiscriminatiewet; Artikel 4 Genderwet; Artikel 4, 4° Antiracismewet; Artikel 15bis Gelijkekansendecreet.

[50] Artikel 5 Antidiscriminatiewet; Artikel 6 Genderwet; Artikel 5 Antiracismewet; Artikel 20 Gelijkekansendecreet.

[51] Artikel 4, 9°/1 en 2 Antidiscriminatiewet; Artikel 4, 8°/1 en 2 Genderwet; Artikel 4, 9°/1 en 2 Antiracismewet; Artikel 16 Gelijkekansendecreet; Parl.St. Vlaams Parlement, 2023-24, nr. 1937/1, 73-74.

verschuiving van de bewijslast naar de verweerder, wanneer feiten worden aangevoerd die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden.[52] Bovendien voorziet de wetgeving bij discriminatie in het kader van arbeidsbetrekkingen een forfaitaire schadevergoeding gelijk aan zes maanden brutoloon, die meermaals kan worden opgelegd in het geval dat er sprake is van meervoudige discriminatie.[53] Daarbij komt nog dat de antidiscriminatiewetgeving in België en in Vlaanderen een strafrechtelijk luik heeft.[54]

De Belgische rechtscolleges hebben zich de afgelopen jaren meermaals uitgesproken aangaande het verbieden van overheidspersoneel om religieuze of levensbeschouwelijke kentekens te dragen. Dit heeft geleid tot onder meer een heel aantal adviezen van de Raad van State en uitspraken door de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven. De Geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut heeft hierover op heden nog geen oordelen geveld buiten het domein onderwijs.

3.2. Adviespraktijk van de Raad van State

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft zich in de voorbije jaren reeds verschillende keren uitgesproken over wetsvoorstellen om een algemeen kentekenverbod op te leggen op alle personeelsleden van bepaalde besturen. Het ging onder meer om wetsvoorstellen met betrekking tot ambtenaren van de openbare diensten van de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en lokale besturen. Op die manier heeft de Raad van State een vaste adviespraktijk ontwikkeld, die rekening houdt met de hierboven aangehaalde Europese rechtspraak en die de beoordelingsmarge die deze rechtspraak toekent concreet invult.

De Raad van State erkent in haar vaste adviespraktijk dat een verbod op het dragen van religieuze of levensbeschouwelijke kentekens bij openbare besturen een inmenging vormt op onder meer de vrijheid van godsdienst en het verbod van discriminatie op grond van geloof of overtuiging. De Raad van State erkent weliswaar dat het verantwoord kan zijn dat de overheid, ter verwezenlijking van de neutraliteit van de overheid, een kentekenverbod invoert, althans voor overheidspersoneel die functies uitoefenen waarbij de neutraliteit van de overheid effectief in het geding kan zijn of waarbij er daarover een verkeerde perceptie zou kunnen ontstaan. Hierbij stelt de Raad van State dat dit onderscheid niet samenvalt met het eventuele onderscheid tussen personeelsleden van overheidsdiensten die contact hebben met burgers en degenen die geen contact hebben met burgers. Wanneer een wetgever echter overweegt om een verbodsbepaling op te leggen aan alle ambtenaren, verwacht de Raad van State dat de wetgever in de parlementaire voorbereiding de evenredigheid van dergelijke beoogde maatregel omstandig staaft ten aanzien van de beginselen die voortvloeien uit de hierboven geanalyseerde rechtspraak en zich er in het bijzonder van vergewist dat deze maatregel geen indirecte discriminatie vormt in het nadeel van bepaalde categorieën van ambtenaren.

[52] Artikel 28 Antidiscriminatiewet; Artikel 33 Genderwet; Artikel 30 Antiracismewet; Artikel 36 Gelijkekansendecreet.

[53] Artikel 18, §2, 3° en 4° Antidiscriminatiewet; artikel 23, §2, 3° en 4° Genderwet; artikel 16, §2, 3° en 4° Antiracismewet; Artikel 28, §2 Gelijkekansendecreet; Artikel 12, §4 Decreet Evenredige Arbeidsparticipatie. De mogelijkheid om meerdere schadevergoedingen wegens discriminatie te cumuleren werd ook reeds bevestigd in de rechtspraak (zie, bijvoorbeeld, Arbh. Antwerpen 28 juni 2021, AR 2020/AA/417, www.unia.be).

[54] Zie, bijvoorbeeld, artikelen 11 en 17 Decreet Evenredige Arbeidsparticipatie en artikel 32, lid 1 Gelijkekansendecreet.

Op basis van dit standpunt, heeft de Raad van State met betrekking tot wetsvoorstellen om een algemeen kentekenverbod op te leggen op alle personeelsleden van openbare besturen, zonder daarbij het bovengenoemde onderscheid te maken, telkens aangegeven dat de evenredigheid van dergelijke maatregel niet was aangetoond in het licht van onder meer de vrijheid van godsdienst en het verbod van discriminatie op grond van geloof of overtuiging. De verantwoording die regelgevers in het verleden boden voor het algemene karakter van een dergelijk verbod werd door de Raad van State tot hiertoe namelijk steeds als onvoldoende beschouwd.[55] Deze adviespraktijk staat mogelijk op gespannen voet met de rechtspraak van het HvJ over een beleid van gemengde neutraliteit.

3.3. Rechtspraak van de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven

Ook de Belgische arbeidsrechtbanken en arbeidshoven hebben zich in de afgelopen jaren meermaals uitgesproken over een verbod op het dragen van religieuze of levensbeschouwelijke kentekens bij openbare diensten, rekening houdend met de principes die voortvloeien uit het Europees kader.

Er zijn uitspraken van de arbeidshoven waarin wordt besloten, onder meer op basis van het arrest *Gemeente Ans* van het HvJ, dat een beleid van exclusieve neutraliteit bij lokale besturen geen aanleiding geeft tot discriminatie of een schending van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.

Het arbeidshof van Luik wees op 27 januari 2026 een arrest met betrekking tot de feiten in de zaak *Gemeente Ans*. Het hof oordeelde dat er geen sprake is van directe discriminatie, aangezien het hof stelde dat het verbod niet rechtstreeks op religie gebaseerd was. In het bijzonder verwees het hof naar het feit dat de werkneemster niet aantoonde dat het neutraliteitsbeleid ten aanzien van haar op een andere wijze werd toegepast dan ten aanzien van andere personeelsleden van de gemeente. Het verbod wordt wel beschouwd als een indirect onderscheid op basis van religie, maar het arbeidshof achtte dit onderscheid gerechtvaardigd. Het hof oordeelde dat het verbod een legitiem doel heeft, met name de totstandbrenging van een volkomen neutrale overheidsomgeving. Daarnaast stelde het Hof dat het verbod een passende maatregel is om dat doel te bereiken, in het bijzonder omdat niet wordt aangetoond dat het beleid niet daadwerkelijk coherent en systematisch wordt nagestreefd ten aanzien van alle werknemers. Bovendien werd de maatregel ten aanzien van de werkneemster als noodzakelijk en evenredig beschouwd. Rekening houdend met de appreciatiemarge van de lokale overheid, oordeelde het hof namelijk dat de gemeente een billijk evenwicht heeft gevonden tussen het individuele recht van de werkneemster om niet gediscrimineerd te worden omwille van haar godsdienst en het nagestreefde collectief belang, zijnde het verzoenen van de belangen van verschillende groepen en het waarborgen van het respect voor ieders overtuigingen en de gelijkheid van de inwoners.

[55] RvS, afd. wetg., advies nr. 78.685/4 van 12 januari 2026; RvS, afd. wetg., advies nrs. 77.609/4 en 77.669/4 van 14 mei 2025; RvS, afd. wetg., advies nr. 69.726/AV van 12 mei 2022; RvS, afd. wetg., advies nr. 49.738/1 van 12 juli 2011; RvS, afd. wetg., advies nr. 48.144/4/AV van 13 juli 2010; RvS, afd. wetg., advies nr. 48.146/4/AV van 13 juli 2010; RvS, afd. wetg., advies nr. 48.147/4/AV van 13 juli 2010; RvS, afd. wetg., advies nr. 48.042/AV van 20 april 2010; RvS, afd. wetg., advies nr. 44.521/AV van 20 mei 2008.

Om dezelfde redenen concludeert het arbeidshof dat er geen sprake is van indirecte discriminatie op basis van geslacht. Verder bevestigde het arbeidshof dat een inmenging in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst geen wet in de formele zin vereist, maar wel moet berusten op een toegankelijke en voorzienbare regel. Het arbeidsreglement in kwestie werd geacht te voldoen aan deze voorwaarde.[56] Op basis van een gelijkaardige analyse kwam het arbeidshof te Brussel in een arrest van 15 februari 2024 tot dezelfde conclusie wat betreft het beleid van exclusieve neutraliteit van de stad Brussel.[57]

Er zijn ook uitspraken van de arbeidsrechtbanken, die dateren van voor het arrest *Gemeente Ans*, waarin de toepassing van een algemeen geldend verbod op een individueel (kandidaat-)personeelslid wel als discriminatoir werd geacht, met verwijzing naar de adviezen van de Raad van State.[58]

De Franstalige arbeidsrechtbank van Brussel besloot in een vonnis van 3 mei 2021 dat de weigering van de kandidaturen van een vrouw die een hoofddoek draagt voor een job bij een openbare vervoersmaatschappij een directe discriminatie op basis van geloof uitmaakt. Bij de openbare vervoersmaatschappij was een beleid van exclusieve neutraliteit van toepassing. De arbeidsrechtbank kwam tot dat besluit onder meer omdat er volgens de rechtbank een vermoeden bestond dat de kandidate werd afgewezen omdat ze een hoofddoek droeg en de openbare vervoersmaatschappij stelde dat er andere redenen waren dan het neutraliteitsbeleid op basis waarvan de kandidate zou zijn afgewezen, maar die andere redenen niet aangetoond werden. Daarnaast oordeelde de arbeidsrechtbank dat het neutraliteitsbeleid in kwestie hoofdzakelijk vrouwen treft en de openbare vervoersmaatschappij hier geen rechtvaardiging voor biedt, waardoor er sprake is van indirecte discriminatie op basis van geslacht.[59]

Dezelfde rechtbank beschouwde het in een vonnis van 29 april 2020 als een indirecte discriminatie op grond van geloof dat een OCMW een vrouw haar leefloon had ontzegd omdat zij niet zonder hoofddoek als schoonmaakster wilde werken in een OCMW-rusthuis, hoewel het arbeidsreglement van het OCMW een algemeen verbod voorzag op onder meer het dragen van zichtbare religieuze, politieke of filosofische tekens op de werkvloer. De arbeidsrechtbank wees er in het bijzonder op dat gebruikers van een OCMW-rusthuis niet zouden twijfelen aan de neutraliteit van het OCMW omdat een schoonmaakster een religieus symbool zou dragen en dat de vrijheid van de gebruikers niet reëel in het gedrang zou komen.[60]

[56] HvJ, C-148/22, Gemeente Ans, 28 november 2023, ECLI:EU:C:2023:924; Arbh. Luik 27 januari 2026, AR 2025/CL/1, www.unia.be.

[57] Arbh. Brussel 15 februari 2024, AR 2023/AB/24 en 2023/AB/755, www.unia.be.

[58] Huidig mensenrechtelijk kader biedt slechts een aantal voorbeelden uit de rechtspraak van de voorbije jaren, maar is geenszins exhaustief. Er bestaan andere voorbeelden in de rechtspraak, in het bijzonder in de oudere rechtspraak. Zie, bijvoorbeeld, Arbrb. Brussel 16 november 2015, AR 13/7828/A, www.unia.be.

[59] Arbrb. Brussel 3 mei 2021, JTT 2021, 318.

[60] Arbrb. Brussel 29 april 2020, AR 18/2.253/A, www.unia.be.

Samenvatting

Het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel verplicht Vlaamse (lokale) besturen om als overheid neutraal op te treden, maar schrijft niet voor hoe die neutraliteit precies moet worden vormgegeven. Het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel, noch het mensenrechtelijk kader, verplicht besturen om een specifiek beleid te voeren met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens door overheidspersoneel. Voor zover besturen ervoor opteren om wel dergelijk beleid te voeren, kunnen zij in principe kiezen tussen verschillende vormen van neutraliteit, waaronder inclusieve, gemengde of exclusieve neutraliteit. Uit de analyse van de huidige internationale, Europese en nationale rechtspraak volgt dat het bestaande mensenrechtelijke kader geen van deze vormen van neutraliteit als zodanig uitsluit. Wel zal de juridische beoordeling veeleer samenhangen met de doelstelling, de vormgeving, de formulering, het toepassingsgebied, de context en de concrete uitwerking en toepassing in de praktijk van dergelijk beleid. Hierbij genieten besturen van een zekere beoordelingsmarge, onder toezicht van de bevoegde rechtscolleges en quasi-gerechtelijke organen.

Desalniettemin geeft het mensenrechtelijk kader ook oriënterende elementen aan waarmee besturen rekening moeten houden, indien zij een neutraliteitsbeleid wensen voor te bereiden of de toepassing van een bestaand neutraliteitsbeleid wensen te evalueren. Uit het mensenrechtelijk kader volgt dat het is aangewezen om na te gaan of het (voorgenomen) beleid een *inmenging* vormt in fundamentele rechten. Uit de rechtspraak blijkt onder meer dat een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens een inmenging vormt in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie van (kandidaat-)personeelsleden die dergelijke kentekens uit geloofsovertuiging wensen te dragen. Er bestaat op heden geen Europese of Belgische rechtspraak met betrekking tot een beleid van inclusieve neutraliteit.

Aangezien een beleid van exclusieve of gemengde neutraliteit met betrekking tot het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke kentekens een inmenging vormt in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op non-discriminatie, dienen besturen rekening te houden met een aantal mensenrechtelijke grenzen, voor zover zij ervoor kiezen om dergelijk beleid toe te passen. Vooreerst is het van belang om erop toe te zien dat dit beleid een *juridische basis* heeft die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Vervolgens geeft het mensenrechtelijk kader aan dat het bij de invulling van een neutraliteitsbeleid aangewezen is dat een bestuur een duidelijk beeld heeft van welke opvatting van neutraliteit het in zijn specifieke openbare dienst wil bevorderen en welk concreet doel dat het daarmee wil bereiken. Zowel een inmenging in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst als een indirect onderscheid op basis van onder meer geloof of overtuiging binnen het domein arbeid kan namelijk slechts worden gerechtvaardigd wanneer daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd.

Verder kan een beleid dat een onderscheid maakt tussen bepaalde uitingen van levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen of dat niet alle personeelsleden op dezelfde wijze behandelt een *direct onderscheid* op grond van onder meer geloof of overtuiging doen ontstaan. Dergelijk onderscheid kan uitsluitend worden gerechtvaardigd door wezenlijke en bepalende beroepsvereisten. Ook bij een algemeen neutraliteitsbeleid wijzen het HvJ en de Raad van State er evenwel op dat er rekening dient te worden gehouden met de vereiste proportionaliteit en met het risico op indirecte discriminatie. Zo erkent het HvJ dat een verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens bijna uitsluitend vrouwelijke (kandidaat-)personeelsleden treft die wegens hun islamitische geloofsovertuiging een hoofddoek dragen, zodat een dergelijk verbod minstens een benadeling van deze groep kan meebrengen. Deze benadeling (of *indirect onderscheid*) kan enkel worden gerechtvaardigd voor zover er een neutraliteitsbeleid een legitiem doel nastreeft en passend, noodzakelijk en evenredig is.

Op basis van dit kader kunnen echter geen conclusies worden geëxtrapoleerd buiten de context van personeel in dienst bij overheden.

Samenvattend schema: neutraliteitsbeleid en vrijheid van godsdienst

Stap 1

Is er sprake van een **inmenging** in de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst?

De maatregel beperkt de manifestatie van een religieuze of andere levensbeschouwelijke overtuiging.

Stap 2

Is de beperking '**bij wet**' bepaald?

De beperking moet een toegankelijke en voorzienbare basis hebben in het nationale recht

Stap 3

Streeft de beperking een **legitiem doel** na?

De mogelijke legitieme doelen zijn: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Stap 4

Is de beperking **noodzakelijk in een democratische samenleving**?

De beperkende maatregel moet passend, noodzakelijk en evenredig zijn.

Samenvattend schema: neutraliteitsbeleid en non-discriminatiebeginsel

Stap 1

Is er sprake van een **beschermd kenmerk**?

Het antidiscriminatierecht voorziet een aantal beschermde kenmerken, waaronder godsdienst of overtuiging, geslacht en etnische afstamming.

Stap 2

Valt de maatregel binnen het **toepassingsgebied** van het antidiscriminatierecht?

De maatregel moet onder meer betrekking hebben op één van de domeinen voorzien in het antidiscriminatierecht, zoals het domein arbeid.

Stap 3

Is er een **verboden gedraging**?

Direct onderscheid: wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie op basis van een beschermd kenmerk.

Indirect onderscheid: wanneer een neutrale bepaling personen met een beschermd kenmerk in vergelijking met anderen bijzonder benadeelt.

Stap 4

Is er een **rechtvaardiging**?

Direct onderscheid: de regel kan worden gerechtvaardigd op grond van wezenlijke en bepalende beroepsvereisten.

Indirect onderscheid: de regel kan worden gerechtvaardigd op basis van een legitiem doel, mits de regel passend, noodzakelijk en evenredig is.

Vlaams Mensenrechten Instituut

Colofon

Verantwoordelijke uitgever
Nathalie Van Leuven
Directeur

Vormgeving
Michel Wouters
Corporate Cannibal

Deze uitgave is digitaal te raadplegen via
vlaamsmensenrechteninstituut.be/publicaties

Vlaams Mensenrechteninstituut
Hoofdzetel: Belpairegebouw, Simon Bolivarlaan 17, 1000 Brussel
Postadres: Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15, bus 576, 1210 Brussel
contact@vmri.be
www.vlaamsmensenrechteninstituut.be